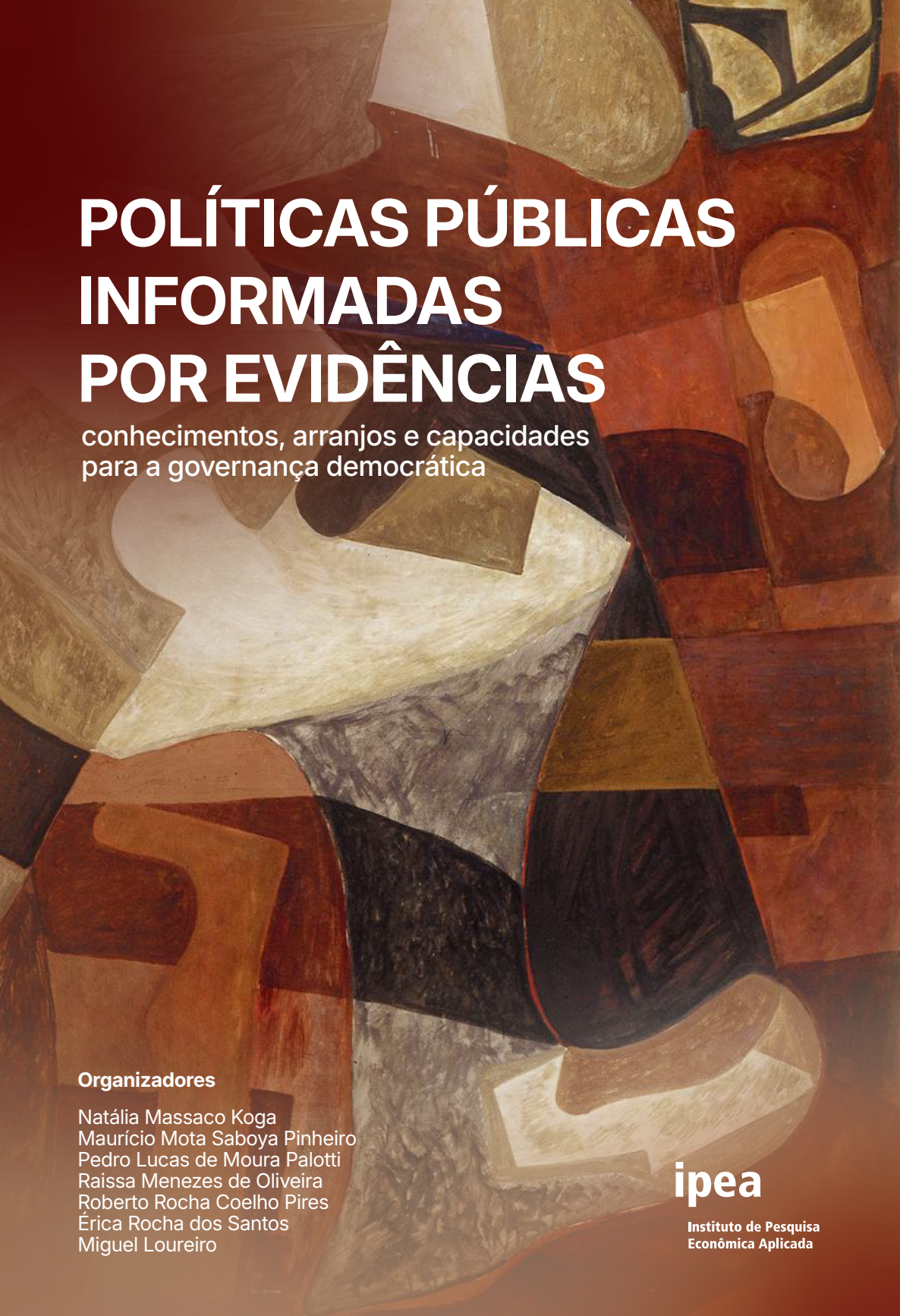


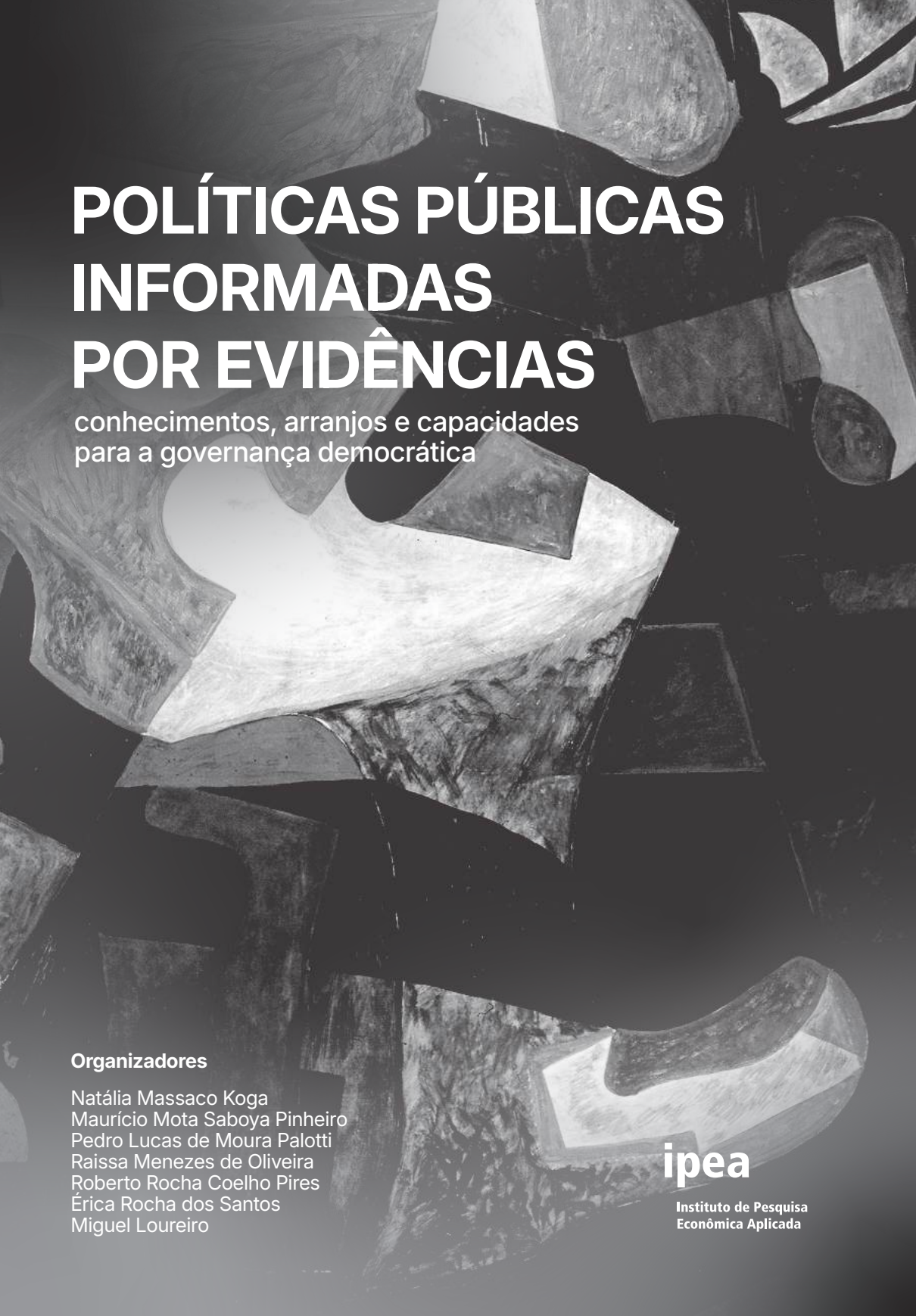
POLÍTICAS PÚBLICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS

conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática

Organizadores

Natália Massaco Koga
Maurício Mota Saboya Pinheiro
Pedro Lucas de Moura Palotti
Raissa Menezes de Oliveira
Roberto Rocha Coelho Pires
Érica Rocha dos Santos
Miguel Loureiro

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



POLÍTICAS PÚBLICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS

conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática

Organizadores

Natália Massaco Koga
Maurício Mota Saboya Pinheiro
Pedro Lucas de Moura Palotti
Raissa Menezes de Oliveira
Roberto Rocha Coelho Pires
Érica Rocha dos Santos
Miguel Loureiro

ipea

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministro Bruno Moretti

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
Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Pedro Carvalho de Miranda

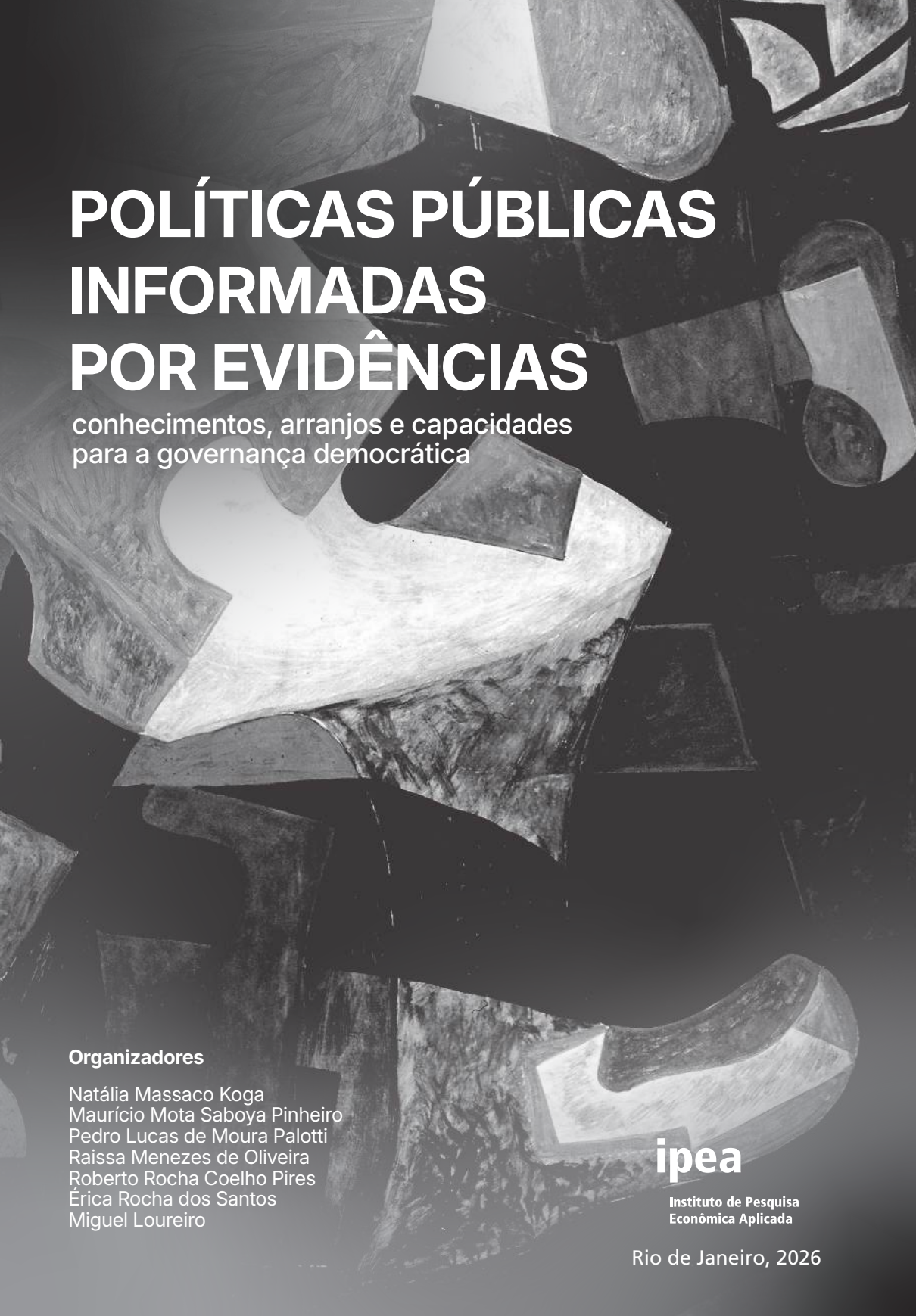
Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais
Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete
Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br



POLÍTICAS PÚBLICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS

conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática

Organizadores

Natália Massaco Koga
Maurício Mota Saboya Pinheiro
Pedro Lucas de Moura Palotti
Raissa Menezes de Oliveira
Roberto Rocha Coelho Pires
Érica Rocha dos Santos
Miguel Loureiro

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Rio de Janeiro, 2026

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2026

Políticas públicas informadas por evidências : conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática / Organizadores : Natália Massaco Koga et al. – Rio de Janeiro : Ipea, 2026.
701 p. : il.

Inclui referências bibliográficas.
ISBN: 978-65-5635-100-1

1. Políticas Públicas. 2. Governança. 3. Políticas Públicas Informadas por Evidências (PPIE). 4. Produção do Conhecimento. 5. Institucionalização de Evidências. 6. Brasil. I. Koga, Natália Massaco. II. Pinheiro, Maurício Mota Saboya. III. Palotti, Pedro Lucas de Moura. IV. Oliveira, Raissa Menezes de. V. Pires, Roberto Rocha Coelho. VI. Santos, Érica Rocha dos. VII. Loureiro, Miguel. VIII. Título. IX. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.6072

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

Como citar:

KOGA, Natália Massaco *et al.* (org.). **Políticas públicas informadas por evidências**: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática. Rio de Janeiro: Ipea, 2026. ISBN: 978-65-5635-100-1. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-100-1.

A obra retratada na capa e quarta capa deste livro é a tela *Fogo*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1945. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisa 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. O Instituto agradece ao Projeto Portinari a honra de usar obras do artista em sua produção.

Descrição do painel *Fogo* (capa e quarta capa)
Composição não figurativa formada por áreas irregulares justapostas e sobrepostas nos tons terrosos e vermelhos (predominantes), ocres, cinzas, azuis e preto. Textura lisa e pinceladas marcadas. As formas irregulares em tons de ocre, localizadas no centro do suporte, se sobrepõem ao fundo em tons de terra e vermelhos e, por serem mais claras, se destacam. Na quarta capa, à esquerda (metade superior) e à direita (metade inferior), veem-se pequenas áreas em tons de azul-escuro formando triângulos de tamanhos diferentes.

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

Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/.

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.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 11

PREFÁCIO 13
Margarita Gómez

INTRODUÇÃO
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E CAMINHOS PARA UMA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DE EVIDÊNCIAS 19
Natália Massaco Koga
Maurício Mota Saboya Pinheiro
Pedro Lucas de Moura Palotti
Raissa Menezes de Oliveira
Roberto Rocha Coelho Pires
Érica Rocha dos Santos
Miguel Loureiro

PARTE 1 – DESAFIOS E INFLEXÕES RECENTES PARA UMA GOVERNANÇA INFORMADA POR EVIDÊNCIAS

CAPÍTULO 1
A POLÍTICA DO SENSO COMUM: DECLÍNIO DEMOCRÁTICO E O DESMONTE DA POLÍTICA PÚBLICA INFORMADA POR EVIDÊNCIAS EM GOVERNOS POPULISTAS AUTORITÁRIOS 69
Michelle Fernandez
Michelle Morais

CAPÍTULO 2
PERCEPÇÃO PÚBLICA DA C&T NO BRASIL: RESULTADOS E IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS 99
Adriana Badaró
Marcelo Paiva
Fábio Augusto

CAPÍTULO 3
CIÊNCIA, CULTURA E POLÍTICA EM TEMPOS DE NEGACIONISMO E DESINFORMAÇÃO: TENSÕES E POSSIBILIDADES 129
José Luiz Ratton
José Szwako

CAPÍTULO 4
ECOSSISTEMA DE DESINFORMAÇÃO E RADICALIZAÇÃO: REPERCUSSÕES NO *POLICYMAKING* 147
Leonardo Fernandes Nascimento
Letícia Maria Costa da Nóbrega Cesarino
Alisson Soares

CAPÍTULO 5
INFORMAÇÃO ALGORÍTMICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: POTENCIALIDADES, VIESES E RISCOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA 169
Paulo de Martino Jannuzzi
Vicente da Rocha Soares Ferreira
Elisabete Ferrarezi
Tatiana de Amorim Maranhão
Enrico Martignoni
Fernanda Teixeira Reis
Hugo Bragheto

PARTE 2 – APROFUNDANDO O EXERCÍCIO DE UMA PERSPECTIVA MODERADA DO USO DE EVIDÊNCIAS

CAPÍTULO 6
QUEM TEM MEDO DE REQUISITOS DIALÓGICOS CARREGADOS DE VALORES? UM OLHAR AXIOLÓGICO PARA OS SISTEMAS DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... 195
Rosana de Freitas Boullosa
Roberto W. S. Rodrigues

CAPÍTULO 7
TEORIA ATOR-REDE: PELA EMANCIPAÇÃO, ANTI-HEGEMONIA E DESCOLONIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS 223
Ivan da Costa Marques

CAPÍTULO 8
O USO DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS DE SAÚDE E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CONTEXTO LOCAL: COLOCANDO AS EVIDÊNCIAS NO CENTRO DA VIDA COTIDIANA..... 249
Jorge Otávio Maia Barreto
Laura dos Santos Boeira
Ingrid Gomes Abdala

CAPÍTULO 9
CAUSALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DEFESA DO PLURALISMO..... 275
Maurício Mota Saboya Pinheiro

PARTE 3 – CULTURA, INSTITUCIONALIZAÇÃO E ARRANJOS SETORIAIS DO USO DE EVIDÊNCIAS

CAPÍTULO 10
VARIAÇÃO NO USO DE EVIDÊNCIAS ENTRE SETORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL..... 305
Kidjie Saguin
João Victor Guedes-Neto
Pedro Lucas de Moura Palotti
Natália Massaco Koga
Flavio Lyrio Carneiro

CAPÍTULO 11
EVIDÊNCIAS E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NO BRASIL..... 365
Maurício Mota Saboya Pinheiro
Lucas Trentin Rech
Carlos Octávio Ocké-Reis
João Cláudio Basso Pompeu
João Pedro Sussel Bertogna

CAPÍTULO 12
CULTURA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS EM CONTEXTO DE POLARIZAÇÃO: UM ESTUDO DOS SETORES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL..... 385
Natália Massaco Koga
Maurício Mota Saboya Pinheiro
Raissa Menezes de Oliveira
Érica Rocha dos Santos
Virginia Rocha da Silva
Luiza Gomes Luz Rosa
Denise do Carmo Direito
Pedro Lucas de Moura Palotti

CAPÍTULO 13
A EXPERIÊNCIA DA EMBRAPA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MONITORAMENTO DE SUAS CONTRIBUIÇÕES DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (PD&I) A POLÍTICAS PÚBLICAS (2022-2025) 421
Adriana Mesquita Corrêa Bueno
Daniela Cristina de Melo Carmo

CAPÍTULO 14
QUANDO SOLUÇÕES PRECEDEM PROBLEMAS: A ESTRATÉGIA DE CRIAÇÃO DA POLÍTICA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE 451
Rafael T. Schleicher
Concepta McManus
Katia Sasaki-Zeredo
Luiz Júpiter Carneiro de Souza
Paula Barros
Maria Salete Queiroz
Camila Magalhães
Fernanda Moreira Lins
Bernardo Messias
Daniel Barbosa

CAPÍTULO 15
CONTROLE BUROCRÁTICO E ACONSELHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA 483
Daniel Matos Caldeira
Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

PARTE 4 – INTERMEDIAÇÃO E COPRODUÇÃO DE EVIDÊNCIAS

CAPÍTULO 16
INTEGRANDO EXPERIÊNCIAS E EVIDÊNCIAS: POTENCIALIDADES E DESAFIOS DA COPRODUÇÃO DE CONHECIMENTO ENTRE GESTÃO, SOCIEDADE CIVIL E ACADEMIA 511
Bethânia Suano
Aíxa Lopes
Caroline Cardoso
Cecilia Setti
Daniela Rego
Pedro de Lemos Mac Dowell
Laura Boeira

CAPÍTULO 17
COPRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS CLIMÁTICAS NO BRASIL 537
Tamara Zambiasi
Sávio Raeder
Tamille Sales Dias
Alexandre R. Marques

CAPÍTULO 18
GERAÇÃO CIDADÃ DE DADOS: TRANSFORMANDO E DEMOCRATIZANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS 565
Maria Isabel Couto
Terine Husek
Iris Rosa

CAPÍTULO 19
(CO)PRODUÇÃO, TRADUÇÃO E USO DE EVIDÊNCIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO TRANSCIDADANIA EM SÃO PAULO 595
Catarina Ianni Segatto
Roberto Rocha Coelho Pires
Mariana Pinheiro de Carvalho

CAPÍTULO 20
AVALIAÇÃO E EVIDÊNCIAS PARA INFORMAR POLÍTICAS PÚBLICAS: AS EXPERIÊNCIAS DA ENAP EM COLABORAÇÃO, COPRODUÇÃO E FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES 625
Tamille Sales Dias
Fernanda Borges Serpa
Rafael Martins Ferrari
Alexandre de Ávila Gomide

CAPÍTULO 21
AVALIAÇÕES COMO FONTE PARA O PROCESSO DECISÓRIO: COMUNICAÇÃO E USO DE EVIDÊNCIAS NOS GUIAS DE AVALIAÇÃO 653
Ana Paula Karruz
Ana Tereza Pires dos Santos
Catarina Ianni Segatto

NOTAS BIOGRÁFICAS 679

APRESENTAÇÃO

A coletânea *Políticas públicas informadas por evidências: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática* reúne reflexões e experiências de dezenas de pesquisadores, gestores públicos e especialistas para o enfrentamento de um dos grandes desafios contemporâneos: o fortalecimento da capacidade do Estado de formular, implementar e avaliar políticas públicas orientadas por conhecimento qualificado.

Em um cenário marcado por rápidas transformações tecnológicas, crescente complexidade dos problemas públicos e disputas informacionais, torna-se ainda mais relevante promover o uso de evidências na ação governamental. Contudo, como este livro demonstra, não se trata apenas de ampliar a produção de informações, mas de fortalecer instituições, processos e capacidades que permitam sua adequada utilização na tomada de decisão.

A obra reafirma a importância de uma abordagem que reconheça a complexidade da produção de políticas públicas, na qual as evidências qualificam o debate, mas não substituem a deliberação política. Ressalta, ainda, a necessidade de articular conhecimento técnico, valores públicos e processos democráticos. O fortalecimento de políticas públicas informadas por evidências passa, portanto, pela consolidação de capacidades estatais, pela cooperação entre diferentes atores e pela promoção de uma cultura institucional orientada à aprendizagem e à transparência.

Trata-se de uma publicação que confirma e atualiza o papel histórico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na produção de conhecimento útil e aplicado à formulação, acompanhamento e aprimoramento das políticas públicas. Ao longo de suas seis décadas de existência, o Ipea segue cumprindo sua missão de conduzir pesquisas e assessoramento governamental voltados para qualificação de estratégias nacionais e produção de respostas mais eficazes, legítimas e sustentáveis aos desafios de desenvolvimento enfrentados pelo país.

Ao reunir contribuições de diversas instituições e áreas do conhecimento, este livro representa um importante marco na consolidação dessa agenda no Brasil. Esperamos que seus resultados possam subsidiar gestores públicos, pesquisadores e a sociedade em geral, ampliando o uso de evidências na construção de políticas públicas orientadas ao interesse público e ao desenvolvimento democrático.

Luciana Mendes Servo
Presidenta do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

PREFÁCIO

Estamos vivendo um período de profunda transformação. Crises sanitárias, como a pandemia de covid-19, e as crescentes ameaças à segurança e a volatilidade climática expuseram a fragilidade dos sistemas de governança em todo o mundo. A rápida ascensão da inteligência artificial (IA) está remodelando economias, administrações públicas e até mesmo a forma como a informação circula na sociedade. Ao mesmo tempo, tensões geopolíticas e o enfraquecimento das instituições multilaterais estão erodindo as bases da ação coletiva precisamente quando a cooperação global é mais necessária.

Em muitos países – no Sul global e além –, a confiança nas instituições tanto nacionais quanto internacionais diminuiu. Os processos decisórios tornaram-se cada vez mais polarizados e, em alguns contextos, abertamente antagonistas à *expertise* científica. O debate público é moldado menos por evidências compartilhadas e mais por afetos, identidades e desinformação amplificada por algoritmos. O espaço para a deliberação fundamentada se estreitou.

Nesse ambiente, a lacuna entre evidência e política pública não apenas se alargou; tornou-se um sinal de algo mais profundo: uma tensão na relação entre conhecimento, poder e governança democrática. As crises que enfrentamos não são apenas técnicas; são políticas, sociais e profundamente relacionais. Modelos tradicionais de aconselhamento e assessoramento de políticas públicas, pressupostos herdados sobre *expertise* e visões lineares de como o conhecimento é incorporado às políticas, já não são suficientes. A complexidade da desigualdade, da disrupção tecnológica, do retrocesso democrático e das pressões ambientais exige mais do que dados melhores ou métodos aprimorados; exige alianças renovadas – alianças que fortaleçam instituições, reconstruam a confiança e transformem a maneira como aprendemos, deliberamos e agimos coletivamente.

Este momento exige uma reflexão fundamental: não apenas sobre como as evidências são produzidas e utilizadas, mas sobre como a própria governança democrática se organiza em torno do conhecimento, quais conhecimentos são considerados, sob quais arranjos e com quais capacidades. É nesse contexto global mais amplo que este livro oferece uma contribuição importante e oportuna.

1 DESAFIOS QUE RESSOAM ALÉM DO CONTEXTO BRASILEIRO

Embora enraizados no contexto brasileiro, os desafios descritos neste volume ressoam fortemente em todo o Sul global – e muito além. Eles refletem pressões que muitos países enfrentam ao buscarem fortalecer a governança democrática em condições de tensão política e incerteza institucional. Os autores e as autoras

dos capítulos que formam este livro destacam três dinâmicas inter-relacionadas que remodelaram o terreno das políticas públicas informadas por evidências.

A primeira delas é o avanço de movimentos políticos que enfraqueceram ou desmantelaram sistemas de assessoramento no interior do Estado. No Brasil, assim como em outros contextos, instituições científicas, agências estatísticas e órgãos de assessoramento de políticas públicas enfrentaram reduções orçamentárias, interferências políticas e deslegitimação. Padrões semelhantes emergiram em países tão diversos quanto Índia, México, África do Sul e Estados Unidos. Em vários casos, governos reduziram investimentos em pesquisa, interromperam esforços críticos de coleta de dados ou marginalizaram a *expertise* técnica na administração pública. Essas mudanças não são meramente administrativas; alteram a própria arquitetura por meio da qual a evidência pode informar decisões.

A segunda é a rápida expansão da desinformação e do negacionismo. O ecossistema informacional em muitos países opera agora sob uma lógica preemptiva: crises são antecipadas, narrativas são mobilizadas e emoções públicas são ativadas antes mesmo que políticas públicas sejam debatidas. Em partes da África, da América Latina e do Sul da Ásia, as campanhas digitais coordenadas influenciaram os processos eleitorais, as respostas de saúde pública e os debates ambientais. Durante a pandemia, a desinformação sobre vacinas e medidas de saúde pública enfraqueceu intervenções informadas por evidências em países como a Nigéria, o Brasil e a Indonésia. A assimetria entre um Estado que frequentemente opera por meio de lógicas procedimentais e lineares e um ecossistema de desinformação que prospera na velocidade e no afeto apresenta um desafio estrutural para a governança democrática.

A terceira dinâmica é o esgarçamento do tecido social por meio da polarização afetiva. A confiança nas instituições, na ciência e entre os próprios cidadãos foi erodida. Quando o debate público se tribaliza, a evidência deixa de ser interpretada como um recurso compartilhado para a resolução coletiva de problemas e passa a ser tratada como munição em conflitos ideológicos. Essa realidade complica não apenas o desenho de políticas públicas mas também a própria possibilidade de deliberação democrática.

Essas dinâmicas impõem restrições profundas aos modos estabelecidos de produção de políticas públicas. Elas desafiam a forma como a legitimidade é construída, como os sistemas de assessoramento funcionam e como a coesão social é sustentada. A ênfase do livro na confiança é, portanto, central. Reconstruir a conexão entre evidência e política requer reconstruir a relação entre cidadãos e instituições, e entre ciência e sociedade.

2 REPENSANDO O QUE CONTA COMO EVIDÊNCIA

Uma das contribuições mais significativas do livro reside em sua compreensão nuançada e contextualizada da evidência. O que conta como evidência? Quais conhecimentos são reconhecidos nos processos de produção de políticas públicas? Quais métodos são privilegiados e por quê?

Essas questões são particularmente relevantes no Sul global, onde a produção de conhecimento historicamente foi moldada por assimetrias de poder – legados coloniais, dependência de financiamento externo e hierarquias epistêmicas que privilegiam determinadas metodologias e instituições em detrimento de outras.

Os autores propõem uma compreensão moderada e plural da evidência. Na política pública, a evidência é concebida não apenas como dados tecnicamente validados, nem como o produto de um único paradigma metodológico, mas como as experiências, informações e razões mobilizadas em contextos específicos de tomada de decisão. A qualidade e a relevância da evidência dependem do rigor metodológico, mas também das configurações culturais, institucionais e políticas de cada domínio de política pública.

Essa definição mais ampla é essencial. Em muitos países da África, da Ásia, da América Latina e do Caribe, sistemas de conhecimento locais coexistem com instituições formais de pesquisa. Dados produzidos por comunidades, conhecimentos indígenas, registros administrativos e experiências vividas frequentemente oferecem insumos críticos para a produção de políticas públicas. Reconhecer essa pluralidade não implica relativismo. Ao contrário, fortalece a governança democrática ao ampliar as bases sobre as quais as decisões de política pública são tomadas.

Ao recusar reduzir a evidência a uma concepção tecnocrática estreita, este livro contribui para um debate global mais inclusivo e sensível ao contexto, que reconhece a diversidade dos sistemas de conhecimento ao mesmo tempo que sustenta padrões de transparência, *accountability* (responsabilização) e integridade metodológica.

Redefinir evidência, no entanto, é apenas o primeiro passo. Para que informe de maneira significativa a ação pública, a evidência deve estar incorporada a instituições, rotinas e capacidades que viabilizem seu uso. É nesse ponto que a questão da institucionalização se torna central: não se trata apenas de definir o que é evidência mas, sim, de entender como ela é organizada, legitimada e sustentada nos sistemas públicos.

3 INSTITUCIONALIZANDO A EVIDÊNCIA EM CONTEXTOS DESIGUAIS

O livro oferece uma análise convincente de como a evidência se institucionaliza – ou deixa de se institucionalizar.

A institucionalização não é automática. Ela depende de arranjos sociais e políticos, trajetórias históricas e dinâmicas setoriais. Em muitos países em desenvolvimento, determinados setores de política, como educação, saúde ou infraestrutura, foram historicamente moldados por prioridades coloniais ou agendas de doadores externos. Outros setores emergiram posteriormente, frequentemente com menos recursos e bases institucionais mais frágeis. Como resultado, a forma como a evidência é utilizada varia amplamente entre áreas de política pública.

Neste volume destacam-se pelo menos quatro *insights* com relevância global. Primeiro, a variação nos arranjos sociais e políticos molda como o conhecimento é produzido, legitimado e aplicado. Culturas de evidência diferem entre setores e entre países; não existe um modelo institucional único.

Segundo, dimensões culturais e contextuais influenciam a demanda por aconselhamento e assessoramento de políticas. Em algumas administrações públicas, órgãos de assessoramento são vistos como parceiros na melhoria das políticas. Em outras, são percebidos como mecanismos de controle ou obstáculos políticos. Essas percepções moldam se a evidência recebe acolhimento ou resistência.

Terceiro, em contextos de contestação política, a sustentabilidade de uma cultura de evidências depende de arranjos institucionais abertos, de fontes de conhecimento diversificadas e de articulação robusta entre atores estatais e não estatais – incluindo universidades, *think tanks*, organizações da sociedade civil e comunidades. A evidência é mais resiliente quando não está concentrada em uma única instituição nem controlada por um grupo restrito de atores.

Quarto, e talvez mais importante, a dimensão ética da formulação de políticas informadas por evidências deve ser reconhecida. Diferentes referenciais teóricos conduzem não apenas a diferentes tipos de evidência mas também a distintos julgamentos éticos sobre risco, distribuição de custos e prioridades sociais. Decisões em política macroeconômica, reforma educacional ou estratégia de segurança refletem pressupostos implícitos sobre quem suporta os ônus e quem se beneficia. A evidência nunca é totalmente neutra; ela está inserida em marcos normativos e políticos.

Ao trazer essas tensões à tona, o livro desloca o debate para além das discussões técnicas sobre "o que funciona". Ele convida a uma conversa mais honesta sobre como as instituições aprendem, como o poder molda o conhecimento e como a governança democrática pode ser fortalecida por meio de um uso mais fundamentado e transparente da evidência.

4 REIMAGINANDO O CICLO DE PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO

Talvez a contribuição mais inovadora desta publicação seja o convite a repensar o próprio ciclo de produção e tradução do conhecimento.

Modelos tradicionais frequentemente retratam a produção de evidência e seu uso na política como um processo linear: pesquisadores produzem conhecimento; formuladores de políticas o adotam. A realidade é muito mais complexa. O conhecimento circula por redes, instituições, negociações políticas e narrativas públicas. Cidadãos não são receptores passivos de políticas; são atores cujas experiências vividas moldam e contestam reivindicações de evidência.

Reimaginar esse ciclo exige aproximar produtores e usuários de evidência em um diálogo mais estreito – e, crucialmente, incorporar as vozes daqueles diretamente afetados pelas políticas públicas. A governança democrática da evidência demanda processos participativos, iterativos e reflexivos. Exige capacidades não apenas dentro dos ministérios, mas em toda a sociedade: capacidades para deliberar, interpretar dados, questionar pressupostos e cocriar soluções.

Para o Sul global, essa transformação tem significado particular. Muitos países navegam simultaneamente em processos de consolidação institucional, restrições fiscais, transformação digital e mudanças demográficas. Construir políticas públicas informadas por evidências nesses contextos exige inovação, resiliência e aprendizagem coletiva. Exige também enfrentar desigualdades estruturais na produção global de conhecimento e assegurar que ecossistemas locais de pesquisa sejam fortalecidos, e não subordinados.

5 UM CONVITE PARA O NOSSO TEMPO

Este livro é, portanto, mais do que uma contribuição acadêmica. É um convite. Um convite para refletir sobre como fechamos a lacuna persistente entre evidência e ação. Um convite para enfrentar as dimensões políticas, éticas e institucionais do uso do conhecimento. Um convite para tratar o período atual de crise não apenas como uma ameaça, mas como uma oportunidade de redefinir e reimaginar.

A evidência, sua produção e sua institucionalização devem coevoluir com a governança democrática. Em um mundo marcado por volatilidade e fragmentação, fortalecer a relação entre conhecimento e política pública não é uma ambição tecnocrática; é um imperativo democrático.

Ao fundamentar sua análise na experiência brasileira enquanto extrai *insights* de relevância global, este livro enriquece o debate internacional sobre políticas públicas informadas por evidências e nos desafia a ir além de prescrições simplistas e a nos engajarmos com as realidades complexas que moldam a governança no século XXI.

Em um momento em que a confiança é frágil e a ação coletiva está tensionada, essa reflexão não é apenas oportuna – é essencial. É um lembrete de que fortalecer o vínculo entre conhecimento, evidência e ação pública é central para a construção de sociedades mais justas, inclusivas e resilientes.

Margarita Gómez
Diretora-executiva do Southern Voice

INTRODUÇÃO

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E CAMINHOS PARA UMA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DE EVIDÊNCIAS

Natália Massaco Koga[1]
Maurício Mota Saboya Pinheiro[2]
Pedro Lucas de Moura Palotti[3]
Raissa Menezes de Oliveira[4]
Roberto Rocha Coelho Pires[5]
Érica Rocha dos Santos[6]
Miguel Loureiro[7]

Esta coletânea expressa um esforço conjunto de promoção e aprofundamento de estudos e debates sobre evidências e políticas públicas, temática que, na última década, tem adquirido crescente relevância no Brasil. Ela é fruto do encontro de dois movimentos imbricados. O primeiro, dos confrontos e questionamentos recentes e crescentes sobre as formas e instâncias tradicionais de produção de conhecimento e *expertise* para e sobre políticas públicas. O segundo, de encontros e parcerias entre acadêmicos e praticantes de diferentes campos preocupados em aprimorar as atividades de monitoramento, avaliação e mobilização de evidências para subsidiar a tomada de decisão diante desse cenário contemporâneo de disputas político-institucionais e epistêmicas.

Desde 2019, a Diest/Ipea tem conduzido pesquisas e promovido debates nessa agenda temática. Em 2022, foi publicado o livro *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas* (Koga *et al.*, 2022), que reuniu contribuições de dezenas de autores e autoras de diversas instituições brasileiras e internacionais sobre questões como o próprio conceito de evidências, métodos e abordagens analíticas para a produção de conhecimento para políticas públicas, além de análise de casos práticos voltados a lidar com desafios conhecidos pela literatura especializada,

1. 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.
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: mauricio.saboya@ipea.gov.br.
3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: pedro.palotti@ipea.gov.br.
4. Assistente de pesquisa plena do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diest/Ipea. *E-mail*: raissa.oliveira@ipea.gov.br.
5. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: roberto.pires@ipea.gov.br.
6. Assistente de ciências de dados plena do Pipa na Diest/Ipea. *E-mail*: erica.santos@ipea.gov.br.
7. Pesquisador associado do Institute of Development Studies (IDS). *E-mail*: m.loureiro@ids.ac.uk.

como o paradoxo do uso do conhecimento e a distância entre tomadores de decisão e produtores de evidências (Simon, 1956; Caplan, 1979; Weiss, 1979; Majone, 1997; Cairney, 2017; Parkhurst, 2017).

O conjunto de trabalhos do Ipea e a interlocução com essa rede de especialistas e praticantes na organização da publicação de 2022 levaram à proposta da perspectiva moderada de evidências, que estabelece a relação entre tipos de fontes informacionais e contexto decisório. Além disso, nossas pesquisas contribuíram para esclarecer os processos de produção e tradução de evidências pelo próprio Estado e identificaram tipos e condicionantes do uso de evidências em diferentes níveis de governo e áreas de políticas públicas no Brasil.

Em perspectiva internacional comparada, os estudos do Ipea demonstraram que o Brasil, com sua forma de governo presidencialista e organização federativa, distingue-se do contexto anglo-saxão, no qual se originou e mais se propagou o movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs) (Pinheiro, 2020). No âmbito federal brasileiro, encontra-se uma variedade de fontes informacionais e arranjos institucionais para o aconselhamento nas políticas públicas. Burocratas e instrumentos de políticas demonstram-se meios essenciais de tradução, estabilização e legitimação do conhecimento externo para o interior do aparato estatal. Os entes de controle, como as auditorias, as controladorias e o Judiciário, têm conquistado, por meio de suas recomendações e determinações, crescente influência no sistema de aconselhamento. Estas são algumas das especificidades identificadas acerca da governança de evidências no Executivo federal brasileiro (Koga *et al.*, 2026), que merecem ser aprofundadas juntamente com explorações sobre os outros níveis e esferas de governo.

A presente coletânea, além de dar continuidade a essa agenda de pesquisa, procura servir de subsídio para a compreensão e a reação ao novo cenário global de disputas político-institucionais e epistêmicas descortinado nos últimos anos. A pandemia da covid-19 e o avanço da extrema direita deixaram marcas de desmantelamento nas políticas e em seus sistemas de aconselhamento (Gomide, Morais e Leopoldi, 2023; Lotta *et al.*, 2023; Koga *et al.*, 2023; Koga e Palotti, 2024). Os fenômenos de desinformação e negacionismo invadiram os meios de comunicação (tradicionais e digitais), afetaram a formação da opinião pública e, por conseguinte, a deliberação política. O esgarçamento do tecido social extremado pela polarização afetiva (Nunes e Traumann, 2023) desafia o vislumbre da consecução de uma governança democrática. Os capítulos da primeira parte do livro examinam esses processos, traçando um cenário das principais implicações e desafios para a produção e o uso do conhecimento para as políticas públicas na contemporaneidade.

Na busca de enfrentamento a este contexto, reforçamos a adoção de uma perspectiva moderada de evidências – conforme exposto na seção 2 deste capítulo introdutório – e marcamos o posicionamento junto ao movimento Políticas Públicas Informadas por Evidências (PPIEs), que dá o título a esta publicação. Ambos se contrapõem à abordagem restritiva do movimento PPBE, que enaltece a técnica como meio único de definição e justificação da ação pública. Como o campo dos estudos de políticas públicas há décadas discute, e o campo da saúde argumenta, ao propor o termo "políticas públicas informadas por evidências": "evidências podem ser usadas para sustentar uma conclusão, mas não são a mesma coisa que uma conclusão. As evidências, por si só, não tomam decisões" (Lavis *et al.*, 2009, p. 3, tradução nossa).

A perspectiva à qual nos aliamos concebe a possibilidade de coexistência de diferentes culturas de evidências nas políticas públicas brasileiras, dada a diversidade de combinações de molduras contextuais, como se tem identificado em trabalhos empíricos recentes (Koga *et al.*, 2023; Saguin *et al.*, 2024, 2026). Ademais, uma perspectiva moderada de evidências não defende a primazia da técnica sobre a política no *policymaking* (produção de políticas), mas busca identificar, valorizar e problematizar o seu papel, considerando os contextos específicos. A parte 2 apresenta caminhos teóricos e propõe formulações que desafiam as formas tradicionais de se praticar e estudar produção e absorção de conhecimento. Esse conjunto, a nosso ver, é congruente com a perspectiva moderada de evidências e contribui para aperfeiçoá-la.

A temática da institucionalização é a perspectiva que circunda os capítulos da parte 3 como mais um caminho para o fortalecimento e a sustentabilidade da função do aconselhamento nas políticas públicas. Em diálogo com referências teóricas e aplicadas clássicas (Hall e Taylor, 2003), assim como do campo de estudos de políticas públicas (Parkhurst, 2017; Pires e Gomide, 2014) e da PPIE na saúde (WHO, 2023; Cochrane Convenes, 2022; Comissão Global de Evidências para Responder aos Desafios Sociais, 2022; Kuchenmüller *et al.*, 2022; Suano *et al.*, 2024), entendemos *institucionalização do uso de evidências* como o processo que torna o uso de evidências parte da cultura dos indivíduos e dos arranjos institucionais que integram uma organização ou ente coletivo, compreendendo alterações tanto nas estruturas como nos valores e princípios observáveis em regras (formais e informais), incentivos e práticas.

A dinâmica de institucionalização de evidências envolve, portanto, o desenvolvimento e a manutenção das chamadas *capacidades analíticas* – conjunto de habilidades, recursos e fluxos desenvolvidos dentro do sistema da política pública para fornecer informações, conhecimentos e massa crítica relevantes para a produção da política (Wu, Ramesh e Howlett, 2015). Implica também a criação e a sustentação

de *arranjos institucionais* – "conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica" (Pires e Gomide, 2014, p. 20) – voltados a viabilizar o emprego de evidências nos diversos momentos da produção da política pública. A parte 3 congrega contribuições de estudos que analisam diferentes dimensões da institucionalização em distintas áreas de políticas públicas.

Além da adoção da abordagem moderada de evidências e das iniciativas de institucionalização, adicionamos, como perspectiva de novas vias para o aprimoramento do aconselhamento de políticas, a exploração da dimensão dos fluxos interacionais entre os atores e instrumentos dos ecossistemas de evidências. A parte 4 reúne os capítulos que exploram temas, experiências e estratégias que têm modificado esse fluxo, tais como a intermediação, a tradução e a coprodução de evidências, processos que buscam aproximar não apenas produtores e usuários de evidências, mas também as pessoas implicadas nas políticas públicas, ou seja, a sociedade em geral. Acreditamos que esta é uma vereda a ser explorada para transformações efetivas em direção à governança democrática das evidências. Nas próximas seções, desenvolvemos os argumentos em torno das quatro linhas temáticas que compõem este livro.

1 DESAFIOS E INFLEXÕES RECENTES PARA UMA GOVERNANÇA INFORMADA POR EVIDÊNCIAS

Qual o equilíbrio desejado e possível entre técnica e política? Esta pergunta fundante dos estudos de Estado e políticas públicas ganha novos contornos diante dos desafios atuais no cenário mundial de retrocesso democrático (Bermeo, 2016; Brown, 2019; Morais e Gomide, 2024). Diferente de outros momentos históricos, a ruptura atual não se dá de forma abrupta, mas de maneiras mais sutis, invisíveis e, não raramente, institucionais (Bermeo, 2016).

Neste processo, a ciência e a *expertise*, ao mesmo tempo que têm sido alvos de ataques de governantes antidemocráticos em contextos decisórios de alcance global, como na pandemia da covid-19 e na crise climática, também têm sido instrumentalizadas para defender posições liberais por meio de estratégias de desinformação e proliferação de *experts* e *think tanks* pseudocientíficos e conspiracionistas (Roque, 2023; Szwako e Ratton, 2022), com ações muitas vezes potencializadas pelo uso pernicioso das mídias sociais e novas tecnologias (Cesarino, 2022).

Reduções expressivas no orçamento público destinado à ciência formal e ao desenvolvimento do conhecimento (Observatório do Conhecimento, [*s. d.*]); descontinuação de estatísticas estatais como o Censo Demográfico (Sem [...], 2021); desconstrução de sistemas e instituições tradicionais de produção de informação e fuga de cérebros (Moutinho e Escobar, 2022); deslegitimação de estruturas

consultivas (Bezerra *et al*., 2019); desconsideração de conselhos oferecidos por burocratas (Noberto, 2022); e assédio moral (Cavalcanti, 2022) são exemplos que ilustram atitudes hostis aos sistemas do conhecimento científico e da *expertise* técnica.

Paralelamente, propagam-se no mundo iniciativas que buscam desacreditar os *experts* usuais (como os de universidades, institutos de pesquisa e organismos internacionais). Emergem novos *experts* e instituições especializadas na produção e mercantilização da ignorância e desinformação, os "mercadores da dúvida", como nomeado por Oreskes e Conway (2010). No Brasil, o destaque de candidaturas negacionistas nas últimas eleições (Podcast [...], 2022) e a produção por *think tank* de extrema direita de conteúdos negacionistas para ampla disseminação em escolas e organizações não governamentais (ONGs) alertam para o alcance desse fenômeno (Motoryn e Dias, 2024).

Em meio a essas circunstâncias adversas, há, ainda, uma constatação acerca de um potencial descrédito da ciência quando confrontada, por exemplo, à religião. Segundo Nunes (2025), não obstante o papel crucial da pesquisa científica para lidarmos com a pandemia de covid-19, para 86% dos brasileiros a "fé vale mais que a ciência". Tal é o resultado de pesquisa de opinião que foi a campo entre novembro e dezembro de 2023, com cerca de 10 mil respondentes em 340 municípios de todas as regiões do país.

Os capítulos da primeira parte deste livro discutem os desafios do aconselhamento de políticas no macrocontexto atual de instabilidades político-institucionais para se avançar na compreensão de como elas afetam e que desafios impõem às formas conhecidas de se fazer política pública, de se construir legitimidade e de se estabelecerem laços de confiança e coesão social nos processos decisórios.

O campo de estudos sobre o aconselhamento em políticas públicas (*policy advice studies*) emerge nos anos 1990 interessado em explorar a interface entre poder e conhecimento. Três gerações são reconhecidas desde então. Nos primeiros anos, as pesquisas estavam voltadas a descrever o funcionamento dos sistemas de aconselhamento técnico e assessoramento político e concentravam-se em contextos que seguiam o modelo Westminster britânico, como o Reino Unido, o Canadá e a Austrália, no qual a institucionalidade do aconselhamento centrava-se no serviço civil (Migone e Howlett, 2025).

A segunda geração, já nos anos 2000, volta-se a uma variedade mais ampliada de casos, para além dos sistemas Westminster e de países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), como o caso brasileiro, levantando questões sobre os fatores formadores desses diferentes sistemas e a razão para suas formas de funcionamento. Esse breve acúmulo trouxe como uma de suas principais contribuições a identificação da crescente externalização (para fora do serviço civil) e politização do aconselhamento em diferentes países (Migone e Howlett, 2025).

Em verdade, no caso brasileiro, há que se questionar se este processo de fato tem ocorrido, uma vez que a institucionalização do sistema de aconselhamento, como discutiremos na parte 3, nunca foi inteiramente e explicitamente formalizado dentro do aparato estatal.

De todo modo, uma terceira geração vem despontando em tempos recentes, adicionando mais contextos de análise e passando a levantar como tema central a qualidade do aconselhamento e da governança de sua provisão (Migone e Howlett, 2025). É neste ponto que identificamos convergência entre as questões latentes desta literatura e dos estudos das PPIEs, para as quais essa publicação busca contribuir.

1.1 Contribuições deste livro para elucidar as transformações e os desafios recentes para a governança informada por evidências

Os capítulos que compõem a parte 1 revelam como a produção, o uso e a circulação de evidências em políticas públicas estão profundamente atravessados por transformações políticas, tecnológicas e socioculturais recentes. Cada capítulo ilumina um aspecto específico desse cenário, mostrando que os desafios contemporâneos para o aconselhamento técnico e para a institucionalização de práticas informadas por evidências não se restringem a dimensões técnicas, mas envolvem disputas simbólicas, ambientes informacionais instáveis, mudanças na relação entre ciência e sociedade e novas assimetrias produzidas pelas tecnologias digitais.

O capítulo 1, que abre esta parte, *A política do senso comum: declínio democrático e o desmonte da política pública informada por evidências em governos populistas autoritários*, de Michelle Fernandez e Michelle Morais, analisa com rigor conceitual e cuidado metodológico como governos populistas – em especial de Jair Bolsonaro, no Brasil, e Donald Trump, nos Estados Unidos – mobilizam a chamada "política do senso comum". Ao longo do texto, as autoras distinguem sistematicamente essa construção discursiva do senso comum legítimo ou dos saberes populares, mostrando que ela funciona como artifício retórico para fragilizar instituições democráticas, desacreditar a burocracia técnica e deslegitimar a ciência. Apoiada em evidências empíricas e na observação das práticas institucionais em ambos os contextos, a análise demonstra como essa narrativa produz uma oposição artificial entre "o povo" e "os especialistas" e legitima práticas de *hardball institucional*.[8] Como exemplo, a autonomia de órgãos de fiscalização e controle é comprometida, a repressão a jornalistas e acadêmicos críticos ao regime se intensifica e a militarização da administração pública se expande (Da Ros e Taylor, 2021; Passos, 2021; Fernandez, [*s. d.*]).

8. Definido nesse contexto como o jogo duro colocado em prática pelas lideranças populistas autoritárias em que tensionam ao máximo todos os constrangimentos individuais, organizacionais e sistêmicos que permeiam o processo de política pública (Levitsky e Ziblatt, 2018).

As autoras realizam também uma comparação entre os mecanismos específicos observados em cada país, no período Bolsonaro (2019-2022) e no segundo mandato de Trump (desde 2025). Demonstram que, apesar das diferenças contextuais, as ações produzidas têm efeitos comparáveis sobre a produção e o uso de evidências tais como o desfinanciamento de áreas estratégicas, restrição de pesquisas, prevalência de decisões orientadas por alinhamentos político-ideológicos em detrimento de critérios técnicos e erosão da confiança na ciência e na burocracia estatal.

O capítulo 2, de Adriana Badaró, Marcelo Paiva e Fábio Augusto, *Percepção pública da C&T no Brasil: resultados e implicações para políticas públicas*, apresenta os principais achados da edição 2023 da Pesquisa de Percepção Pública da CT&I e discute suas implicações para o fortalecimento de políticas públicas informadas por evidências. O capítulo mostra como a confiança na ciência no Brasil é marcada por ambivalências. Embora a população reconheça a importância da ciência, persistem dúvidas, desinformação e limitada compreensão de seus processos. Os fatores como escolaridade, renda, acesso à informação e experiências pessoais influenciam essas percepções, agravadas pela disseminação de desinformação nas plataformas digitais, por sua vez intensificada principalmente durante a pandemia da covid-19.

Os autores argumentam que políticas públicas informadas por evidências dependem fundamentalmente de um ambiente social de confiança. O capítulo demonstra que evidências só se tornam eficazes quando traduzidas em narrativas que dialogam com valores sociais e institucionais. Afirma que enfrentar o negacionismo exige estratégias que combinem comunicação, cultura e política para fortalecer a legitimidade pública da ciência.

No capítulo 3, *Ciência, cultura e política em tempos de negacionismo e desinformação: tensões e possibilidades*, José Luiz Ratton e José Szwako propõem quatro dimensões analíticas em torno das quais podem se articular os problemas do negacionismo e da desinformação, com atenção especial às suas implicações para as disputas político-culturais em torno do conhecimento especializado. Se por um lado os temas são politicamente urgentes, por outro, o solo conceitual em que estão enraizadas as agendas dos negacionistas[9] e da desinformação permanece instável, tornando difícil uma abordagem definitiva sobre suas tensões e possibilidades. Inspirados pelas críticas à visão excessivamente racionalizante das PPBEs (Cairney, 2017; Monaghan, 2011), os autores preferem não lamentar essa instabilidade, mas extrair dela consequências analíticas e políticas. Mais precisamente, refletir sobre os possíveis impactos que discursos negacionistas e ecologias

9. Entende-se por negacionismo a recusa apriorística e organizada de consensos científicos (Napolitano, 2022; Ratton, 2022), que não se confunde com a dúvida metódica e sistemática, própria da produção do conhecimento científico.

desinformacionais podem ter sobre o uso de evidências na formulação e implementação de políticas públicas.

Os autores mostram que o negacionismo não é mera ignorância, mas uma prática organizada, sustentada por valores morais, identidades políticas e interesses econômicos (Szwako e Ratton, 2022). A desinformação, por sua vez, funciona como estratégia intencional de manipulação, combinando falsidades com conteúdos verdadeiros descontextualizados.

Nesse cenário, as PPBEs enfrentam limites importantes, pois a aceitação de evidências depende de valores culturais, disputas políticas e da credibilidade das instituições. O texto discute como esses fatores se expressam em políticas sensíveis (como armas de fogo, saúde e segurança pública), mostrando que evidências científicas não bastam quando entram em choque com crenças identitárias ou interesses econômicos.

Os autores enfatizam a complexidade interna do Estado ao mostrar que tomadores de decisão, gestores e burocratas de nível de rua atuam segundo lógicas distintas, influenciadas por responsabilidades, pressões e valores próprios. Essa diversidade interna gera tensões e concorrências que podem dificultar o uso de evidências e criar brechas para que narrativas negacionistas circulem e ganhem força. Além disso, as culturas organizacionais, especialmente em setores como a segurança pública, desempenham papel decisivo na forma como evidências são interpretadas, incorporadas ou rejeitadas.

Ao findar o capítulo, os autores defendem que enfrentar o negacionismo e a desinformação requer mais do que "corrigir fatos"; é preciso traduzir evidências para marcos culturais compartilhados e reconhecer que políticas públicas interagem com conflitos morais, ideológicos e identitários. Evidências só ganham força quando conectadas a estratégias narrativas, valores e disputas que estruturam o campo político contemporâneo.

O capítulo 4, *Ecossistema de desinformação e radicalização: repercussões no policymaking*, de Leonardo Fernandes Nascimento, Letícia Maria Costa da Nóbrega Cesarino e Alisson Soares, argumenta que a desinformação no Brasil vai além da distorção intencional de fatos, constituindo uma estrutura epistêmica própria,[10] moldada por dinâmicas sociotécnicas e afetivas que se consolidam nas plataformas digitais. O estudo do "caso do Pix" evidencia esse funcionamento: uma norma técnica da Receita Federal é rapidamente ressignificada em larga

10. O capítulo argumenta que esse ecossistema reorganiza os critérios de produção de verdade, substituindo formas institucionais de mediação (ciência, imprensa, burocracias) por arranjos sociotécnicos baseados em afetos, algoritmos e influenciadores. Mais adiante, os autores caracterizam esse processo como um novo regime de mediação tecnopolítica e como uma nova tipologia epistêmica que concorre diretamente com o sistema oficial de produção de evidências. Trata-se, portanto, de um regime que não apenas difunde informações falsas, mas estrutura modos distintos de ver, sentir e validar a realidade.

escala por influenciadores digitais e redes algorítmicas, produzindo não apenas desentendimento, mas efeitos materiais (queda nas transações, pressão política, revogação da norma). O episódio revela a assimetria entre o Estado, que opera em uma lógica de prevenção,[11] e o ecossistema de desinformação, que segue uma lógica preemptiva,[12] antecipando crises e mobilizando afetos antes que políticas sejam compreendidas e implementadas.

Os autores sustentam que as plataformas criaram um ambiente de crise permanente, no qual a velocidade, a simultaneidade e a personalização da informação desestruturam a legitimidade dos sistemas de peritos.[13] Nesse contexto, a mediação entre fatos e público é reorganizada numa topologia triádica: seguidores ("eu-pistemologia"),[14] algoritmos (causalidade oculta) e influenciadores (novos mediadores identitários). Esses três elementos operam de forma recursiva, substituindo a lógica impessoal e procedimental da ciência, da imprensa e das burocracias públicas por dinâmicas de confiança afetiva e senso comum.

O capítulo mostra ainda que a adesão popular à desinformação decorre de sua capacidade de dialogar com enquadramentos intuitivos da vida cotidiana. Tecnologias como o Pix, ao serem incorporadas à ordem valorativa contemporânea – liberdade, agilidade, informalidade, autonomia ante o Estado –, tornam-se vulneráveis à mobilização de ameaças. Assim, a desinformação não apenas distorce políticas, mas reconstrói seus sentidos, convertendo ferramentas estatais em símbolos de opressão ou vigilância. Trata-se de uma inversão estrutural: o Estado, que deveria regular plataformas e ordenar o debate público, passa a reagir a ondas informacionais produzidas nessas mesmas plataformas.

Por fim, os autores concluem que a desinformação deve ser compreendida como uma infraestrutura política e não como um conjunto de conteúdos isolados. Seu combate exige estratégias multiescalares: regulação das plataformas, fortalecimento de mediadores confiáveis nos territórios (digitais e *offline*) e reinvenção da comunicação pública, capaz de disputar sentidos no plano do

11. A expressão sintetiza a descrição dos autores sobre a lógica temporal do sistema de peritos e das políticas públicas, baseada em processos formais, lineares e preventivos.

12. Um movimento paradoxal do ponto de vista da temporalidade linear: reagir ao inimigo antes mesmo de ele agir (Massumi, 2015).

13. Os autores usam "sistema de peritos" para se referir ao conjunto de instituições e agentes que, no mundo pré-digital, detinham legitimidade social para produzir, validar e mediar a verdade sobre a realidade.

14. O recurso à experiência imediata, à trajetória e a opiniões pessoais, à certeza dos sentidos (o que se pode ver, ouvir em primeira mão etc.). A premissa "eu-pistemológica" de que a verdade é interna ao sujeito (*truth is in there*) é complementada pelo outro extremo epistêmico, qual seja, a premissa de que *truth is out there* (Zoonen, 2012): ou seja, de que a verdade remete a causalidades invisíveis e holísticas que são, em última instância, inescrutáveis ao sujeito individual.

cotidiano e dos afetos.[15] Ademais, os autores alertam que, enquanto o Estado continuar preso ao modelo de verdade do sistema de peritos, sem reconhecer a lógica afetiva e preemptiva dos ecossistemas digitais, continuará vulnerável a crises reputacionais e decisões políticas reversíveis e desestabilizadoras.

Intitulado *Informação algorítmica e políticas públicas: potencialidades, vieses e riscos da inteligência artificial generativa*, de autoria de Paulo Jannuzzi, Vicente Ferreira, Elisabete Ferrarezi, Tatiana Maranhão, Enrico Martignoni, Fernanda Reis e Hugo Bragheto, o capítulo 5 analisa como a expansão das tecnologias digitais alterou profundamente o ambiente informacional e, com isso, a própria dinâmica das políticas públicas. Os autores argumentam que a proliferação da informação algorítmica (conteúdos impulsionados por algoritmos nas redes sociais, muitas vezes sensacionalistas, polarizantes e pouco confiáveis) criou um cenário de "caos informacional" que fragiliza políticas e instituições. Nesse ambiente, *fake news* e narrativas moralmente mobilizadoras ganham velocidade e alcance superiores às informações verificadas, favorecendo discursos de ódio, ataques a programas sociais e desconfiança generalizada em relação ao Estado. Programas consagrados, como o de imunizações, e certas iniciativas em educação e saúde têm sido diretamente afetados por esse ecossistema de desinformação.

Em contraposição a essa lógica da desinformação, os autores apontam que ferramentas de inteligência artificial generativa (IAG), quando baseadas em acervos qualificados, podem funcionar como uma alternativa civilizatória.

É nesse contexto que surge o Chat das Políticas Públicas (ChatPP), assistente desenvolvido pelo projeto IAPP[16] com base em modelos de linguagem de código aberto e treinado sobre um acervo curado de mais de 22 mil textos acadêmicos e técnicos da área de políticas públicas. O capítulo mostra que, ao contrário de outros modelos comerciais treinados com dados opacos e dominados por vieses culturais globais, o ChatPP apresenta um verniz político mais alinhado aos valores do pacto constitucional de 1988, situando-se no espectro social-democrata.

Assim, os autores enfatizam que a IAG não é neutra: seus vieses derivam tanto das bases de dados quanto das escolhas de *design* e das estruturas algorítmicas que organizam o aprendizado. A discussão aprofunda o funcionamento dos algorítmicos e seus riscos para o setor público, mostrando como sistemas de IA podem reproduzir padrões históricos de discriminação racial, de gênero e

15. O trabalho de Massumi (2015) e de outros expoentes da teoria dos afetos ressalta que o afeto não é o mesmo que emoções. Ele opera fora da dicotomia racionalidade-emoção, a partir de uma camada cognitiva-existencial do humano que é pré-consciente, pré-linguística e que estrutura as percepções e emoções dos sujeitos. É nessa camada que os algoritmos se engajam em relações recursivas com os usuários humanos (Chun, 2016).

16. O ChatPP vem sendo construído e mantido por uma equipe de pesquisadores multidisciplinares atuantes em ramos relacionados à administração pública, políticas públicas, inteligência artificial (IA) e tecnologia em geral.

de classe. Exemplos como o sistema Compas,[17] algoritmos hospitalares que subestimam as necessidades de pacientes negros e técnicas de discriminação por variáveis *proxy*[18] demonstram como, ao serem incorporados à gestão estatal, esses sistemas podem institucionalizar injustiças em larga escala. Além disso, os autores explicam como *câmaras de eco*, *bolhas informacionais*, *vieses de confirmação* e *algoritmos opacos* afetam diretamente a opinião pública, moldam comportamentos políticos e influenciam a legitimidade de políticas.

O capítulo conclui-se defendendo que a informação algorítmica deve ser tratada como a quarta chave analítica[19] das políticas públicas (ao lado de instituições, interesses e ideias), dada sua crescente autonomia na definição de agendas e na disputa pela atenção pública.

Diante desse cenário, os autores propõem um conjunto de ações estruturantes: formação crítica e contínua dos gestores públicos para reconhecer limites, vieses e riscos da IAG; ampliação da *literacia em IA*[20] para toda a sociedade; curadoria rigorosa e republicana dos acervos que alimentam modelos generativos; governança pública robusta para sistemas algorítmicos, incluindo auditorias, explicabilidade e mecanismos de contestação; e avanço urgente na regulação de IAs de fronteira, dadas as possibilidades de desalinhamento e superinteligência apontadas pelos relatórios internacionais. Para os autores, o enfrentamento simultâneo do caos informacional e dos riscos da IA exige fortalecer instituições democráticas, recuperar a centralidade da evidência e construir ambientes tecnológicos que ampliem – e não restrinjam – justiça, transparência e racionalidade nas políticas públicas.

As contribuições dos capítulos da parte 1 convergem para um ponto comum: em contextos de erosão democrática e desregulamentação informacional, as dinâmicas algorítmicas reorganizam identidades, agendas e coalizões. As evidências deixam de circular em ecossistemas relativamente coesos; o que está em jogo, portanto, não é simplesmente "usar mais evidências", mas proteger e reinventar as condições de possibilidade do próprio debate público informado.

17. Utilizado para avaliar o risco de reincidência criminal nos Estados Unidos. Análises revelaram que o algoritmo tendia a classificar réus negros como de maior risco de reincidência em comparação com réus brancos que possuíam históricos semelhantes. Esse caso ilustra como o viés racial pode ser perpetuado dentro do sistema de justiça criminal por meio de algoritmos (Angwin *et al*., 2016).

18. Um fenômeno em que algoritmos empregam variáveis que, embora pareçam neutras, estão intrinsecamente ligadas a características pessoais. Um exemplo claro disso é o uso do código de endereçamento postal (CEP), que pode atuar como um substituto para raça em sociedades onde há segregação residencial.

19. No contexto atual, analistas de políticas públicas precisam apreender o papel da informação algorítmica como eixo explicativo – o quarto *I* – para entender a força e a resistência a vários programas públicos ao longo das suas espirais de implementação.

20. Os autores definem literacia em IA como o desenvolvimento de competências individuais em três dimensões: que permitam avaliar criticamente as tecnologias de IA; comunicar e colaborar eficazmente com a IA; e usar a IA como uma ferramenta *online*, em casa e no local de trabalho.

Nesse sentido, a parte 1 delimita um diagnóstico indispensável para as demais partes do livro: se a relação entre técnica e política sempre foi tensa, hoje ela se dá sob pressão adicional devido às tecnologias que aceleram, personalizam e opacificam a mediação entre fatos e público. Os capítulos mostram que enfrentar essa conjuntura requer estratégias multiescalares – desde a defesa de instituições científicas e sistemas oficiais de informação até políticas de regulação, literacia midiática e governança de IA – e, sobretudo, uma compreensão mais realista de que evidências só se tornam politicamente relevantes quando conectadas a disputas de sentido, valores públicos e formas de construção de legitimidade. Assim, esta parte reforça que a agenda de PPIEs, para permanecer democrática, precisa combinar rigor técnico com imaginação institucional, e capacidade analítica com estratégias de comunicação e proteção contra o uso antiético do conhecimento.

2 APROFUNDANDO O EXERCÍCIO DE UMA PERSPECTIVA MODERADA DO USO DE EVIDÊNCIAS

2.1 Ontologia das evidências

Ao menos nas sociedades democráticas da atualidade, a prática de uma razão pública discursiva, livre e aberta, é condição essencial para uma comunidade formar juízos duradouros e legítimos sobre as questões de interesse público. Até mesmo aquilo que se reconhece socialmente como uma necessidade humana depende, na prática, de juízos sociais formados a partir de interações discursivas entre os membros da comunidade. Se os conteúdos valorativos são definidos em um contexto de discussão comunitária, então o que torna um valor particular um fundamento objetivo para determinada realidade de política pública – um direito humano, por exemplo – é a força dos argumentos públicos em favor da importância do valor em questão. Esses argumentos têm de ser sustentados publicamente e somente na medida em que (e enquanto) resistam ao debate é que esse valor servirá de fundamento a uma política pública. Portanto, o conteúdo objetivo dos valores é definido socialmente e no espaço das razões públicas.

Do ponto de vista prático, as decisões do dia a dia das políticas públicas não podem deixar de levar em consideração as ideologias e os valores sociais. Qualquer decisão de política pública deve fazer juízos de valor acerca daquilo que é bom (apropriado, conveniente, oportuno) para a sociedade e, em especial, para os atores interessados e públicos afetados pela política em pauta. Em outras palavras, as autoridades de política não devem apenas preocupar-se com os conteúdos de verdade dos enunciados que sustentam suas decisões, senão também com as consequências e os princípios éticos dessas decisões.

Dito isso, nossa busca é por uma moldura ontológica que seja moderada, ou seja, uma espécie de *via media* entre uma visão reificada das realidades das

políticas públicas – isto é, reduzida a supostos fatos axiologicamente puros – e uma visão subjetivista dessas realidades. Propomos, então, a moldura que chamamos de realista moderada. Esta pressupõe o caráter em parte socialmente construído (intersubjetivo) e em parte objetivo das realidades-objeto das políticas públicas. Isso se deriva da dupla função da linguagem – a de descrever fatos e prescrever valores (Putnam, 2002) – com a qual nós expressamos as realidades em geral e as das políticas públicas em particular.

2.2 Epistemologia e metodologia das evidências

Na visão moderada, as evidências em políticas públicas podem ser concebidas como as experiências, informações e razões usadas nas decisões e avaliações dessas políticas, *dado um contexto decisório*. Não se reduz o conceito de evidência à sua mera dimensão factual, tampouco se privilegia, em termos absolutos, determinado paradigma metodológico como o mais adequado ou correto. Tampouco elege-se certo conjunto de técnicas como "as melhores", pois a qualidade das evidências – a despeito de depender do rigor do método com que as evidências são produzidas – é relativizada segundo a cultura particular da área de política em pauta e segundo o contexto decisório.

É verdade que a concepção moderada de evidência pode ser considerada, à primeira vista, como excessivamente vaga. Não obstante, a vagueza conceitual aqui se justifica, em primeiro lugar, pela enorme pluralidade de realidades (experiências, razões etc.) por meio das quais nós justificamos epistemicamente os enunciados da linguagem natural e os enunciados das políticas públicas em particular. Pensemos, por exemplo, nas diversas formas de se justificarem enunciados derivados: i) da percepção sensorial (experiências perceptuais); ii) do puro raciocínio (premissas acarretando logicamente uma conclusão); e iii) enunciados tautológicos autoevidentes, como os da lógica ou da matemática. Não podemos reduzir todas essas formas a um único padrão. Em segundo lugar, as decisões de políticas públicas se dão em um nível de complexidade que não se vê em geral em decisões meramente técnicas ou passíveis de redução a um esquema de cálculo, pois as decisões de políticas têm de lidar com o *poder de agência* dos seres humanos – isto é, com as ações e reações até certo ponto arbitrárias dos agentes sociais. Tal complexidade leva a que as formas por meio das quais os *policymakers* (produtores de políticas) tenham de apoiar as suas decisões, incluindo os elementos experienciais ou evidências, se estendam por um espectro ontológico necessariamente amplo e diversificado. Em terceiro lugar, considerando o variado conjunto de áreas, setores e temas de políticas públicas, a concepção moderada de evidências, conceitualmente aberta, tem a vantagem adicional de ser aplicável a esse conjunto. Não estamos interessados em um conceito de evidência que se aplique apenas àquelas áreas

que se concentram no uso de evidências estritamente científicas. Muito menos desejamos subscrever a um "imperialismo epistêmico", que prescreva o paradigma metodológico das ciências duras (*hard sciences*) como um modelo exemplar a ser necessariamente seguido pelos outros campos do saber. Considerando-se essas razões, a vagueza do conceito de evidência passa a ser vista como uma qualidade desejável, embora essa característica leve a outros problemas teóricos.

O realismo moderado engendra uma atitude metodológica voltada para a variedade das experiências particulares das políticas públicas. Isso implica um enfoque nos aspectos concretos das realidades sob exame e intervenção, os quais podem ser apreendidos com um método histórico-institucional, além de outros métodos qualitativos. Buscam-se os funcionamentos, mecanismos e processos reais de cada situação de política pública. Assim, diríamos que o realismo moderado leva o analista ou produtor de política a uma atitude metodologicamente pluralista, com um padrão de uso de evidências igualmente pluralista, em que modelos formais e experimentações controladas são auxiliares e complementares a resultados de estudos baseados em métodos qualitativos.

Portanto, a aplicação do conceito moderado de evidências em políticas públicas se abre para um âmbito muito mais amplo do que as *evidências estritamente científicas* – entendidas no sentido das *hard sciences*. O conceito abrange informações e razões produzidas por atores sociais externos à ciência (não acadêmicos, não pesquisadores), com destaque para os atores interessados nas diferentes políticas públicas. Em particular, o modelo moderado acolhe as chamadas "evidências híbridas" (Fonseca *et al.*, 2022, p. 223) – aquelas "oriundas dos encontros, dos debates, das deliberações, dos acordos operacionalizáveis e dos conflitos manifestados [nas instituições participativas]". As evidências híbridas desempenham um papel central nas decisões e avaliações em várias áreas e temas de políticas públicas – como na área de direitos humanos –, nos quais têm grande importância as informações produzidas, por exemplo, em organizações sociais e grupos de interesse (*advocacy*).

2.3 O desafio do contexto

O elemento essencial da concepção moderada das evidências em políticas públicas é a noção de *contexto decisório*. Dessa noção depende o sentido, a finalidade e a qualidade da evidência a ser usada no processo decisório da política pública em questão.

A noção de contexto nos remete, em geral, a um conjunto de referências implícitas ou tácitas que completam o sentido de determinado texto. Mas, essa noção nos coloca diante de alguns desafios teóricos importantes. O principal deles é que um contexto pode ser apreendido em um número indefinido de níveis

e dimensões de análise. Por exemplo, contextos decisórios de políticas públicas podem ser apreendidos por áreas, temas e setores de política; em diversos níveis institucionais; em diversas esferas de governo e outros. Não há uma escala absoluta por meio da qual possamos avaliar a qualidade desses níveis ou dimensões: cada um ajusta-se a um propósito analítico diferente.

Para lidar com esse desafio, nossa estratégia metodológica consiste na busca de certos elementos comuns a vários contextos em políticas públicas, complementando-se essa análise com uma série de estudos de casos mutuamente comparáveis. Começamos pressupondo alguns elementos estruturais de um contexto decisório: o agente decisor (*policymaker* ou o seu centro decisor), suas crenças, valores e vieses, seus conhecimentos, seus instrumentos e propósitos decisórios. Esse esboço pode ser aperfeiçoado por meio de estudos de casos comparados, em que seriam examinados vários contextos decisórios de políticas públicas, abrangendo distintas áreas, temas, setores e níveis de análise. A busca de analogias entre os elementos que parecem ser "estruturais" em cada contexto seria o objetivo mais imediato desse exame. A nossa estratégia, portanto, combina o que poderíamos chamar de uma óptica *a priori* (estipulação do agente decisor e seus elementos circundantes como o centro da análise), com uma óptica *a posteriori* ou indutiva (estudos de casos comparados).

2.4 Contribuições deste livro para o modelo moderado

Este livro funciona como um "laboratório", onde diversos elementos vêm à tona e nos ajudam a aclarar, progressivamente, construtivamente, inúmeros tópicos relativos ao uso de evidências em políticas públicas. Nesta subseção, ilustramos essa afirmação mencionando alguns capítulos do livro.

No sexto capítulo, *Quem tem medo de requisitos dialógicos carregados de valores? Um olhar axiológico para os sistemas de monitoramento de políticas públicas*, Rosana de Freitas Boullosa e Roberto W. S. Rodrigues procuraram estruturar uma crítica a determinada abordagem do monitoramento de políticas públicas. Esta abordagem considera os sistemas de monitoramento de políticas públicas como axiologicamente neutros e objetivos, e se fundamenta em uma abordagem cibernética de sistemas. Como dizem os autores, os sistemas de monitoramento são geralmente fundamentados em uma perspectiva positivista, de matriz gerencialista, que separa valor de fato, sujeito de objeto, privilegiando questões ligadas à eficácia e à efetividade dos objetos avaliados.

Nesse sentido, o capítulo em questão se alinha com outras propostas de capítulos deste livro. A proposta aqui consiste em uma avaliação crítica das premissas da abordagem cibernética aos sistemas de monitoramento, de modo a explicitar os valores e as crenças que estruturam esses sistemas. Os autores

também propõem as linhas gerais de um sistema de monitoramento orientado por valores normativos bem definidos e alinhados a um projeto de país, o modelo axiológico de monitoramento de políticas públicas (MO-VA). Trata-se de um modelo capaz de incluir as dimensões dialógica, valorativa, política e democrática.

O capítulo de Rosana de Freitas Boullosa e Roberto W. S. Rodrigues alinha-se aos pressupostos do modelo moderado, especialmente ao pressuposto do entrelaçamento ontológico dos fatos e dos valores nas realidades atinentes às políticas públicas. Portanto, o texto estabelece uma espécie de diálogo com o modelo moderado, com foco no problema do monitoramento. A crítica aos pressupostos ontológicos e epistemológicos dos sistemas de monitoramento tradicionais segue as linhas gerais da crítica do modelo moderado à perspectiva tradicional das PPBEs.

Propondo uma discussão teórica, o capítulo 7, intitulado *Teoria ator-rede: pela emancipação, anti-hegemonia e descolonização de evidências científicas em políticas públicas*, de Ivan da Costa Marques, propõe-se a discutir as evidências científicas aplicadas a políticas públicas, usando a teoria ator-rede (TAR) como uma ferramenta analítica. A TAR coloca as evidências científicas em perspectiva relacional, destituindo-lhes de quaisquer supostos privilégios de neutralidade, universalidade e objetividade absolutas. As evidências científicas seriam redes que se justapõem coerentemente a uma rede maior – o chamado "paradigma das ciências euroamericanas", as quais tendem a descrever o mundo por meio de "idealizações de subestruturas matematizáveis", para usar uma expressão de Husserl (1954).

A TAR permite ainda quebrar certos mitos daquele paradigma dominante, tais como as dicotomias sujeito-objeto, ciência-política e, por último, mas não menos importante, o mito positivista da dicotomia entre fatos e valores (Putnam, 2002). Esta última dicotomia leva as pessoas a verem as evidências científicas como fatos puros, isentos de valores, e sobre os quais cabe pouca discussão. Logo, a TAR pode ser compreendida como uma abordagem teórico-metodológica que evidencia como os fatos são continuamente construídos, negociados e estabilizados em redes. Ao revelar esse caráter processual e relacional das evidências, a TAR oferece críticas consistentes à perspectiva tradicional das PPBEs, contribuindo para aprofundar e dialogar com uma visão moderada sobre a concepção e o uso de evidências no campo das políticas públicas.

Somando-se aos capítulos de discussão teórica, no capítulo 9, *Causalidade e políticas públicas: uma defesa do pluralismo*, Maurício Mota Saboya Pinheiro questiona a visão tradicional das PPBEs, por meio da descrição da rede conceitual subjacente a certos métodos e técnicas de inferência causal, bem como avalia a adequação dessa rede às realidades-objeto das políticas públicas. Para tanto, sua análise combina uma elucidação conceitual com reflexões sobre natureza das realidades das políticas públicas, filosofia da causalidade, filosofia da ciência,

filosofia do conhecimento e história da ciência. O capítulo sustenta um pluralismo metodológico baseado em um uso criativo e adaptativo de diferentes métodos e técnicas de avaliação de relações causais, os quais brotam de uma atitude cognitiva voltada para as próprias realidades das políticas públicas em si.

O capítulo em tela pode ser considerado como uma aplicação do modelo moderado ao problema da causalidade em políticas públicas. O texto avalia que o ideal explicativo positivista tem sérias fragilidades para lidar com esse tipo de causalidade, especialmente porque o positivismo não lida adequadamente com o poder de agência do ser humano, nem com o entrelaçamento estrutural entre fatos e valores. Essas características das realidades de políticas públicas acarretam que o grau de confiabilidade epistêmica do conhecimento causal nesse campo é substancialmente menor, em comparação com as ciências naturais. Esta constatação, contudo, longe de conduzir a um ceticismo causal, deve incentivar analistas e formuladores de políticas a adotarem uma atitude de pluralismo metodológico quanto aos métodos e técnicas de análise causal em políticas públicas. Isso implica ser favorável à cooperação entre diferentes formas de conhecimento da causalidade, em que o conjunto da chamada modelagem causal se integre a outros instrumentos analíticos de natureza qualitativa, usados nas ciências sociais.

Passando aos capítulos de caráter mais aplicado, temos, por exemplo, o intitulado *O uso de evidências em políticas de saúde e seus desdobramentos no contexto local: colocando as evidências no centro da vida cotidiana*, de autoria de Jorge Otávio Maia Barreto, Laura dos Santos Boeira e Ingrid Gomes Abdala (capítulo 8). Partindo do referencial da Comissão Global de Evidências para Responder aos Desafios Sociais (2022, 2025), os autores enfatizam o aspecto das evidências localmente contextualizadas para políticas públicas, com impacto no dia a dia das pessoas.

Em um nível conceitual, adota-se uma definição ampla de evidências, falando-se inclusive da necessidade de se integrarem vários tipos de evidências, além de se privilegiar o caráter contextualizado destas, tal qual prescreve o modelo moderado. Em um nível de aplicação prática, o capítulo 8 propõe várias sugestões de arranjos institucionais e métodos concretos para se promover a integração entre as evidências científicas, globais, e as evidências locais, contextualizadas, territorializadas. Exemplos de tais arranjos e métodos: núcleos de evidência da EVIPNet Brasil e o serviço de revisões rápidas para promoção da saúde; desenvolvimento de metodologias participativas de síntese e adaptação de conhecimento; criação de rotinas institucionais – como consultas públicas qualificadas, mesas permanentes de diálogo e protocolos de coprodução de revisões rápidas; implementação de políticas públicas informadas por evidências mais enraizadas nos territórios; entre outros.

Assim, o capítulo contribui para aprofundar a reflexão sobre certos conceitos e princípios do modelo moderado – tais como a ampla extensão do conceito de evidências e o seu caráter contextual –, bem como para tornar viável a aplicação deste modelo, ao propor princípios, métodos e arranjos institucionais voltados para a integração entre evidências científicas e evidências locais.

Outros capítulos do livro, das demais partes, contribuem para preencher a lacuna do modelo moderado quanto a uma caracterização mais aprofundada do que seja um contexto de uso de evidências em políticas públicas.

Nesse sentido, na parte 1, identificamos uma conexão particularmente interessante entre o modelo moderado e o papel das evidências científicas na epistemologia da desinformação. Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, os públicos da desinformação são receptivos a evidências científicas. A diferença está no enquadramento epistêmico que contextualiza essas evidências, no caso, os ecossistemas das multiplataformas digitais. O contexto aqui é caracterizado como um enquadramento epistêmico particular, no seio do qual os partícipes de determinado ecossistema digital usam evidências científicas e de outros tipos. Desse enquadramento, podem tomar parte várias atitudes e disposições dos usuários de evidências, as quais podem inclinar ou repelir (em vários graus) esses usuários ao uso de evidências científicas, ou ao menos a um uso seletivo destas. Esse tipo de caracterização de um contexto de uso de evidências pode lançar novas luzes sobre as barreiras e os facilitadores ao uso de evidências científicas pelos *policymakers*, sobretudo na atualidade, em que a desinformação se constitui em um problema para as políticas públicas.

Na parte 3, os trabalhos ressaltam a importância das dimensões organizacionais, territoriais ou locais do uso de evidências. Não apenas falam da importância de se ajustarem os padrões normativos e as evidências globais às vivências dos locais onde tais padrões e evidências serão aplicados, mas também ilustram essa contextualização com exemplos de experiências institucionais bem-sucedidas.

Na parte 4, ecos do modelo moderado são ouvidos sempre que se fala de coprodução de evidências. Uma das premissas do modelo é o caráter contextual da definição de evidência e da qualidade do uso dessa evidência. Isso acarreta que a produção das evidências para uma política pública deve estar ajustada ao contexto da implementação da política, o que inclui necessariamente as pessoas (públicos, atores sociais, cidadãos etc.) envolvidas na política em questão. A coprodução de evidências, portanto, envolve um conceito de evidência que abrange, por exemplo, conhecimentos e saberes tácitos, baseados na experiência vivida por certos atores sociais.

3 CULTURA, INSTITUCIONALIZAÇÃO E ARRANJOS SETORIAIS DO USO DE EVIDÊNCIAS

3.1 Instituições para evidências: múltiplos significados e formas de expressão

A discussão teórica acerca de instituições contempla uma ampla gama de autores e escolas de pensamento em diferentes ramos do conhecimento das ciências humanas e sociais aplicadas. Diferentes disciplinas como o direito, a ciência política, a economia, a administração pública, a sociologia, para citar apenas alguns dos mais recorrentes, mobilizam o conceito de instituições, desenvolvendo um significado próprio ou aplicável ao objeto de estudo dessas diferentes áreas do conhecimento humano.

Em sintonia a esse elevado reconhecimento e mobilização do conceito de instituições por parte da academia, há o uso rotineiro desse termo no debate público. De modo corriqueiro, pergunta-se sobre o funcionamento das instituições, sua qualidade e em que medida práticas governamentais estão ou não institucionalizadas. Assim, diferentes atores, como organismos internacionais, governos, entidades da sociedade civil organizada, meios de comunicação, empresas e mesmo cidadãos, mobilizam a ideia de instituições na reflexão que fazem e na ação política que adotam em relação às questões que perpassam as sociedades nas quais habitam e às políticas públicas promovidas pelo Estado.

Não obstante a multiplicidade de usos e apropriações do conceito de *instituições*, é relevante traçarmos algumas balizas a fim de mobilizar esse conceito de maneira sistemática e útil para sua incorporação ao debate sobre uso de evidências em políticas públicas. Para tanto, iremos esmiuçar brevemente três tradições teórico-metodológicas que adotaram de maneira central o conceito de instituições, ao ponto de serem denominadas formas de institucionalismo ou de neoinstitucionalismo:[21] histórico, da escolha racional e sociológico (Hall e Taylor, 2003).

Em comum, essas três correntes advogam que são as *instituições* fatores cruciais para influenciar e, em muitos casos, determinar os resultados sociais e políticos observados empiricamente. Além disso, todas irão mobilizar um conceito próprio de instituições, procurando observar a relação entre comportamento e instituições e explicar como as instituições surgem e se desenvolvem. Os parágrafos a seguir

21. Hall e Taylor (2003) argumentam que o termo neoinstituicionalismo surge na ciência política para demarcar estudos realizados a partir de 1980 em resposta à perspectiva behaviorista dos anos 1960 e 1970. No próprio trabalho de Hall e Taylor (2003), contudo, tanto o termo institucionalismo como neoinstitucionalismo são utilizados sem diferenciação. Para este capítulo, para simplificar, utilizaremos o termo institucionalismo, que é como mais recorrentemente essas correntes são nomeadas no próprio campo de estudos em que se originaram.

fundamentam-se sobretudo nos argumentos de Hall e Taylor (2003), que fazem uma ampla revisão teórica dessas três correntes.

O institucionalismo histórico privilegia o entendimento de instituições associado às organizações, suas regras e convenções "oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política" (Hall e Taylor, 2003, p. 196). É particularmente relevante para sua conceituação a observação das trajetórias, das conjunturas críticas, do papel atribuído às ideias e das consequências em boa parte imprevisíveis do funcionamento das instituições. Nesse sentido, cabe destaque à observação da trajetória histórica dos fenômenos sociais, em que cálculos instrumentais combinam-se a dinâmicas de longo prazo formatando culturas e atores.

Um dos conceitos centrais ao institucionalismo histórico é o de *path dependence.* Traduzido literalmente como "dependência da trajetória", no contexto das políticas públicas, aponta como decisões tomadas ao longo da trajetória de muitas políticas condicionam as decisões posteriores. Os diferentes contextos político-institucionais são outro elemento analítico recorrentemente mobilizado para explicar os resultados sociais. As instituições são responsáveis por produzir diferentes trajetórias permeadas por importantes momentos de mudança que condicionam a formação de novas identidades e informam o cálculo eleitoral posterior de políticos e burocratas.

O institucionalismo da escolha racional observa o papel desempenhado por direitos, como os de propriedade, regras ou estruturas organizacionais que atuam no sentido de diminuir os custos de transação, promover estabilidade e garantir alguma previsibilidade para os fenômenos sociais sob escrutínio dos analistas. Os atores são observados a partir da interação estratégica que desenvolvem entre si, partindo-se de alguns pressupostos: o comportamento utilitário dos atores para atender às suas preferências; a existência de muitos dilemas de ação coletiva, em que ações individuais produzem resultados indesejáveis no plano coletivo; e o cálculo estratégico, ou seja, que considera comportamentos possíveis de outros atores.

As instituições surgem de maneira voluntária entre os atores interessados, para benefício mútuo, ou são aquelas sobreviventes após algum tipo de seleção competitiva. Nesse último aspecto, as instituições derivam sua sobrevivência da sua maior conveniência ou adequabilidade aos atores que participam de alguma interação estratégica no campo social, econômico ou político.

A última escola que informa uma ampla gama de pesquisas em diferentes campos do conhecimento é o institucionalismo sociológico. Para os pesquisadores que desenvolveram essa corrente teórica, as instituições assumem o sentido de práticas culturais adotadas pelas organizações, não necessariamente para conferir maior racionalidade à sua atuação. Nesse sentido, além de regras e procedimentos

formais, as instituições incluem "os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais", além de uma "rede de hábitos" (Hall e Taylor, 2003, p. 209). Assim, instituição e cultura se interpenetram, de modo que a segunda é tomada como sinônimo da primeira.

Um padrão particularmente importante das instituições é o seu papel de influência no comportamento dos indivíduos, ao moldarem como estes assimilam o mundo e o comportamento dos demais atores. As instituições fornecem interpretações que são mobilizadas pelos atores sociais nas escolhas racionais de seus comportamentos. Esse aspecto cognitivo será muito relevante para moldar as interações sociais. As instituições surgem e se estabelecem não por serem as mais eficientes, mas por se adequarem às conveniências sociais, o que lhes confere maior legitimidade social.

Dadas essas múltiplas formas de se compreender as instituições, como podemos pensá-las para a compreensão do uso de evidências em políticas públicas? Como os capítulos desta publicação mobilizam a ideia de instituições e seus derivados, tais como os processos de institucionalização?

Um dos trabalhos clássicos da literatura sobre utilização de evidências em pesquisas científicas aponta para diferentes possibilidades e formatos de uso de evidências, o que produz implicações para se pensar o formato de institucionalização. Para Weiss (1979), há formatos de utilização que apontam para uma característica mais direta de aplicação dos resultados científicos nas políticas públicas – como os chamados *knowledge-drive* e *problem-solving*[22] –, em que resultados de pesquisa informam decisões, o que é muitas vezes o padrão normativo esperado por analistas e entusiastas do uso de evidências em políticas públicas.

Outros formatos de utilização, contudo, são menos lineares ou aclamados como desejáveis, mas não menos importantes para se entender o fenômeno social. Há formatos em que as decisões precedem as evidências e estas são selecionadas para confirmar decisões anteriores (uso político) ou que basta apontar que pesquisas estão sendo realizadas (uso tático). Há também a mobilização de evidências para criar algum tipo de esclarecimento de conceitos importantes (uso elucidativo), em que diferentes atores e contextos concorrem para produzir evidências de diferentes tipos para produzir políticas (uso interativo) ou ainda aquele em que o conhecimento científico é parte de um esforço mais amplo de acúmulo intelectual da sociedade (uso para o empreendimento intelectual). Se há múltiplas formas para utilização de evidências em políticas públicas, há também diferentes sentidos e maneiras para sua institucionalização.

22. Respectivamente, uso orientado pelo conhecimento e uso voltado à resolução de problemas.

Há diversos modelos existentes para a compreensão do uso e da institucionalização de evidências em políticas públicas (Amara, Ouimet e Landry, 2004; Ouimet *et al.*, 2009; Parkhurst, 2017; Pinheiro, 2020; Koga *et al.*, 2020). Mais recentemente, há os esforços feitos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para delinear um conjunto de dimensões associadas à institucionalização. Pelo modelo adotado, seis fatores de institucionalização são centrais: i) governança; ii) padrões e processos rotineiros; iii) parcerias e ações coletivas; iv) liderança e comprometimento; v) recursos; e vi) cultura (WHO, 2023).

Esse conjunto de fatores combinam, em boa medida, as várias concepções de instituições discutidas por Hall e Taylor (2003). Há os elementos das regras formais e dos cálculos estratégicos dos atores que se combinam aos aspectos culturais e cognitivos de indivíduos e organizações participantes de um ecossistema de evidências. Ao mesmo tempo, há processos, rotinas e conjunturas críticas que propiciam diferentes trajetórias históricas entre diferentes organizações e setores de políticas públicas.

3.2 Contribuições deste livro para o debate da institucionalização e governança do uso de evidências

A institucionalização do uso de evidências nas políticas públicas brasileiras tem se expandido de forma heterogênea, refletindo múltiplas culturas organizacionais, arranjos institucionais e dinâmicas de governança. A parte 3 deste livro reúne contribuições que permitem observar essas variações, a partir da perspectiva dos autores que têm acompanhado as experiências concretas de órgãos públicos federais e de setores de políticas nacionais.

No capítulo 10, *Variação no uso de evidências entre setores de políticas públicas no Brasil*, Kidjie Saguin, João Victor Guedes-Neto, Pedro Lucas de Moura Palotti, Natália Massaco Koga e Flavio Lyrio Carneiro analisam a institucionalização do uso de evidências em uma perspectiva sociológica, ao investigarem como os servidores públicos federais de diferentes setores utilizam-se de informações para subsidiar suas ações. Com base em *survey* realizado em 2019, os autores investigam aquilo que os atores de políticas reconhecem como fonte legítima e apropriada de informação para orientar decisões.

Os resultados do *survey* demonstram que o uso de fontes acadêmicas entre a burocracia de assessoramento brasileira é significativo, em contraste com o que sugerem estudos anteriores, e que, embora existam padrões dominantes em alguns setores, como a maior inclinação ao uso de fontes científicas em ciência e tecnologia, a realidade empírica é marcada por múltiplas culturas de evidências coexistindo internamente aos setores. Essa constatação desafia visões simplificadoras da cultura de evidências, frequentemente baseadas na experiência da saúde,

e reforça a ideia de que a mobilização do conhecimento depende de valores compartilhados, rotinas organizacionais e da posição relativa dos grupos profissionais nos contextos decisórios. O capítulo atua, assim, como um contraponto empírico aos modelos lineares e hierarquizados de uso de evidências, mostrando que, na administração pública brasileira, a mescla de conhecimentos científicos, tácitos, internos e externos é a regra, não a exceção. Assim, o capítulo aduz razões para se crer que o que se chama de "cultura de evidências" deve ser matizado, possivelmente, em várias "subculturas de evidências" em um único setor.

Para os autores, a variação nos arranjos sociais e políticos para a produção e a aplicação de conhecimento ressalta os processos desiguais de legitimação do Estado entre os setores de políticas públicas, principalmente nos países do Sul global. Em muitos países em desenvolvimento, certos setores (como educação, saúde e infraestrutura) serviram aos interesses coloniais, enquanto outros setores surgiram muito depois (Shahjahan, 2011). As relações entre Estado e sociedade não são as mesmas em todos os setores, e, por isso, podemos esperar diferentes graus de uso de evidências entre eles.

O capítulo 14, *Quando soluções precedem problemas: a estratégia de criação da política de monitoramento e avaliação do Ministério da Saúde*, foi escrito por Rafael T. Schleicher, Concepta McManus, Katia Sasaki-Zeredo, Luiz Júpiter Carneiro de Souza, Paula Barros, Maria Salete Queiroz, Camila Magalhães, Fernanda Moreira Lins, Bernardo Messias e Daniel Barbosa. Ele oferece um estudo exemplar sobre como instituições se transformam a partir de diferentes fatores causais, tais como interações entre influência externa, capacidades internas e trajetórias históricas. Os autores descrevem uma história de avanços, retrocessos e rearranjos dentro do Ministério da Saúde, no que tange à formulação da Política Nacional de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único de Saúde (PNMA/SUS), tendo em vista o que entendem como o contexto de ruptura do processo democrático em 2016, o cenário de pandemia de covid-19 e a retomada dos trabalhos de análise *ex ante* da PNMA/SUS, que culminou com a publicação da Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério da Saúde em 2025.

Por meio do rastreamento de processos, da análise documental de políticas e programas, e de entrevistas com servidores, os autores descrevem o contexto do debate sobre monitoramento e avaliação nas políticas de saúde do Ministério da Saúde, e reconstroem, nos termos de um institucionalismo histórico, os diferentes momentos de criação de instâncias especializadas em monitoramento e avaliação (M&A) e seu direcionamento para a produção de evidências, culminando, em 2011, com o advento do Departamento de Monitoramento, Avaliação e Disseminação de Informações Estratégicas em Saúde (Demas). Conclui-se que esse aprendizado histórico proporcionou o desenvolvimento de uma cultura

avaliativa calcada em uma articulação e cooperação interinstitucional e temática, bem como ajudou a consolidar a institucionalização do uso de evidências no M&A das políticas de saúde no Brasil. Especialmente digno de nota é a constatação dos autores de que a ação do Demas levou ao desenvolvimento de uma estratégia de proposição e testagem contínua de soluções de política entre 2020 e 2023, devido ao custo político da inclusão do problema de política na agenda prioritária do Ministério da Saúde. Assim, desenvolveu-se uma estratégia direcionada à implementação de soluções marginais, em antecipação à negociação do efetivo problema central da política e de um novo processo amplo e custoso de desenho.

O debate foi mantido na agenda do Ministério da Saúde por mais de uma década, indicando capacidade e resiliência da sua burocracia em dar visibilidade às consequências negativas do problema ao longo do tempo e em diferentes gestões. A burocracia do Ministério da Saúde entendia a complexidade de se elaborar uma política de M&A para o SUS e apostou que a melhoria duradoura estaria na organização interna do próprio ministério nessa temática, legitimando o aprendizado sobre a produção de estratégias e indicadores nacionais, até que as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Acórdão nº 2.428/2021, criaram uma janela de oportunidade para colocar o tema do monitoramento e avaliação na agenda decisória.

No capítulo 15, *Controle burocrático e aconselhamento de políticas públicas: desafios e oportunidades da experiência brasileira*, a análise de Daniel Matos Caldeira e Temístocles Murilo de Oliveira Júnior sobre o papel da Controladoria-Geral da União (CGU) mostra uma face menos conhecida da auditoria pública interna – o serviço de consultoria (assessoria e aconselhamento técnico) – como instrumento de aprimoramento da gestão pública.

A atividade reposiciona a CGU, tradicionalmente associada ao controle e ao enfrentamento à corrupção, enquanto agente de *policy advice*, exercendo uma função preventiva e contributiva para a qualidade do gasto e para o uso responsável dos recursos públicos. Não se trata de uma formatação pré-moldada, mas de um processo de aprendizagem condizente com os valores, estratégias e objetivos da unidade auditada, tendo como foco temas estratégicos da gestão, como a governança, a gestão de riscos e os controles internos. O serviço de assessoria demonstra um alinhamento da CGU a importantes instituições nacionais e internacionais que possuem normativas para estudos voltados para o aprimoramento da auditoria interna, como o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), a OCDE e o Banco Mundial, estruturando um modelo de controle orientado à governança e à gestão de riscos, aproximando-se de uma lógica de aprendizagem institucional.

Apesar disso, o serviço é pouco utilizado, conforme demonstra o levantamento realizado pelos autores, o que nos convoca a refletir sobre o peso das dimensões culturais e contextuais que podem dificultar que demandas sobre a *policy advice* cheguem até os órgãos fortemente associados ao controle burocrático do setor público.

Natália Massaco Koga, Maurício Mota Saboya Pinheiro, Raissa Menezes de Oliveira, Érica Rocha dos Santos, Virginia Rocha da Silva, Luiza Gomes Luz Rosa, Denise do Carmo Direito e Pedro Lucas de Moura Palotti assinam o capítulo 12. Intitulado *Cultura e institucionalização do uso de evidências em contexto de polarização: um estudo dos setores de assistência social e direitos humanos no Brasil*, o capítulo aprofunda a análise da cultura de evidências nas experiências do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania (MDHC). Em ambos os casos, o contexto de disputa ideológica acentuada no debate público contemporâneo torna mais difícil o estabelecimento de pontos pacíficos que possam ser vinculados às tomadas de decisões e impacta a forma como a produção e a divulgação de conhecimento são abordadas.

É interessante que, mesmo diante de ataques, nos dois órgãos, a estratégia foi apostar em uma governança de evidências aberta e flexível. Outro ponto a destacar é que nesses casos os esforços para a institucionalização do uso de evidências aparecem como uma demanda interna.

Apesar das semelhanças de concepção sobre evidências apontadas entre os dois ministérios, o processo de institucionalização de atividades voltadas à sistematização, produção e uso de conhecimentos revelou diferenças de níveis e arranjos. No MDS, destaca-se a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) em 2004, entre outras unidades, criadas com a atribuição exclusiva de monitoramento e avaliação, análise e disseminação de dados e pesquisas (Pareschi, 2024), e os indicadores instituídos para medir o desempenho de estados e municípios na implementação de políticas públicas e ilustrar grau de institucionalização dessas políticas no âmbito local.

No MDHC, encontramos uma cultura de evidências que tende a valorizar as informações provenientes de grupos sociais interessados, as informações de grupos de interesse, os relatórios-síntese de organizações da sociedade civil, os relatórios de organismos internacionais e um reconhecimento de que a produção da evidência, seja por meio de métodos científicos ou não, não pode ser desassociada de seu uso. No entanto, no caso dos direitos humanos, a coordenação federativa se dá em um contexto institucional muito menos maduro, na medida em que são mais raras as pastas de direitos humanos nos níveis subnacionais, em que não há

mecanismos rotineiros de repasse fundo a fundo, e em que os recursos em âmbito nacional são mais escassos.

Destacamos como uma das estratégias de grande repercussão o Observatório Nacional de Direitos Humanos (ObservaDH), que passou a orientar a narrativa dos dados do ministério acerca das condições dos diversos públicos atendidos por suas secretarias. A plataforma, de acesso aberto a todos os cidadãos, busca contribuir para a compreensão da sociedade sobre o que são os direitos humanos a partir da percepção de como esses direitos se dão na vida das pessoas. Coordenada pelo ObservaDH, foi criada também a Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH), como uma estratégia de coprodução que envolve formuladores de políticas, pesquisadores e organizações da sociedade civil. Assim, o estudo demonstra que, em contextos de polarização política, a sustentabilidade da cultura de evidências depende de arranjos institucionais abertos, da diversificação das fontes de conhecimento e da articulação entre atores estatais e não estatais.

O capítulo 13, *A experiência da Embrapa na institucionalização do monitoramento de suas contribuições de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) a políticas públicas (2022-2025)*, de Adriana Mesquita Corrêa Bueno e Daniela Cristina de Melo Carmo, traz uma contribuição única para esta coletânea, tendo em vista que o objeto de seu estudo é uma empresa pública de prestígio, cujo processo de institucionalização das práticas de monitoramento tomou forma em período recente (2018-2025), tendo como foco a pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) de aperfeiçoamento da gestão e governança de evidências.

A partir de uma abordagem histórico-institucional da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), nos é apresentado um diagnóstico sobre a integração intrainstitucional dessa empresa pública para a sua atuação nos ciclos das políticas públicas. De acordo com as autoras, houve forte influência de exigências de órgãos externos de controle que demandavam transparência, mensuração de impacto e gerenciamento de informações. Assim, no processo de institucionalização do uso de evidências, a empresa enfrentou o desafio de tornar a prática corrente e legitimada dentro da organização. Para isso ser possível, foi adotado um conceito de evidência de extensão relativamente larga, de tal modo que o processo de produção de evidências seja congruente com os arranjos institucionais de gestão interna e com as exigências da *accountability* externa (responsividade aos atores interessados, cidadãos etc.).

O processo de consolidação da governança interna de evidências passou por uma etapa de padronização conceitual e terminológica, depois pela criação de tipologias próprias para as atividades desempenhadas. Portanto, a experiência histórico-institucional da Embrapa nos deixa uma lição que, de certa forma, corrobora um corolário do modelo moderado, a saber: os contextos decisórios

e arranjos institucionais são relevantes na medida em que a diversidade temática e territorial da Embrapa – empresa que possui mais de quarenta unidades distribuídas pelo território nacional – acaba por constituir modelos flexíveis de institucionalização de evidências.

Em *Evidências e políticas macroeconômicas no Brasil*, título do capítulo 11 deste livro, Maurício Mota Saboya Pinheiro, Lucas Trentin Rech, Carlos Octávio Ocké-Reis, João Cláudio Basso Pompeu e João Pedro Sussel Bertogna propõem uma análise histórica dos contextos decisórios das políticas macroeconômicas nacionais no período de 1999 a 2022. Diante de conjunturas sucessivas – crises externas, ciclos eleitorais, mudanças na orientação política dos governos e choques econômicos globais –, diferentes atores mobilizam paradigmas teóricos, aos quais aqueles atores se alinham para justificar suas decisões. Passando pelas justaposições sucessivas de novas camadas de alterações legais e institucionais, os autores apresentam uma interpretação da história econômica recente enquadrada no conceito de *path dependence*.

Ao analisarem três casos de decisões da política monetária, os autores do capítulo 11 mostram a permanente tensão entre as decisões de política macroeconômica, as convicções teórico-metodológicas dos formuladores de política e os fatores político-ideológicos. Isso explica em parte o fato de o arcabouço institucional das políticas fiscal e monetária não ter seguido, no período 1999-2022, uma trajetória linear, não obstante o compromisso de todas as autoridades com a estabilidade e com o regime do tripé macroeconômico.

Diferentemente dos demais capítulos desta parte, nos quais a institucionalização do uso de evidências é observada pela criação de estruturas, rotinas e arranjos organizacionais, assim como por práticas reiteradas para a consolidação de hábitos e cultura, aqui a ênfase recai sobre as matrizes epistemológicas que fundam a área da macroeconomia e que, em última instância, orientam o que se reconhece como boa evidência. Como mostram os autores, as escolhas em política macroeconômica constituem interpretações moldadas por cosmovisões econômicas muitas vezes divergentes e permeadas por crenças, ideologias, pressupostos e valores dos economistas. Assim, os autores introduzem um elemento crucial e ainda pouco debatido na literatura nacional: a dimensão ética das decisões macroeconômicas. Se diferentes arcabouços teóricos conduzem à seleção de diferentes tipos de evidências, eles também orientam – ainda que de forma implícita – juízos éticos sobre quem arca com os custos das escolhas de política macroeconômica, quais riscos são considerados toleráveis e quais objetivos sociais são priorizados em contextos de dilema. Isso significa que a economia envolve dilemas propriamente morais: decisões sobre taxa de juros, metas de inflação, gasto social ou

austeridade monetário-fiscal afetam de modo desigual grupos sociais, implicando alterações nos perfis distributivos e de bem-estar da sociedade.

Essa discussão ressoa com os debates mais amplos desta parte, em que as evidências são sempre interpretadas à luz de paradigmas e compromissos ético-políticos. A construção de uma cultura democrática de evidências requer não apenas aperfeiçoamentos metodológicos, mas também reflexão crítica sobre seus fundamentos morais e sociais.

Tomados em conjunto, os capítulos desta parte demonstram que a institucionalização e a cultura de evidências nas políticas públicas brasileiras configuram um campo dinâmico, no qual diferentes racionalidades convivem e se tensionam. A experiência da CGU expressa uma racionalidade gerencial e normativa, voltada à padronização e ao controle de processos. As políticas de assistência social e direitos humanos ilustram uma racionalidade participativa, que enfatiza a legitimidade social e a coprodução do conhecimento. Na saúde, a racionalidade técnico-analítica não garante uma linearidade no processo de institucionalização do uso de evidências, sendo influenciada por atores externos e contextos diversos. Por fim, a política macroeconômica revela a força de paradigmas teóricos e disputas ideológicas. Em todas elas, a governança de evidências reflete os tensionamentos entre campos da ciência e da política.

A leitura transversal desses casos sugere que a consolidação de uma cultura de políticas públicas informadas por evidências no Brasil depende menos da homogeneização de práticas e mais da coordenação entre diferentes ecologias de saberes e arranjos institucionais. O avanço da agenda de evidências requer não apenas capacidades técnicas, mas também reconhecimento das disputas simbólicas e políticas que atravessam o *policymaking*. Essa perspectiva, presente nos capítulos desta parte, contribui para ampliar a compreensão do campo das PPIEs como uma arena de governança democrática – na qual a produção e o uso do conhecimento são, simultaneamente, instrumentos de eficiência administrativa e expressões de valores públicos.

4 INTERMEDIAÇÃO E COPRODUÇÃO DE EVIDÊNCIAS

4.1 O entremeio entre duas comunidades: trânsito, interações e transformações

Boa parte dos esforços da literatura e das iniciativas aplicadas do campo de PPIEs dedica-se a examinar e buscar meios para reduzir a distância entre as comunidades dos produtores de evidências e decisores de políticas. Estes esforços fundamentam-se na teoria das duas comunidades, traçada por Caplan (1979), a qual sustenta que o baixo uso das evidências em políticas públicas deve-se aos

desafios de interação entre essas comunidades que "vivem em mundos apartados com valores, sistemas de recompensas e linguagens distintos, assim como frequentemente conflitantes" (Caplan, 1979, p. 459, tradução nossa). Enquanto os produtores de evidência científica se baseiam na racionalidade e atuam em uma lógica de provisoriedade e acúmulo do conhecimento, os tomadores de decisão demandam certeza, agilidade de resposta e buscam fortalecimento da legitimidade perante aqueles que representam. Esses aspectos constitutivos conflitantes gerariam, portanto, obstáculos para a relação entre essas comunidades.

Estudos mais recentes, no entanto, têm direcionado nosso olhar não apenas para o exame de casos de sucesso desses esforços, mas também para aspectos formadores e dinâmicos desse entremeio entre acadêmicos e produtores de políticas. Ou seja, para questões sobre o que e quem integra o ambiente de produção de políticas, de que forma é produzido, como é transformado e quais as implicações dessas eventuais transformações (Newman, Cherney e Head, 2016; Eitan, Levi-Faur e Tosun, 2025). De fato, a absorção do conhecimento não ocorre automaticamente na relação entre o momento da produção e o do uso. Processos intermediários como o reconhecimento do valor de diferentes tipos de fontes de conhecimento, as ações para seu acesso, a tradução do conteúdo informacional para a cultura do ente que irá empregá-lo e a adaptação para o contexto de uso específico são fundamentais para que uma fonte de evidência seja de fato utilizável em um determinado contexto decisório (Ouitmet *et al*., 2009).

A literatura sobre *knowledge brokerage*, termo traduzido nesta introdução como *intermediação de conhecimento,* tem contribuído para compreender parte desses processos. Ainda que não haja uma única definição (Mackillop, Quarmby e Downe, 2020), podemos dizer que se trata de práticas de mobilização de conhecimento e criação de conexões entre produtores e usuários de conhecimento que podem ser realizadas por entes de diversas naturezas, tais como indivíduos, organizações e até mesmo países, mas também por instrumentos e mecanismos interacionais (Meyer, 2010; Mackillop, Quarmby e Downe, 2020; Marques, 2026).

Os intermediários de conhecimento caracterizam-se por habitarem as fronteiras das duas comunidades e compreenderem suficientemente o contexto de ambos os lados a ponto de assumirem diversas funções de facilitação da absorção do conhecimento, tais como: i) identificação e localização do conhecimento; ii) transmissão, redistribuição e disseminação; iii) tradução e criação de linguagens comuns; e iv) reescalonamento, transformação e, por fim, produção de conhecimento sobre a própria intermediação. De maneira geral, atuam em três papéis principais: gestores do conhecimento, agentes de conexão e produtores de capacidade (Meyer, 2010).

Em que pesem as potencialidades da posição e atributos dos intermediários em construir confiança e dissolver barreiras para a aproximação das comunidades, é importante reconhecer que sua influência também pode ser utilizada para obstruir interações e amplificar desconfiança. Esta problematização torna-se mais relevante à medida que se testemunha a crescente multiplicação de intermediários e a expansão dos espaços e meios de interação.

Como apontam Eitan, Levi-Faur e Tosun (2025), há uma explícita transformação nas formas de governança de políticas públicas. Em resposta ao nosso mundo cada vez mais interconectado, "a governança tornou-se profundamente híbrida, entrelaçando de forma contínua autoridade pública e privada, regras formais e informais, e atores estatais e não estatais em configurações que seriam inimagináveis há apenas algumas décadas" (Eitan, Levi-Faur e Tosun, 2025, p. 1, tradução nossa). Multinivelada, policêntrica, fragmentada e complexa são alguns termos que delineiam a governança contemporânea que se vê desafiada na construção e manutenção da autoridade e nas possibilidades de colaboração diante de cenários de crescentes incertezas e ambiguidades institucionais.

Seria precisamente neste espaço ocupado pelos intermediários das políticas públicas – de navegação e moldagem de processos interacionais entre interesses e atores – que, segundo Eitan, Levi-Faur e Tosun (2025), situa-se o lócus privilegiado para compreender as dinâmicas de transformações na governança atual. Diferentemente dos atores governamentais, os intermediários ganham relevo não pela autoridade formal, mas por sua indispensabilidade prática em mediar, coordenar, cooperar, interpretar e traduzir. E em cenários marcados por instituições fragmentadas e mandatos instáveis, os intermediários assumem papel central, ao oferecer continuidade, maleabilidade e capacidade de adaptação. Ou seja, o que os define não é a sua identidade institucional estática, mas o dinamismo de sua centralidade funcional.

Por sua vez, a literatura mais recente avança ao identificar e debater os limites e os riscos no exercício da função da intermediação, assim como no exame de seus resultados em termos de mobilização de evidência em um contexto de governança democrática. A primeira delas diz respeito ao dilema da invisibilidade, em alguma medida, própria do lugar da intermediação, por ser ela que permite a navegação fluida entre as fronteiras (Meyer, 2010). Se, por vezes, a invisibilidade busca ser enfrentada pelos intermediários para que se ganhe reconhecimento de sua contribuição, por outras, pode ser utilizada para dificultar o *accountability* sobre a natureza e a qualidade do conhecimento e dos interesses intermediados.

Outros desafios dizem respeito à própria prática da intermediação. Uma primeira seria a dificuldade em se estabelecer um equilíbrio no exercício dos três tipos de papéis dos intermediários – gestão da informação, conexão e desenvolvimento

de capacidades. Embora devam atuar de forma complementar, na realidade, nota-se uma maior ênfase à primeira dimensão em detrimento das demais, por estas últimas serem vistas como mais demandantes de tempo e recursos (Kislov, Wilson e Boaden, 2017). Além disso, da mesma forma que ocorre com os usuários de evidências, também para os intermediários de evidências é um desafio estabelecer um balanço entre o uso de diferentes tipos de fontes de conhecimento, considerando-se o contexto da tomada de decisão. Por fim, há ainda a tensão em estar no meio que pode implicar hostilidade e ceticismo. Estar em múltiplas comunidades gera o risco de ser percebido como não pertencente a nenhuma ou como representante dos interesses apenas de uma delas. Portanto, algum grau de neutralidade e equanimidade demonstra-se necessário no exercício da intermediação.

Um outro conjunto de literatura que contribui para o entendimento da interação entre técnica e política diz respeito à temática da *coprodução de conhecimento*. Diante da crescente complexidade dos problemas públicos, a interação entre as diferentes comunidades relacionadas à política pública em busca de possíveis soluções e formas de enfrentamento dos desafios públicos desponta como um caminho de grandes potenciais transformativos em diferentes campos de estudo e de práticas. Sentidos distintos emergem nesses diferentes campos, mas têm em comum a perspectiva de abertura em relação às formas tradicionais de produção de conhecimento.

Bandola-Gill, Arthur e Leng (2022) identificam cinco formas de emprego do termo coprodução de conhecimento. O primeiro vem do campo da saúde, ao buscar formas de intervenção para aprimorar a absorção das evidências em políticas públicas. O segundo surge das pesquisas sobre sustentabilidade e envolve a ideia de transdisciplinaridade e novas formas de produção de pesquisa científica. O terceiro, da área de mudança climática que foca a gestão da fronteira entre demanda e oferta da ciência para a política pública. O quarto emerge do campo da gestão ambiental propondo formas de democratização do conhecimento e abertura dos sistemas de conhecimento tradicionais para novos saberes. Por fim, o quinto entendimento de coprodução origina-se nos estudos de ciência, tecnologia e sociedade (CTS) que se concentram na transformação mais substantiva na relação entre ciência e política nas ordens institucional, cultural e epistêmica dos sistemas de produção de conhecimento.

Malgrado as diferenças conceituais, a ideia de coprodução como busca de ampliação ou modificação da interação entre diferentes comunidades epistêmicas e de poder é identificada em todas as abordagens. O foco comum está na transformação do ambiente de fronteira entre diferentes comunidades como um meio fundamental para o fortalecimento tanto da qualidade das evidências como da

legitimidade do processo decisório. Seria a aposta na sincronia entre os universos da técnica e da política.

Desse modo, os capítulos que compõem a parte 4 deste livro discorrem sobre essas perspectivas de intermediação e coprodução, abordando diferentes formas e estratégias, assim como problematizando experiências práticas, compartilhando seus aprendizados e levantando desafios adicionais para uma reflexão sobre a governança democrática de evidências.

4.2 Contribuições deste livro para a discussão da intermediação e coprodução de conhecimento

Um panorama de experiências participativas de produção de conhecimento e de iniciativas de ciência cidadã em diferentes países é apresentado no capítulo 16, intitulado *Integrando experiências e evidências: potencialidades e desafios da coprodução de conhecimento entre gestão, sociedade civil e academia*. Neste texto, Bethânia Suano, Aíxa Lopes, Caroline Cardoso, Cecilia Setti, Daniela Rego, Pedro Mac Dowell e Laura Boeira argumentam que a coprodução de evidências se caracteriza por articular questões globais à luz de experiências locais, conectando diferentes formas de saber e promovendo uma integração mais inclusiva entre as etapas de produção do conhecimento científico.

Partindo de uma sistematização de publicações acadêmicas internacionais, os autores identificam abordagens conceituais, métodos facilitadores e barreiras recorrentes em experiências de coprodução ao redor do mundo. A partir dessa revisão, enfatizam que a coprodução depende de arranjos institucionais capazes de sustentar a colaboração ao longo do tempo; de metodologias de facilitação que assegurem participação qualificada e equitativa; e de intermediários, capazes de traduzir saberes especializados para contextos de decisão. Em seguida, os autores analisam dois estudos de caso brasileiros – a EVIPNet Brasil e a ReneDH – com base em documentos, plataformas digitais e entrevistas com representantes das iniciativas.

A EVIPNet Brasil é apresentada como experiência pioneira na disseminação da metodologia de diálogos deliberativos no campo da saúde. A atuação dos Núcleos de Evidência (NEvs), por meio de sínteses de evidências e processos participativos, tem sido central para promover a interlocução entre gestores/as, pesquisadores/as e sociedade civil, operando como verdadeiro dispositivo de intermediação de conhecimento dentro do SUS. Os diálogos deliberativos não apenas viabilizam a inclusão de evidências nas decisões, mas também estimulam a construção de uma cultura colaborativa, orientada à transparência, à equidade e ao empoderamento das comunidades.

Por sua vez, a ReneDH constitui uma instância inovadora de articulação, produção e disseminação de informações estratégicas destinadas a orientar a tomada

de decisão em políticas de direitos humanos e cidadania. Criada como estratégia do MDHC para fortalecer sua agenda de políticas informadas por evidências, a rede se organiza a partir de pressupostos comuns de governança, reunindo instituições de natureza heterogênea em um arranjo que exemplifica de forma contundente a coprodução interinstitucional.

As experiências analisadas revelam formas contemporâneas de intermediação e coprodução que dialogam diretamente com o quadro teórico desta parte: o entremeio entre ciência e política é menos um espaço de mera tradução linear e mais um espaço de criação coletiva, no qual se definem o que é problematizado, o que conta como evidência e quem tem legitimidade para participar desses processos. As práticas coprodutivas tendem a fortalecer relações de confiança entre pesquisadores/as, gestores/as e sociedade civil, contribuindo não apenas para maior legitimidade social das evidências, mas também para decisões mais sensíveis às realidades vividas.

O capítulo 18, *Geração Cidadã de Dados: transformando e democratizando as políticas públicas informadas por evidências*, de Maria Isabel Couto, Terine Husek e Iris Rosa, examina o papel decisivo que dados produzidos pela sociedade civil têm desempenhado diante de problemas complexos, como é o caso da segurança pública e das múltiplas formas de violência que afetam desproporcionalmente populações historicamente vulnerabilizadas. As autoras descrevem de forma qualificada o paradoxo informacional, em que, apesar da aparente abundância de dados oficiais proporcionada pela expansão tecnológica, há uma baixa padronização e fragilidade interpretativa, dificultando que a informação disponível se converta em evidências úteis para orientar políticas públicas eficazes.

É nesse cenário que se consolida o paradigma da Geração Cidadã de Dados (GCD), entendido pelas autoras como um conjunto de práticas que reconhecem o papel ativo da sociedade civil na coleta, análise, verificação e disseminação de dados, contribuindo para intervenções públicas mais responsivas e legítimas. A GCD não se limita a complementar bases governamentais: ela desafia hierarquias epistêmicas, descentralizando a produção de conhecimento e ampliando o repertório de atores reconhecidos como capazes de gerar evidências confiáveis. Como afirmam as autoras, trata-se de uma forma de coprodução que remete às práticas históricas de organizações da sociedade civil brasileiras, lembrando dos dossiês sobre conflito no campo da Comissão Pastoral da Terra (CPT), lançados anualmente desde 1985.

A análise estrutura-se principalmente a partir da experiência do Instituto Fogo Cruzado, que se tornou referência nacional ao articular dados quantitativos sobre violência armada com informações qualitativas produzidas por redes comunitárias. Complementarmente, as autoras incorporam entrevistas com representantes de

outras iniciativas – como Observatório de Favelas, Instituto Mãe Crioula, Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (Geni/UFF) e Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra) –, evidenciando a heterogeneidade de práticas e epistemologias que compõem o ecossistema da GCD no Brasil. Em comum, essas organizações demonstram a capacidade da sociedade civil de atuar como intermediária entre comunidades e Estado, preenchendo vazios informacionais, democratizando o acesso à informação e influenciando agendas públicas, decisões governamentais e mesmo interpretações judiciais sobre direitos.

Contudo, o capítulo enfatiza que a incorporação efetiva da GCD ao ciclo de políticas públicas não é linear nem isenta de riscos. Se, por um lado, como já tratado em outros capítulos desta coletânea, como os capítulos 4 e 5, as tecnologias digitais ampliam as possibilidades de participação e visibilidade, por outro, também facilitam a proliferação de desinformação organizada, frequentemente mobilizada por interesses políticos que buscam manipular percepções públicas e obscurecer violações de direitos. A mesma infraestrutura que potencializa a democratização dos dados pode ser empregada para uma erosão informacional, reforçando desigualdades e distorcendo o debate público. O desafio, portanto, não é apenas reconhecer a relevância da GCD, mas criar condições institucionais para seu uso ético, transparente e democraticamente orientado.

No capítulo 19, *(Co)produção, tradução e uso de evidências na implementação de políticas públicas: o caso do Transcidadania em São Paulo*, Catarina Ianni Segatto, Roberto Rocha Coelho Pires e Mariana Pinheiro de Carvalho exploram uma dimensão ainda pouco estudada: o uso de evidências no processo de implementação, em especial na interação entre trabalhadores da linha de frente, a chamada "burocracia de nível de rua" (Lipsky, 1980; Hupe, Hill e Buffat, 2015), e beneficiários.

O estudo analisa o Programa Transcidadania, implementado no município de São Paulo desde 2015, voltado à redução de vulnerabilidades e à garantia de acesso a políticas públicas para pessoas trans. O programa prevê transferência de renda por três anos, condicionada à continuidade do ensino formal, à realização de cursos profissionalizantes e ao acompanhamento em centros de referência (Magri, 2021).

O estudo empírico sobre o programa resultou de um processo de interação – a partir de um projeto de extensão universitária – entre gestores, profissionais, professores, pesquisadores e participantes, utilizando-se também de instrumentos da Inclua: Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas. A pesquisa envolveu tanto a Coordenação de Políticas para LGBTI+ quanto cinco centros de referência LGBTI+.

Ao tomar o Transcidadania como caso empírico, o capítulo contribui para destacar a importância de evidências qualitativas, dos julgamentos profissionais de quem atua no atendimento e das experiências de usuários. Os autores mostram como serviços que deveriam assegurar direitos podem, na prática, reproduzir rotinas que reforçam exclusões, se não forem objeto de reflexão crítica informada por evidências produzidas e traduzidas na interação entre trabalhadores de linha de frente e beneficiários.

Esse capítulo amplia, assim, o escopo da discussão sobre intermediação, ao deslocá-la do macroplano (arranjos institucionais e grandes programas) para o plano da implementação cotidiana, sistematizando evidências produzidas a partir da experiência das microinterações, afetando diretamente a experiência de grupos historicamente marginalizados.

No capítulo 17, *Coprodução de conhecimentos e institucionalização de evidências em políticas climáticas no Brasil*, Tamara Zambiasi, Sávio Raeder, Tamille Sales Dias e Alexandre R. Marques analisam os desafios de integrar racionalidades técnicas e imperativos políticos na governança da agenda da crise climática no país. As autoras e autores argumentam que a coprodução, frequentemente apresentada como ideal colaborativo entre ciência, gestão pública e sociedade, constitui na prática um processo atravessado por disputas, assimetrias epistemológicas e relações desiguais de poder.

A análise focaliza três arenas institucionais centrais: i) o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM); ii) o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), especialmente a Coordenação-Geral de Clima (CGCL); e iii) o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima).

O capítulo demonstra que a incorporação de evidências varia consideravelmente entre essas agendas, e que existem diferenças significativas entre os contextos das ações de mitigação e adaptação, tanto no que diz respeito aos tipos e formas de mobilização de evidências quanto sobre quais comunidades epistêmicas compõem as dinâmicas de resistência e governança. Na mitigação, modelos de simulação e projeções de emissões são centrais. Por seu turno, na adaptação, gestores locais tendem a valorizar diagnósticos participativos, indicadores socioeconômicos e percepções comunitárias de risco, que capturam vulnerabilidades territoriais de forma mais fina (Braunschweiger e Ingold, 2023).

Os resultados sugerem que, quando bem-sucedida, a coprodução amplia a legitimidade da política climática, favorece sua apropriação pelos usuários finais e contribui para soluções mais ajustadas a contextos territoriais. Contudo, tais benefícios implicam custos elevados – tempo, coordenação, capacidade analítica, estabilidade organizacional –, frequentemente ausentes em contextos de alta rotatividade burocrática e oscilações na prioridade política da agenda climática.

No capítulo 20, *Avaliação e evidências para informar políticas públicas: as experiências da Enap em colaboração, coprodução e fortalecimento de capacidades*, Tamille Sales Dias, Fernanda Borges Serpa, Rafael Martins Ferrari e Alexandre de Ávila Gomide examinam como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) tem desenvolvido práticas voltadas à intermediação de conhecimento e à estruturação de capacidades estatais para ampliar o uso de evidências no Estado brasileiro. Trata-se de uma contribuição particularmente relevante para o campo das políticas públicas informadas por evidências, ao focalizar a atuação de intermediadores de conhecimento governamentais e discutir, em diálogo direto com gestores públicos, estratégias concretas para fortalecer o uso de evidências e avaliações na gestão pública.

O texto analisa duas iniciativas da Diretoria de Altos Estudos – o Evidência Express (EvEx) e a Assessoria para Avaliação. O EvEx é apresentado como um serviço de respostas rápidas, voltado à produção de sínteses de conhecimento para apoiar equipes de servidores na resolução de problemas específicos de políticas públicas. Aqui, a coprodução de evidências é tomada como premissa, entendida como interação entre pesquisadores e não acadêmicos para produzir conhecimento necessário ao enfrentamento de desafios complexos, articulando diferentes sistemas de saber. Essa abordagem busca garantir utilidade e aderência das evidências aos problemas enfrentados, bem como engajamento das equipes gestoras com os resultados.

A Assessoria para Avaliação é descrita como um espaço dedicado à implementação de avaliações colaborativas, apoiando órgãos e gestores na incorporação da avaliação como instrumento de gestão e aprendizagem. Ela envolve ativamente gestores, técnicos, equipes de programas e, quando pertinente, usuários em etapas-chave: da definição conjunta de objetos e perguntas avaliativas à interpretação participativa dos achados e construção de recomendações.

A análise é aprofundada identificando-se três conjuntos de barreiras que moldam a circulação e o uso de evidências: i) arranjos institucionais; ii) características dos processos de produção e uso do conhecimento; e iii) capacidades institucionais. Reconhece-se, ainda, a importância da construção de confiança, das relações interorganizacionais e da criação de rotinas compartilhadas para a efetividade das práticas.

Por fim, Ana Paula Karruz, Ana Tereza Pires dos Santos e Catarina Ianni Segatto, no capítulo 21, *Avaliações como fonte para o processo decisório: comunicação e uso de evidências nos guias de avaliação*, reposicionam o foco da intermediação de pessoas e organizações para a intermediação realizada por instrumentos normativos e técnico-metodológicos. As autoras investigam um ponto frequentemente subestimado, qual seja, o trabalho de comunicação, tradução e disseminação dos resultados de avaliação.

Seis guias de avaliação de grande circulação são analisados, com o olhar detido às recomendações para o relato de resultados produzidos durante o processo de avaliação. Para isso, são selecionadas quatro publicações brasileiras e dois manuais internacionais de referência para avaliações de impacto. Os achados mostram que os documentos referenciais para o governo federal dedicam pouca atenção ao relato e à disseminação, o que surpreende dada sua ambição de orientar comitês centrais de avaliação e influenciar outras esferas e atores. Considerando-se a posição estratégica desses órgãos e a circulação de profissionais entre eles e o restante da administração, seria esperado que incorporassem diretrizes mais robustas sobre comunicação, tradução e coprodução de evidências. As autoras defendem que versões futuras desses guias incluam orientações explícitas sobre como relatar, traduzir e disseminar resultados, bem como exemplos de coprodução entre avaliadores, gestores e pesquisadores.

O capítulo conclui sugerindo a ampliação do escopo de análise para incluir guias internacionais recentes, que investem em sínteses estruturadas de achados e recomendações, cocriação de recomendações, princípios de publicação de resultados, planos de uso e disseminação e produtos como *policy briefs* e mídias diversas para além do relatório final. Também propõe a investigação dos contextos histórico-políticos de produção desses guias, de forma a compreender como agendas organizacionais, disputas e dinâmicas globais influenciam a forma como a avaliação é comunicada, impactando, em última instância, a possibilidade de uso efetivo das evidências.

A parte 4 traz importantes relatos sobre como a distância descrita por Caplan (1979) tem sido contornada por mediadores que atuam no sentido de articular conhecimento e legitimidade. Os capítulos reunidos mostram que a intermediação e a coprodução não se restringem a aproximar pesquisadores e decisores por meio de traduções lineares; elas criam espaços que redefinem a evidência e as relações de poder, ao incorporarem novas epistemologias, novos atores e critérios de validação. Da EVIPNet e da ReneDH – que institucionalizam dispositivos participativos de tradução e diálogo – à GCD – que desafia hierarquias epistêmicas e preenche vazios informacionais em políticas públicas de segurança –, passando pelo Transcidadania – que desloca a evidência para o nível da implementação e das microinterações – e pela governança climática – onde as agendas de mitigação e adaptação têm sido constituídas por distintos ecossistemas de evidências –, a parte 4 mostra que entre pesquisadores e decisores conforma-se um espaço de organicidade com efeitos imprevisíveis.

Os casos analisados tornam explícito que coproduzir e intermediar evidências implica riscos e custos, que precisam ser reconhecidos como tema de governança democrática. A multiplicação de intermediários, a possibilidade de

invisibilidade e captura, as desigualdades de participação e a instabilidade institucional reaparecem como limites recorrentes, exigindo estruturas de sustentação que não sejam episódicas. É nesse ponto que os capítulos sobre a Enap e sobre guias de avaliação oferecem um fecho estratégico: além de pessoas e redes, instrumentos e rotinas devem funcionar como infraestruturas públicas de mediação, fortalecendo capacidades estatais e reduzindo a distância entre produção e uso. Portanto, avançar na agenda de PPIEs requer a construção de arranjos duráveis de intermediação e coprodução, capazes de converter conhecimento em ação pública legítima, responsiva e socialmente situada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta coletânea parte do diagnóstico de que a governança informada por evidências está imersa atualmente em um contexto de disputas pela autoridade do conhecimento, reconfiguração digital do debate público, polarização afetiva e recuo democrático (*democratic backsliding*). Populismos autoritários, ecossistemas de desinformação e uso estratégico das plataformas digitais fragilizam as organizações científicas e estatais, deslocando o peso decisório de evidências para narrativas moralmente mobilizadoras. Isso torna o aconselhamento em políticas públicas mais incerto, conflituoso e vulnerável a ataques, exigindo que se abandonem visões ingênuas de neutralidade técnica e se reconheça que decisões e evidências estão sempre imbricadas com valores, identidades e disputas de poder.

Em resposta a esse cenário, o livro reforça a proposta da adoção de uma perspectiva moderada de uso de evidências, ancorada em um tipo de realismo moderado:[23] políticas públicas lidam com realidades simultaneamente objetivas e socialmente construídas, nas quais fatos e valores são constitutivamente entrelaçados. Evidências deixam de ser entendidas como "dados puros" e passam a ser concebidas como combinações de informações, experiências e razões que ganham sentido em contextos de deliberação democrática. O bom uso de evidências depende tanto do rigor metodológico quanto da qualidade do debate público que as legitima. É importante reforçar que o entendimento de evidências proposto nesta publicação se alinha ao do movimento PPIEs e se contrapõe ao das PPBEs, uma vez que este último movimento faz a defesa da prevalência da técnica sobre a política, como já discorremos na introdução deste capítulo e em trabalhos anteriores dos organizadores e organizadoras (Pinheiro, 2020, 2022; Koga *et al.*, 2022).

23. Como vimos na seção 2 deste capítulo introdutório, o realismo moderado constitui a moldura ontológica do modelo moderado. Esse tipo de realismo pressupõe o caráter simultaneamente intersubjetivo e objetivo das realidades-objeto das políticas públicas. Em outras palavras, tais realidades em parte dependem, para a sua constituição ontológica, das nossas escolhas conceitual-teóricas; porém, adquirem objetividade quando se fundamentam em acordos sociais que decorrem do livre exercício da razão pública.

Podemos dizer que a citada perspectiva moderada (ou modelo moderado) é um projeto de pesquisa em andamento; é como um edifício ainda em construção. Por isso, os capítulos do livro podem aduzir novas possibilidades não contempladas na formulação inicial desse modelo. De fato, eles o fazem não apenas em relação à caracterização do contexto decisório para o uso de evidências em políticas públicas, mas em relação a outros desafios teóricos do modelo moderado, como pudemos constatar na seção 2 deste capítulo introdutório.

Em suma, a perspectiva moderada não se pretende constituir em um referencial teórico básico (muito menos obrigatório) para os diferentes estudos, mas apenas um referencial alternativo, que dá sua contribuição específica para a compreensão e o entendimento dos capítulos da presente coletânea. Nesse sentido, espera-se que o modelo moderado seja capaz de, em cooperação com outros arcabouços teóricos e conceituais, oferecer uma moldura filosófica, de caráter ontológico e epistemológico, dentro da qual ao menos uma boa parte dos variadíssimos problemas atinentes ao uso de evidências em políticas públicas possa ser esclarecida.

Esse esforço reflexivo, a despeito de seu alto grau de abstração, não é de modo algum desprovido de sentido prático e concreto. Ao contrário, nós o entendemos como necessário, entre outras razões, porque a construção de um modelo teórico-filosófico, que abarque o complexo tema do uso de evidências em políticas públicas, ao fornecer conceitos e fundamentos, contribui para a autonomia desse tema como campo do conhecimento. Ademais, fomenta a criação de uma linguagem comum para uma comunidade epistêmica que enfrenta sempre novos desafios. Assim, essa comunidade pode perceber-se com determinada identidade e se motivar a trabalhar em conjunto, combinando seus esforços para a solução dos complexos problemas que surgem no campo das PPIEs no mundo atual.

A partir do marco teórico-conceitual do modelo moderado, os capítulos mostram que instituições, culturas e capacidades organizacionais e arranjos setoriais de governança condicionam como evidências são produzidas, selecionadas e empregadas. Em vez de um padrão único, constatamos um mosaico de culturas de evidência entre e dentro dos setores – da macroeconomia às políticas sociais, da saúde à pesquisa agropecuária –, combinando saberes científicos, administrativos, experienciais e políticos. A mensagem central é que a institucionalização do uso de evidências não se resume à criação de estruturas formais; ela exige coordenação entre regras, incentivos, hábitos, rotinas, lideranças, recursos, parcerias, valores e sentidos compartilhados, bem como reconhecimento explícito dos dilemas éticos que atravessam as decisões públicas.

Esta publicação retrata um movimento expressivo de multiplicação de iniciativas de institucionalização como meio de fortalecimento do aconselhamento

em políticas públicas no âmbito federal. É essencial, portanto, dar continuidade a estudos que acompanhem os efeitos desses esforços, em especial no que se refere à efetividade da incidência das evidências na tomada de decisão. É preciso também mapear eventuais resultados adversos da institucionalização, com possíveis engessamentos formais excessivos, num contexto que clama por fluidez e flexibilidade para a adequação às constantes transformações no ambiente decisório.

Nesse sentido, outro eixo conclusivo da coletânea diz respeito à atenção ao entremeio da ciência e da política, e ao papel crescente dos intermediários e da coprodução de conhecimento. A obra evidencia que o espaço entre pesquisadores e decisores é ocupado por indivíduos, organizações, redes e instrumentos, que funcionam como intermediadores de conhecimento e espaços de coprodução. Eles traduzem saberes, constroem linguagens comuns, articulam evidências globais e diagnósticos locais, produzem dados e evidências híbridas, inclusive na fronteira da implementação. Mas também carregam riscos como de invisibilidade, baixa responsabilização, assimetrias de poder, captura e desequilíbrios entre tipos de conhecimento, especialmente em ambientes polarizados. Jogar luz e centrar esforços de aprimoramento neste lócus de potencial interação demonstrou-se mais um caminho profícuo para os que buscam compreender e fortalecer a resiliência dos sistemas de aconselhamento.

Do conjunto das quatro partes emergem recomendações transversais: fortalecer instituições democráticas e ambientes de confiança pública; adotar um pluralismo metodológico e epistêmico orientado pelo contexto decisório; e construir arranjos institucionais flexíveis, participativos e territorializados para a produção e o uso de evidências. Isso envolve regular plataformas e IA, com governança transparente e auditoria de vieses; investir em unidades especializadas e em capacidades analíticas e de intermediação no Estado; diversificar e valorizar evidências híbridas e dados cidadãos; e incorporar, em guias e rotinas de avaliação, estratégias robustas de comunicação, tradução, síntese e coprodução de evidências. Em última instância, o livro afirma que consolidar uma cultura de políticas públicas informadas por evidências no Brasil significa articular diferentes ecologias de saberes e transformar o campo das PPIEs em uma arena de governança democrática, onde conhecimento é simultaneamente instrumento de mobilização e preservação da racionalidade e expressão de valores públicos.

Finalmente, vale destacar que a agregação dos capítulos nas quatro partes foi concebida em debate entre o grupo de organizadores/as, apoiada pelas sugestões e comentários dos pareceres aos capítulos. Aos mais de setenta autores e autoras, agradecemos efusivamente pelas relevantes e qualificadas contribuições que geraram essa publicação. Agradecemos, ainda, às dezenas de pareceristas pela pronta e comprometida tarefa anonimizada da avaliação científica. Expressamos nossos agradecimentos aos e às colegas de instituições que nos inspiram e colaboram em trabalhos

e debates conjuntos nessa jornada de pesquisa aplicada, tais como Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Enap, MDHC, MDS, ReneDH, Embrapa, Institute of Development Studies (IDS), International Public Policy Associations (IPPA), Southern Voice, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), entre outros. Por fim, agradecemos o apoio institucional e o encorajamento vigoroso de nossas dirigentes no Ipea, a presidente Luciana Servo e a diretora Luseni Aquino, e a toda a equipe técnica e administrativa da Diest, bem como da Coordenação do Editorial (Coedi) e da Coordenação-Geral de Imprensa e Comunicação Social (CGCOM), que viabilizaram a materialização desse projeto. A nossas famílias e amigos, o permanente agradecimento pelo apoio afetivo e, por diversas vezes, também crítico e analítico.

Sabemos que o resultado conjunto da coletânea não se restringe a esta narrativa construída pelos organizadores e organizadoras. Por isso, convidamos as leitoras e os leitores a se aproximarem dos textos de forma livre, para que encontrem suas próprias conexões.

Boa leitura!

REFERÊNCIAS

AMARA, Nabil; OUIMET, Mathieu; LANDRY, Réjean. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, 2004. Disponível em: http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1075547004267491. Acesso em: 7 abr. 2026.

ANGWIN, Julia *et al*. Machine bias. **ProPublica**, 23 maio 2016. Disponível em: https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing. Acesso em: 7 abr. 2026.

BANDOLA-GILL, Justyna; ARTHUR, Megan; LENG, Rhodri Ivor. What is co-production? Conceptualising and understanding co-production of knowledge and policy across different theoretical perspectives. **Evidence & Policy**, v. 19, n. 2, p. 1-24, 2022. Disponível em: https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/evp/19/2/article-p275.xml. Acesso em: 7 abr. 2026.

BARRETO, Jorge Otávio Maia; BOEIRA, Laura dos Santos; ABDALA, Ingrid Gomes. O uso de evidências em políticas de saúde e seus desdobramentos no contexto local: colocando as evidências no centro da vida cotidiana. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas informadas por evidências**: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática. Rio de Janeiro: Ipea, 2026

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 1, p. 5-19, 2016. Disponível em: https://muse.jhu.edu/article/607612. Acesso em: 7 abr. 2026.

BEZERRA, Carla *et al*. Um decreto contra a participação: os riscos à democracia no Brasil. **Carta Capital**, 13 abr. 2019. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/sociedade/um-decreto-contra-a-participacao-os-riscos-a-democracia-no-brasil/. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRAUNSCHWEIGER, D.; INGOLD, K. What drives local climate change adaptation? A qualitative comparative analysis. **Environmental Science & Policy**, Amsterdã, v. 145, p. 40-49, jul. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.03.013.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman S. Santos. São Paulo: Politeia, 2019.

BUENO, Adriana; CARMO, Daniela. A experiência da Embrapa na institucionalização do monitoramento de suas contribuições de PD&I a políticas públicas (2022-2025). *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas informadas por evidências**: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática. Rio de Janeiro: Ipea, 2026.

CAIRNEY, Paul. **The politics of evidence-based policy making**. Oxford: Oxford University Press, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.268. Acesso em: 6 abr. 2026.

CAPLAN, Nathan. The two-communities theory and knowledge utilization. **American Behavioral Scientist**, v. 22, n. 3, p. 459-470, 1979.

CAVALCANTI, Tatiana. Servidores recorrem a assediômetro e relatam em livro perseguição em órgãos públicos. **Folha de S.Paulo**, 25 maio 2022. https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/servidores-recorrem-a-assediometro-e-relatam-em-livro-perseguicao-em-orgaos-publicos.shtml. Acesso em: 22 abr. 2026.

CESARINO, Letícia. **O mundo do avesso**: verdade e política na era digital. São Paulo: Ubu, 2022.

CHUN, W. **Updating to remain the same**: habitual new media. Cambridge: MIT Press, 2016.

COMISSÃO GLOBAL DE EVIDÊNCIAS PARA RESPONDER AOS DESAFIOS SOCIAIS. **O relatório da Comissão de Evidências**: um chamado para a ação e o caminho a seguir. Hamilton: McMaster Health Forum, 2022.

COMISSÃO GLOBAL DE EVIDÊNCIAS PARA RESPONDER AOS DESAFIOS SOCIAIS. **Comissão Global de Evidências**: atualização 2025. Hamilton: McMaster Health Forum, 2025.

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew M. *Accountability* na era Bolsonaro: continuidades e mudanças. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 245-269.

EITAN, Avri; LEVI-FAUR, David; TOSUN, Jale. Intermediation in policy and politics: rethinking the architecture and process of governance. **Policy and Society**, v. 44, n. 4, p. 405-418, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1093/polsoc/puaf035. Acesso em: 7 abr. 2026.

FERNANDEZ, Michelle. Science attacks in context of democratic backsliding: an analysis of Brazil during Bolsonaro government. **International Political Science Review**, [*s. d.*]. No prelo.

FONSECA, Igor *et al.* Instituições participativas e evidências híbridas. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al.* (org.). **Políticas públicas e uso de evidências no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MORAIS, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MORAIS, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração**. Brasília: Ipea, 2023. p. 13-42. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11940. Acesso em: 7 abr. 2026.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. **Understanding street-level bureaucracy**. Bristol: University of Bristol, 2015.

HUSSERL, Edmund. **The crisis of European sciences and transcendental phenomenology**. Evanston: Northwestern University Press, 1954.

KISLOV, Roman; WILSON, Paul; BOADEN, Ruth. The dark side of knowledge brokering. **Journal of Health Services Research & Policy**, v. 22, n. 2, p. 107-112, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1355819616653981. Acesso em: 7 abr. 2026.

KOGA, Natália Massaco *et al.* Análise de políticas públicas e uso de evidências pelas burocracias: proposta de um modelo analítico para exploração das fontes que informam as políticas públicas no caso brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 29-40, nov. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10374. Acesso em: 7 abr. 2026.

KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11121. Acesso em: 7 abr. 2026.

KOGA, Natália Massaco *et al*. When bargaining is and is not possible. **Policy and Society**, v. 42, n. 3, p. 378-391, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1093/polsoc/puad023. Acesso em: 7 abr. 2026.

KOGA, Natália Massaco *et al*. Policy advice in Brazil: sources and uses of policy knowledge in a federal presidential system. **Brazilian Political Science Review**, v. 20, n. 1, 2026. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1981-3821202600010005. Acesso em: 7 abr. 2026.

KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Dismantling policies through public policy in democratic backsliding. *In*: MORAIS, Michelle; GOMIDE, Alexandre de Ávila (org.). **Public policy in democratic backsliding**. Cham: Springer Nature, 2024.

KUCHENMÜLLER, Tanja *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, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1186/s12961-022-00820-7. Acesso em: 7 abr. 2026.

LAVIS, John N. *et al*. Support tools for evidence-informed health policymaking. **Health Research Policy and Systems**, v. 7, 2009. Supl. 1. Disponível em: https://doi.org/10.1186/1478-4505-7-s1-i1. Acesso em: 7 abr. 2026.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. 272 p.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero *et al*. A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 40, p. 1-36, 2023.

MACKILLOP, Eleanor; QUARMBY, Sarah; DOWNE, James. Does knowledge brokering facilitate evidence-based policy? **Policy & Politics**, v. 48, n. 2, p. 335-353, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1332/03055731 9X15740848311069. Acesso em: 7 abr. 2026.

MAGRI, G. Políticas públicas para pessoas transexuais em São Paulo: da luta política ao Transcidadania. *In*: CEDEC – CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA (org.). **Transver o mundo**: existências e (re)existências de travestis e pessoas trans no 1º mapeamento das pessoas trans no município de São Paulo. São Paulo: Annablume, 2021. p. 37-69.

MAJONE, Giandomenico. **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MARQUES, Ivan da Costa. Pela descolonização das evidências em políticas públicas. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas informadas por evidências**: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática. Rio de Janeiro: Ipea, 2026.

MASSUMI, Brian. **Ontopower**: war, powers, and the state of perception. Durham: Duke University Press, 2015.

MEYER, Morgan. The rise of the knowledge broker. **Science Communication**, v. 32, n. 1, p. 118-127, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1075547009359797. Acesso em: 7 abr. 2026.

MIGONE, Andrea; HOWLETT, Michael. Kicked cans and poison pills: third generation policy advisory system studies and the management of quality political advice. **Policy and Society**, v. 44, n. 3, p. 305-317, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1093/polsoc/puaf002. Acesso em: 7 abr. 2026.

MONAGHAN, M. **Evidence versus politics**: exploiting research in UK drug policy making? Bristol: The Policy Press, 2011.

MORAIS, Michelle; GOMIDE, Alexandre de Ávila (org.). **Public policy in democratic backsliding**. Cham: Springer Nature, 2024.

MOTORYN, Paulo; DIAS, Tatiana. Brasil Paralelo: programa que capta "mecenas" para combater a esquerda já chegou a 284 escolas e ONGs. **Intercept Brasil**, 27 nov. 2024. Disponível em: https://www.intercept.com.br/2024/11/27/brasil-paralelo-mecenas-escolas-ongs/.

MOUTINHO, Sofia; ESCOBAR, Herton. Falling Star. **Science**, 26 maio 2022. Disponível em: https://www.science.org/content/article/brazil-s-space-research-institute-source-national-pride-struggling-survival. Acesso em: 22 abr. 2026.

NAPOLITANO, Marina. Negacionismo histórico. *In*: SZWAKO, José; RATTON, José Luiz (org.). **Dicionário dos negacionismos no Brasil**. Recife: Cepe, 2022.

NASCIMENTO, Luciana; CESARINO, Letícia; SOARES, Aline. Ecossistema de desinformação e radicalização. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas informadas por evidências**: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática. Rio de Janeiro: Ipea, 2026.

NEWMAN, Joshua; CHERNEY, Adrian; HEAD, Brian W. Do policy makers use academic research? **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 24-32, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1111/puar.12464. Acesso em: 7 abr. 2026.

NOBERTO, Cristiane. Kit covid em portaria: veto à Conitec chega à Justiça. **Correio Braziliense**, 25 jan. 2022. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/01/4979995-kit-covid-em-portaria-veto-a-conitec-chega-a-justica.html. Acesso em: 22 abr. 2026.

NUNES, Felipe. **Brasil no espelho**. 1. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2025.

NUNES, Felipe; TRAUMANN, Thomas. **Biografia do abismo**. Rio de Janeiro: HarperCollins, 2023.

OBSERVATÓRIO DO CONHECIMENTO. **Balanço anual**: orçamento do conhecimento 2021. [*S. l.*]: Observatório do Conhecimento, [*s. d.*]. 4 p. Disponível em: https://observatoriodoconhecimento.org.br/wp-content/uploads/2022/05/balanco-anual-orcamento-do-conhecimento-2021_compactado.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.

ORESKES, Naomi; CONWAY, Erik M. **Merchants of doubt**. Nova York: Bloomsbury, 2010.

OUIMET, Mathieu *et al*. The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence & Policy**, v. 5, n. 4, p. 331-350, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1332/174426409X478734. Acesso em: 7 abr. 2026.

PARESCHI, Ana Carolina (org.). **Da Sagi à Sagicad**. Brasília: MDS, 2024.

PARKHURST, Justin O. **The politics of evidence**. Londres; Nova York: Routledge, 2017.

PASSOS, Anaís Medeiros. Militares e política no governo de Jair Bolsonaro. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2021. p. 286-298.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 17-27, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10373. Acesso em: 8 abr. 2026.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila (org.). **Capacidades estatais e democracia**. Brasília: Ipea, 2014.

PODCAST Ciência Suja: Negacionismo nas eleições. [Apresentação de]: Thais Manarini. [*S. l.*]: Ciência Suja, 2022. Temporada 2, episódio 6. Podcast. Disponível em: https://www.cienciasuja.com.br/temporada-2/negacionismo-nas-elei%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 8 abr. 2026.

PUTNAM, Hilary. **The collapse of the fact-value dichotomy**. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press, 2002.

ROQUE, Tatiana. Denialism as government. *In*: MACHADO, Rosana Pinheiro; MAIA, Tatiana Vargas (ed.). **The rise of the radical right in the global South**. Londres: Routledge, 2023. p. 185-195.

SAGUIN, Kidjie *et al*. Variation in evidence use across policy sectors: the case of Brazil. **Policy and Society**, v. 43, n. 4, p. 521-555, nov. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1093/polsoc/puae031. Acesso em: 7 abr. 2026.

SAGUIN, Kidjie *et al*. Variação no uso de evidências entre setores de políticas públicas: o caso do Brasil. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas informadas por evidências**: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática. Rio de Janeiro: Ipea, 2026.

SEM o Censo em 2021, ações governamentais pós-pandemia serão afetadas, alerta IBGE. **G1**, 23 mar. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/23/sem-o-censo-em-2021-acoes-governamentais-pos-pandemia-serao-afetadas-alerta-ibge.ghtml. Acesso em: 22 abr. 2026.

SHAHJAHAN, R. A. Decolonizing the evidence-based education and policy movement: revealing the colonial vestiges in educational policy, research, and neoliberal reform. **Journal of Education Policy**, v. 26, n. 2, p. 181-206, 2011.

SIMON, Herbert A. Rational choice and the structure of the environment. **Psychological Review**, v. 63, n. 2, p. 129-138, 1956. Disponível em: https://pages.ucsd.edu/~mckenzie/Simon1956PsychReview.pdf. Acesso em: 7 abr. 2026.

SUANO, Bethânia *et al*. Institucionalização do uso de evidências em políticas no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 37, p. 153-161, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13546. Acesso em: 7 abr. 2026.

SZWAKO, José; RATTON, José Luiz. **Dicionário dos negacionismos no Brasil**. Recife: Cepe, 2022.

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

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Supporting the routine use of evidence during the policy-making process**: a WHO checklist. Genebra: WHO, 2023.

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. Disponível em: https://www.sfu.ca/~howlett/documents/Wu%20et%20al.%20-%202015%20-%20Policy%20capacity%20A%20conceptual%20framework%20for%20unders.pdf. Acesso em: 7 abr. 2026.

ZOONEN, Liesbet van. I-pistemology: changing truth claims in popular and political culture. **European Journal of Communication**, v. 27, n. 1, p. 56-67, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0267323112438808. Acesso em: 7 abr. 2026.

PARTE 1

Desafios e inflexões recentes para uma governança informada por evidências

CAPÍTULO 1

A POLÍTICA DO SENSO COMUM: DECLÍNIO DEMOCRÁTICO E O DESMONTE DA POLÍTICA PÚBLICA INFORMADA POR EVIDÊNCIAS EM GOVERNOS POPULISTAS AUTORITÁRIOS

Michelle Fernandez[1]
Michelle Morais[2]

1 INTRODUÇÃO

A expressão *política do senso comum* deriva do discurso feito pelo presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, em 6 de novembro de 2024, dias após a sua segunda vitória eleitoral. No discurso, ele afirma que: "[Esta campanha foi um] realinhamento histórico. Uniu cidadãos de várias origens em torno de um núcleo de senso comum. Vocês sabem, nós somos o partido do senso comum" (Dupont, 2024, tradução nossa).[3] Segundo Dupont (2024), a referência ao senso comum não está, exclusivamente, na estratégia discursiva de Trump, mas tem sido também utilizada por movimentos de direita e extrema-direita na Europa. A expressão é usada como instrumento de oposição aos governos de esquerda, acusados de contrários ao senso comum. Nesse sentido, lideranças populistas autoritárias também utilizam o apelo ao senso comum em contraposição à intelectualidade e ao senso crítico comumente identificados com a agenda progressista.

O avanço de regimes populistas autoritários ao redor do mundo tem sido acompanhado por um processo de declínio democrático (Bermeo, 2016), caracterizado pelo enfraquecimento das instituições, pela limitação da participação política e pela deterioração do Estado democrático de direito (Abers, 2021; Avritzer, Kerche e Marona, 2021). Nesse contexto, o declínio democrático se manifesta por meio da captura e instrumentalização das instituições estatais, visando consolidar essas forças políticas autoritárias e restringir o espaço para o dissenso político. A engrenagem desse processo funciona por meio da dinâmica chamada por Morais e Gomide (2024a) de "*hardball* institucional", ou seja, o *jogo duro* colocado em prática pelas lideranças populistas autoritárias, em que tensionam ao máximo

1. Professora e pesquisadora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB). *E-mail*: michelle.fernandez@unb.br.
2. Professora e codiretora do Centro de Estudos sobre o Brasil da Universidade de Oklahoma. *E-mail*: michelle.morais@ou.edu.
3. "[This campaign was a] historic realignment. Uniting citizens of all backgrounds around a common core of common sense. You know, we're the party of common sense".

todos os constrangimentos individuais, organizacionais e sistêmicos que permeiam o processo de política pública. Como exemplo, a autonomia de órgãos de fiscalização e controle é comprometida, a repressão a jornalistas e acadêmicos críticos ao regime se intensifica e a militarização da administração pública se expande (Da Ros e Taylor, 2021; Passos, 2021; Fernandez, [*s. d.*]). Ademais, a retórica populista frequentemente tenta enquadrar a atuação da burocracia estatal e o funcionamento das políticas públicas existentes como entraves ao desenvolvimento de um projeto político próprio (Lotta *et al.*, 2023).

Um dos principais resultados desse processo é o desmonte explícito das políticas públicas, especialmente aquelas que desagradam os interesses ou as narrativas polarizantes propagadas pela liderança populista autoritária (Gomide, Morais e Leopoldi, 2023). Como exemplo desse processo estão as políticas voltadas à promoção da igualdade social, dos direitos humanos e da proteção de minorias, que tendem a ser consideradas ameaças a uma ordem social conservadora (Bronzo e Araújo, 2024; Carlos, Pereira e Rodrigues, 2025). Nesse sentido, as políticas voltadas à equidade de gênero, por exemplo, são frequentemente alvo de discursos políticos que as caracterizam como imposições ideológicas, resultando na descontinuidade de programas de proteção às mulheres em situação de violência ou na restrição do acesso a direitos reprodutivos (Carlos, Pereira e Rodrigues, 2025). Inseridas na mesma dinâmica, estão as políticas do campo ambiental, que passam por um enfraquecimento deliberado das ações de proteção a ecossistemas, favorecendo setores econômicos alinhados a esses governos e resultando em impactos socioambientais significativos (Inving, Oliveira e Lima, 2023).

Em oposição à política informada por evidências é estabelecida uma retórica para sustentar o desmonte das políticas públicas. Como resultado, as políticas passam a ser formuladas a partir de posições populistas apresentadas como amplamente aceitas pela população, mas que não decorrem de processos participativos estruturados e não se fundamentam em evidências científicas, dados empíricos ou análises técnicas rigorosas. Essas políticas frequentemente buscam capitalizar temas controvertidos e contextos de crise, oferecendo respostas simplistas e, muitas vezes, ineficazes, configurando o que Peters (2024) denomina de "miopia democrática".

Portanto, neste capítulo, argumentamos que a narrativa pública que justifica o desmonte explícito das políticas e os demais produtos do *hardball* institucional está fundamentada no contraprincípio da política do senso comum, em oposição direta aos princípios da política pública informada em evidências. A partir da análise de dois casos concretos de governos populistas autoritários que estiveram no poder no Brasil e nos Estados Unidos, trataremos de definir o que chamamos de política do senso comum, além de identificar as estratégias utilizadas por

esses governos para a construção dessas políticas. Para isso, o texto apresenta uma síntese da discussão feita na literatura internacional e, marcadamente, no Brasil, sobre o impacto do declínio democrático e de lideranças populistas iliberais sobre as políticas públicas. A partir desse contexto mais amplo é introduzido o conceito da política do senso comum e são apresentadas as suas manifestações empíricas nos processos de declínio democrático observados no Brasil e nos Estados Unidos na última década.

2 DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E *HARDBALL* INSTITUCIONAL EM CONTEXTOS DE DECLÍNIO DEMOCRÁTICO

No contexto do declínio democrático observado no Brasil a partir de 2016, a comunidade acadêmica passou a adotar o conceito de desmonte de políticas públicas (Bauer e Knill, 2012) como chave explicativa para os processos de mudanças abruptas às quais as políticas federais brasileiras foram submetidas no período de 2016 a 2022. Ao buscar sentido para mudanças que pareciam inimagináveis, autores e autoras passaram a fundamentar seu trabalho em torno do conceito de Bauer e Knill (2012), segundo os quais desmonte de políticas públicas (*policy dismantling*) corresponde a processos de mudança que podem assumir formas diretas ou indiretas, explícitas ou simbólicas, e que resultam na redução do escopo da ação estatal. Essas mudanças podem se expressar pela diminuição do número de políticas em uma determinada área, pela redução dos instrumentos utilizados ou pela atenuação de sua intensidade. Além disso, o desmonte pode ocorrer tanto por alterações nos próprios elementos constitutivos das políticas quanto por meio da fragilização das capacidades institucionais responsáveis por sua implementação e monitoramento (Bauer e Knill, 2012, p. 35).

Bauer e Knill (2012) partem da ideia de desmonte (*dismantling* e *retrenchment*, em inglês), inicialmente lançada por Pierson (1994), para explicar as tentativas fracassadas de desmantelamento do Estado de bem-estar social no período neoliberal de Margareth Tatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Esses autores desenvolvem e refinam o conceito, apresentando uma proposta de mecanismo explicativo para o desmonte que, segundo os autores, ocorre apenas excepcionalmente em sua modalidade explícita. Nesse sentido, o desmonte é apresentado como um tipo específico de mudança de política pública, na direção de sua diminuição, que, dados os altos custos políticos envolvidos, acaba sendo mais comum nas modalidades simbólicas, menos visíveis e com menor identificação do tomador de decisão.

Gomide, Morais e Leopoldi (2023) sistematizam pela primeira vez no Brasil as mudanças nas políticas federais a partir do conceito de desmonte e dentro de uma compreensão do contexto de declínio democrático pelo qual passava o país. Na verdade, o autores e autoras brasileiros que participam dessa obra são

precursores na conexão conceitual entre desmantelamento do Estado, desmonte de políticas públicas e declínio da democracia (Lotta, Silveira e Fernandez, 2023; Milhorance, 2022; Morais, 2022; Tokarski *et al.*, 2023), ideia originalmente ausente dos trabalhos de Pierson (1994) e Bauer e Knill (2012). Esses estudos foram fundamentais para construir a compreensão de que: i) as políticas federais brasileiras foram submetidas a processos de desmonte explícitos e de larga escala, em vários subsistemas de políticas públicas; e ii) o marco conceitual do desmonte conforme concebido por Bauer e Knill (2012) era insuficiente para dar conta do contexto de declínio democrático e ascensão de lideranças populistas liberais e autoritárias.

Extrapolando o caso brasileiro e mantendo o foco sobre os impactos do declínio democrático e do populismo iliberal sobre o processo de políticas públicas, Morais e Gomide (2024b) reúnem estudos que analisam os casos do Brasil (governo Jair Bolsonaro), Estados Unidos (primeiro governo Trump), Filipinas (governo Rodrigo Duterte), Hungria (governo Viktor Orbán), Polônia (governo Andrei Duda), México (governo Andrés Manuel Lopez Obrador) e Turquia (governo Recep Erdogan).

Como resultado da análise comparada dos casos internacionais, Morais e Gomide (2024a) propõem um marco analítico, que intitulam de *hardball* institucional. A proposta parte da observação de que o desmonte de políticas públicas é um entre vários resultados anormais resultantes do processo de políticas públicas sob os efeitos de líderes populistas autoritários. O *hardball* institucional consiste no ataque e na fragilização dos constrangimentos individuais, organizacionais e sistêmicos que, em contextos democráticos, imporiam limites à ação das lideranças políticas eleitas. Esses constrangimentos, comuns em qualquer sistema democrático plural, envolvem normas, culturas institucionais, recomendações científicas, a atuação da burocracia profissional, entre outros. Em contextos de declínio democrático, no entanto, líderes populistas iliberais usam a estratégia do *hardball* institucional, tensionando ao máximo esses constrangimentos e por vezes ultrapassando os limites da legalidade. Como resultado, tem-se o desmonte explícito e em larga escala de políticas públicas, a não decisão ou o não desenho de políticas necessárias, ou a priorização de políticas envolvendo a culpabilização de minorias, estas usadas como bodes expiatórios para problemas estruturais.

Em contextos de declínio democrático, a proposta do marco analítico do *hardball* institucional representa uma alternativa às teorias clássicas do processo de políticas públicas, todas elas desenvolvidas em contextos de estabilidade democrática e pluralismo político. Assim como o marco conceitual do desmonte proposto por Bauer e Knill (2012), o instrumental teórico até então disponível no campo de políticas públicas pressupunha que os atores estariam livres para

advogar por seus interesses e ideias e deveriam operar dentro dos constrangimentos institucionais. No entanto, líderes populistas autoritários se recusam a obedecer a tais constrangimentos e passam a atacá-los. Nesse cenário, a política do senso comum emerge como o complemento discursivo das práticas de *hardball* institucional, fornecendo a base simbólica e retórica que legitima a erosão deliberada de políticas públicas e instituições, ao apresentar, como expressão do senso comum, decisões que, na realidade, refletem os interesses estratégicos das lideranças autoritárias.

3 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DO SENSO COMUM

A política do senso comum pode ser compreendida como um conjunto de narrativas e estratégias utilizadas por lideranças populistas iliberais e autoritárias para justificar e fazer valer suas decisões a partir da afirmação de que estas decorreram do senso comum. O senso comum, no entanto, não corresponde ao conhecimento popular ou tradicional, potencialmente integrador da política pública baseada em evidências (Fonseca *et al.*, 2022). Esse suposto senso comum é construído e moldado conforme os interesses da liderança e apresentado como representativo de crenças e princípios amplamente aceitos. Desse modo, essa construção discursiva do que seja o senso comum é feita de modo eficiente em plataformas *online*, entre grupos de apoiadores da liderança e em declarações à imprensa, consolidando a ideia de que elas emanam do povo. A política do senso comum, portanto, se torna estrategicamente útil para justificar decisões contrárias ao conhecimento científico, às estatísticas oficiais e às políticas e normas existentes, tais como a decisão de extinguir o horário verão no Brasil ou a decisão de não recomendar vacinas contra a covid-19 nos Estados Unidos.

A política do senso comum não deve ser confundida com políticas democráticas de participação social. A partir de uma perspectiva da participação, políticas que emanam do senso comum buscam, por meio de metodologias e canais institucionalizados, o envolvimento da representação popular e o encontro de sínteses que possam ser utilizadas para informar políticas públicas e decisões governamentais (Taquary, 2007). De fato, conhecimentos tradicionais e populares integram o arco do que se compreende como política pública baseada em evidências (Fonseca *et al.*, 2022). No entanto, essa não é a perspectiva utilizada pelos líderes populistas iliberais e autoritários. Inclusive, esses líderes fomentam em seus governos a desestruturação dos espaços institucionais de controle, deliberação e participação, como os conselhos nacionais de políticas públicas, o que contribui para o avanço de decisões unilaterais e afastadas das evidências (Bezerra *et al.*, 2024).

A política do senso comum também não deve ser compreendida apenas como uma política anticientífica, ainda que o rechaço ao conhecimento especializado e às instituições que produzem ciência seja um de seus componentes centrais. Mais do que uma simples negação da ciência, trata-se de um dispositivo discursivo mais amplo, que mobiliza construções narrativas sobre o que é apresentado como "a verdade" (Gramacho e Turgeon, 2021). Essa "verdade" é moldada de acordo com os interesses estratégicos das lideranças populistas iliberais e autoritárias e funciona como critério de legitimação para justificar decisões previamente tomadas. Assim, no lugar de se apoiar em deliberação democrática ou em avaliação técnica, o líder reivindica a posse exclusiva da verdade comum ao "povo", contrapondo-a ao saber científico, às estatísticas oficiais ou às normas institucionais. Essa dinâmica consolida um mecanismo no qual o discurso não apenas orienta, mas antecipa e valida a ação política, tornando o senso comum uma ferramenta de poder que naturaliza escolhas arbitrárias e enfraquece mecanismos democráticos de controle e *accountability*.

Sendo assim, o chamado "senso comum", tal como mobilizado por lideranças populistas de extrema-direita, não corresponde a um conjunto espontâneo de valores ou crenças compartilhadas pela sociedade. Trata-se, antes, de uma construção narrativa cuidadosamente elaborada para servir a objetivos políticos específicos. Esse processo consiste em selecionar determinados elementos discursivos, reinterpretá-los e apresentá-los como se fossem provas naturais e autoevidentes do que a população pensa ou deseja. Dessa forma, o "senso comum" deixa de ser compreendido como conhecimento social difuso e se converte em um recurso retórico, manipulado de acordo com os interesses das lideranças, legitimando ações que fragilizam instituições democráticas e políticas públicas baseadas em evidências.

A partir dessa discussão, este capítulo analisa dois estudos de caso sob a ótica da política do senso comum: o Brasil durante o governo de Bolsonaro, de 2019 a 2022; e os Estados Unidos no segundo mandato de Trump, iniciado em 2025. No caso dos Estados Unidos, as observações alcançam também os anos logo anteriores à segunda eleição de Trump.

A análise comparada dos dois casos permite identificar três elementos estruturantes da política do senso comum no processo de políticas públicas. Primeiramente, a liderança populista toma uma decisão que atende aos seus interesses, mas que contraria as políticas existentes, as evidências e/ou as práticas institucionais consolidadas. Para que possa fazer valer a sua vontade e justificar publicamente as suas decisões, a liderança populista iliberal ou autoritária produz narrativas que, supostamente fundamentadas no senso comum, lhe permitem a perseguição dos indivíduos em instituições responsáveis pela produção ou guarda de evidências. Tal perseguição em geral resulta na demissão desses indivíduos, no

questionamento público da legitimidade da própria instituição e no seu eventual controle por pessoas "aliadas ao senso comum". Por fim, nos deparamos com o desmonte das políticas públicas, com forte vínculo com a fragilização da produção e preservação de evidências nos mais diversos setores (saúde, meio ambiente, educação, ciência e cultura).

3.1 O caso do Brasil no governo Bolsonaro: um laboratório para o desmonte nas Américas

O governo Bolsonaro pode ser compreendido à luz do conceito de *hardball* institucional. Entre 2019 e 2023, Bolsonaro, eleito em 2018 como representante da extrema-direita populista, promoveu o desmonte de políticas públicas consolidadas, ao mesmo tempo que aprofundou o enfraquecimento institucional e democrático no Brasil, com ataques a instituições e à burocracia estatal (Peci, 2021; Peters e Pierre, 2022; Milhorance, 2022; Cardoso Júnior *et al.*, 2022). Esse cenário se insere em um processo mais amplo de crescente polarização política iniciado em 2013, impulsionado por movimentos sociais, que culminou nas eleições de 2018 com uma divisão entre o Partido dos Trabalhadores (PT), associado à política tradicional, e o movimento liderado por Bolsonaro, marcado pelo antipetismo e pelo discurso de ruptura com a ordem estabelecida (Hunter e Power, 2019; Pereira, Medeiros e Bertholini, 2020; Bertholini, 2022; Bertholini *et al.*, 2025). A ascensão de Bolsonaro reconfigurou a direita brasileira, priorizando e ressignificando pautas morais como direitos humanos, direito das mulheres e direitos da população LGBT+ (Tokarski *et al.*, 2023; Moschkovich, 2025), mobilizando uma significativa parcela do eleitorado em torno dessas questões (Borges e Vidigal, 2023) e promovendo ataques sistemáticos à ciência como forma de afirmação ideológica (Fernandez, 2022). Esta seção apresenta os principais alvos do *hardball* institucional de Bolsonaro na promoção da política do senso comum.

A relação entre o governo Bolsonaro e a administração pública foi marcada por tensões, com a convivência de agendas de fragilização do Estado e agendas conservadoras extremistas (Cardoso Júnior *et al.*, 2022). Essa conjuntura levou à politização da máquina pública, por meio da cooptação de burocracias, marginalização de técnicos e ataques a servidores (Lotta *et al.*, 2023). Onde houve resistência institucional, o governo adotou mecanismos de ataque para avançar sua agenda (Lotta, Siqueira e Fernandez, 2023), sendo os efeitos mais evidentes em áreas com disputas ideológicas acentuadas, como direitos humanos, saúde, educação e meio ambiente (Cardoso Júnior *et al.*, 2022; Oliveira e Fernandez, 2021).

O desmonte das políticas públicas de saúde durante o governo Bolsonaro foi marcado por uma combinação entre austeridade fiscal, desresponsabilização federal e negacionismo científico, sobretudo no enfrentamento à pandemia de covid-19. A atuação do governo pode ser dividida em dois momentos: o período

pré-pandêmico, caracterizado pelo desmonte institucional e orçamentário; e o período pandêmico, marcado pelo negacionismo científico e pela descoordenação federativa (Oliveira e Fernandez, 2021).

No período anterior à pandemia, o governo Bolsonaro promoveu o desmonte de políticas estruturantes da atenção básica, como o programa Mais Médicos, substituído por uma proposta fragilizada (Médicos pelo Brasil), que resultou na saída de milhares de profissionais cubanos e na dificuldade de reposição nos municípios mais vulneráveis (Oliveira e Fernandez, 2021). A reformulação do financiamento da atenção básica com o programa Previne Brasil introduziu critérios restritivos baseados em população cadastrada e desempenho em indicadores, rompendo com a lógica universalista do Sistema Único de Saúde (SUS) e gerando riscos de subfinanciamento em municípios com menor capacidade institucional (Massuda, 2020).

O desmonte se aprofundou em áreas específicas, como a política de HIV/aids, com o enfraquecimento institucional e simbólico do setor, e a saúde indígena, com tentativas de municipalização do subsistema, corte de recursos e omissões durante a pandemia (Bravo, Pelaez e Menezes, 2020; Santos *et al.*, 2020). As políticas de saúde da mulher também foram alvo de retrocessos, especialmente nas áreas de direitos sexuais e reprodutivos, com exonerações de técnicos que defenderam protocolos baseados em evidências científicas sobre violência sexual e aborto legal (Medeiros e Araújo Júnior, 2024).

Esse processo de desmonte das políticas de saúde foi marcado pela desconsideração sistemática das evidências científicas (Fernandez, 2022). Essa postura se traduziu, desde o início da gestão, na negação da ciência como princípio orientador da ação estatal, especialmente no enfrentamento da pandemia de covid-19 (Oliveira e Fernandez, 2021). Durante a pandemia, o negacionismo do governo se manifestou por meio da promoção de medicamentos ineficazes, como a cloroquina e a ivermectina, da resistência às medidas de distanciamento social, do boicote à testagem em massa e à transparência dos dados e, por fim, da invisibilidade das evidências científicas no processo de vacinação contra covid-19 (Fernandez, 2022; Maciel *et al.*, 2022). O governo substituiu critérios técnicos e recomendações de especialistas por decisões baseadas em interesses ideológicos e políticos, ignorando o acúmulo de conhecimento científico produzido por instituições nacionais e internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS). O presidente confrontou ministros da Saúde que seguiam orientações técnicas e da OMS, como Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich, substituídos por Eduardo Pazuello, um militar sem experiência em saúde pública que promoveu o aparelhamento da pasta e a politização das decisões sanitárias.

A atuação do governo federal rompeu com o modelo de coordenação federativa construído no SUS, transferindo responsabilidades aos entes subnacionais sem o devido suporte técnico e financeiro. Governadores e prefeitos assumiram o protagonismo na gestão da crise, com destaque para o Consórcio Nordeste e seu comitê científico (Fernandez e Pinto, 2020). A ausência de coordenação central e o boicote às evidências científicas dificultaram respostas unificadas e eficazes à crise sanitária, agravando a desigualdade de capacidades entre os entes federados. O governo Bolsonaro desmantelou estruturas institucionais, orçamentárias e técnicas do SUS, negando a ciência em favor de uma gestão baseada no negacionismo e no aparelhamento militar (Oliveira e Fernandez, 2021).

Por sua vez, o desmonte das políticas ambientais foi caracterizado por uma combinação de desconsideração das evidências científicas, ataques institucionais e reconfigurações político-administrativas que comprometeram significativamente a governança ambiental no Brasil. O governo promoveu um processo de "desinstitucionalização" das políticas ambientais, esvaziando capacidades estatais e ignorando evidências técnicas no processo decisório. Isso incluiu, por exemplo, o desmantelamento de organizações de controle ambiental, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), por meio da redução de orçamentos, exoneração de técnicos especializados e imposição de nomeações alinhadas ideologicamente, mas sem *expertise* técnica (Fearnside, 2019; Bersch e Lotta, 2024).

O uso de evidências científicas foi sistematicamente desconsiderado: decisões passaram a ser guiadas por interesses político-ideológicos ou por pressões de setores econômicos (como o agronegócio e a mineração), em detrimento de recomendações de órgãos técnicos e da comunidade científica. A retórica presidencial frequentemente negava ou desqualificava informações científicas sobre desmatamento, mudanças climáticas e a importância da preservação ambiental, em um claro movimento de negação da ciência como base da formulação de políticas públicas (Artaxo, 2019; Rajão *et al*., 2022).

Além disso, o governo estimulou a deslegitimação de organizações da sociedade civil e de instâncias de participação social, como conselhos e comissões, minando os canais tradicionais de controle social sobre a política ambiental. Essa ofensiva contra instituições e atores técnicos resultou no enfraquecimento dos mecanismos de monitoramento e fiscalização ambiental, provocando um aumento significativo do desmatamento e da grilagem de terras na Amazônia Legal, por exemplo (Franchini, Mauad e Viola, 2020).

O desmonte ambiental não foi apenas administrativo mas também simbólico e discursivo, ancorado em um projeto de poder que subordinou a política ambiental aos interesses de uma coalizão conservadora e anticientífica,

ignorando sistematicamente as evidências produzidas por especialistas e instituições de pesquisa.

Também podemos observar um movimento claro de fragilização da produção científica nacional. Durante o governo Bolsonaro, observou-se um processo sistemático de desmonte das políticas públicas nas áreas de educação e ciência, marcado por ataques diretos às instituições e aos atores envolvidos nessas políticas (Fernandez, [*s. d.*]). Esse processo se insere em um contexto mais amplo de retrocesso democrático, em que o negacionismo e o populismo autoritário reconfiguraram a relação entre o governo e o conhecimento científico.

O Ministério da Educação (MEC) foi profundamente afetado por sucessivas trocas de ministros, falta de planejamento e paralisação de políticas estruturantes, como o apoio à formação docente, a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o financiamento da educação básica. Além disso, houve um desinvestimento deliberado nas universidades públicas e nos institutos federais, com cortes orçamentários significativos e campanhas de deslegitimação que associavam essas instituições à "balbúrdia" e ao "marxismo cultural" (Chaves e Araújo, 2022; Gomes e Segatto, 2024).

Na área de ciência e tecnologia, o governo atacou diretamente o papel das agências de fomento, como o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), limitando seus orçamentos e interferindo na autonomia técnica na concessão de bolsas e editais. Essa intervenção foi acompanhada de discursos que desqualificavam a ciência brasileira e seus profissionais, reduzindo a legitimidade do conhecimento técnico e da produção científica como base para a formulação de políticas públicas (Peci, González e Dussauge-Laguna, 2022). As instituições técnicas e científicas que historicamente contribuíram para a formulação de políticas públicas no Brasil, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe) e o CNPq, foram progressivamente marginalizadas. Em seu lugar, prevaleceu uma condução política marcada por interferências de natureza militar e por decisões que desconsideravam pareceres técnicos. Esse enfraquecimento institucional comprometeu a capacidade de resposta do Estado em momentos críticos e dificultou a adoção de políticas baseadas em evidências (Fernandez, 2022). Exemplo emblemático disso foi a recusa em seguir as orientações científicas para o uso de vacinas e a insistência na promoção de medicamentos comprovadamente ineficazes, como a cloroquina (Gramacho e Turgeon, 2021; Fernandez, 2022).

O ataque à ciência foi parte central da estratégia bolsonarista de construção de uma política baseada no senso comum, que privilegia crenças pessoais, *fake news* e teorias conspiratórias em detrimento de evidências. Essa lógica se

manifestou na pandemia de covid-19, mas também perpassou o campo educacional e científico, com a substituição de critérios técnicos por alinhamentos ideológicos e enfraquecimento da burocracia especializada.

Em síntese, o governo Bolsonaro promoveu um desmonte institucional das políticas de educação e ciência sustentado por uma retórica anticientífica, autoritária e antidemocrática, que minou a capacidade do Estado de produzir e utilizar conhecimento científico como base para políticas públicas. Esse processo comprometeu não apenas a continuidade de políticas estruturantes mas também a própria legitimidade da ciência no espaço público.

Nesse contexto, a ofensiva contra a burocracia deve ser compreendida como desdobramento dessa mesma estratégia, na qual a deslegitimação da ciência se articulou à desvalorização dos corpos técnicos responsáveis por traduzir conhecimento em políticas públicas. No processo de desmonte das políticas, a burocracia foi alvo sistemático de ataques por parte do governo, mas também desempenhou um papel central de resistência (Lotta, Silveira e Fernandez, 2023). A gestão bolsonarista desvalorizou e enfraqueceu o papel técnico e institucional da burocracia, substituindo critérios técnicos por critérios ideológicos, o que comprometeu a capacidade de resposta coordenada e baseada em evidências às demandas sanitárias, sobretudo durante a pandemia de covid-19.

Burocratas de carreira e servidores técnicos com *expertise* em saúde coletiva, epidemiologia e vigilância sanitária foram frequentemente ignorados, substituídos ou silenciados. O governo impôs uma lógica de militarização da gestão do Ministério da Saúde – colocando militares sem formação na área em cargos estratégicos – e promoveu um ambiente de instabilidade institucional, com sucessivas trocas de ministros e gestores (Oliveira e Fernandez, 2021). Nesse contexto, o conhecimento técnico foi subjugado a interesses políticos e ideológicos, impedindo que as políticas fossem orientadas por evidências científicas e por parâmetros técnicos estabelecidos nacional e internacionalmente.

Além disso, os ataques à burocracia se manifestaram por meio da desqualificação pública de especialistas, de tentativas de censura a dados oficiais e de criminalização de posições técnicas divergentes da orientação do governo (Lotta *et al.*, 2024). Assim, a burocracia foi ao mesmo tempo silenciada como fonte legítima de conhecimento e responsabilizada pela desorganização institucional, em um movimento de esvaziamento deliberado da capacidade técnica do Estado brasileiro (Morais, 2022; Lotta, Silveira e Fernandez, 2023).

Outro aspecto que deve ser levado em consideração é a ausência de mecanismos institucionais capazes de assegurar o uso, pela burocracia, de evidências na formulação e implementação das políticas públicas de saúde. Ainda que estudos e dados continuassem a ser produzidos por universidades e centros de pesquisa,

o governo, em algumas situações, impedia a sua incorporação, pela burocracia, nos processos decisórios (Fernandez, 2022). A lógica de política informada por evidência foi substituída por decisões voluntaristas, desvinculadas de diagnósticos técnicos e análises de impacto.

Portanto, durante o governo Bolsonaro, a substituição das evidências científicas pelo senso comum foi um mecanismo central na condução e redefinição de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, meio ambiente, ciência e educação. Esse processo se deu por meio da deslegitimação da técnica e do conhecimento científico, em nome de uma retórica populista e anti-intelectualista que priorizou crenças pessoais, valores morais e visões ideológicas, muitas vezes desconectadas da realidade empírica e das recomendações técnicas. Essa estratégia foi central para minar conquistas históricas nos campos dos direitos humanos, das políticas de igualdade racial e de gênero e da agenda ambiental. Em nome do "bom senso" ou da "verdade do povo", disseminaram-se ideias que negavam a existência do racismo estrutural, que atacavam os direitos das mulheres sob o argumento da "ideologia de gênero" e que desacreditavam os consensos científicos sobre as mudanças climáticas e sobre o enfrentamento da covid-19. Dessa forma, a reconfiguração do processo de políticas públicas não ocorreu de forma espontânea, mas foi sistematicamente impulsionada por um conjunto de ataques direcionados ao conhecimento científico e à burocracia estatal, especialmente aquela historicamente comprometida com a produção e o uso de evidências.

3.2 O caso dos Estados Unidos na segunda administração Trump: não há lugar seguro sob o sol

> Estamos tirando isso das vacinas. Hepatite B, de novo, é transmitida sexualmente. E achamos que você deveria esperar – eu acho que você deveria esperar até os 12 anos [para tomar a vacina]. Sabe, estou fazendo essas afirmações por mim mesmo. Não estou falando em nome desses médicos porque quando eles, ah, falam sobre, sabe, resultados diferentes, estudos diferentes, ah, eu falo muito sobre senso comum (Remarks, 2025, tradução nossa).[4]

O caso dos Estados Unidos na segunda administração de Donald Trump revela o recurso ao *hardball* institucional de forma rápida, intensa, de larga escala e em uma multiplicidade de subsistemas de políticas públicas, inclusive aqueles que haviam sido poupados no seu primeiro mandato como presidente (2017-2020). A explícita adoção da narrativa da política do senso comum se converteu, a partir de janeiro de 2025, em um rápido ataque a todos os agentes e instituições de produção e reprodução do conhecimento técnico-científico e aos seus repositórios

4. "We're having them taken out of the vaccines. Hepatitis B, again, that's sexually transmitted. And we think you should wait – I think you should wait 'till 12. You know, I'm just making these statements for me. I'm not making them from these doctors because when they, uh, they talk about, you know, different results, different studies, uh, I talk about a lot of common sense".

públicos. Esta seção apresenta os principais alvos do *hardball* institucional de Trump na promoção da política do senso comum.

A política do senso comum tem profundo desprezo por especialistas, sejam eles professores, cientistas, técnicos ou burocratas. Nas primeiras semanas de sua gestão, Trump fez cumprir a promessa de campanha de que ele iria atuar contra o que chamou, já em seu primeiro mandato, de "*deep state*" (Horwitz, 2021). A expressão foi apropriada por Trump para sugerir que servidores federais estariam ativamente boicotando a sua agenda de governo. Reeleito, Trump cria o Departamento para a Eficiência de Governo (Departament of Government Efficiency – Doge), inicialmente liderado pelo doador de campanha e bilionário da tecnologia Elon Musk.

Embora criado como força-tarefa, o que potencialmente poderia denotar fragilidade institucional, o Doge logo se mostrou uma superinstituição, com poder de acesso e ingerência em todas as agências federais. O departamento/força-tarefa teve como lideranças indivíduos com incontáveis conflitos de interesse para o desempenho da função pública e, como força de trabalho, pessoas contratadas por processos seletivos simplificados e sem os requisitos de segurança que tradicionalmente marcavam o serviço público federal. Sob o discurso da busca por ineficiências, agentes recém-contratados do Doge submeteram ao seu escrutínio todas as agências federais, criando procedimentos que em poucas semanas culminaram na demissão de milhares de servidores federais. Em agências como o Departamento do Tesouro Nacional e a Seguridade Social, agentes do Doge tiveram acesso a bancos de dados com informações pessoais de toda a população, em uma flagrante violação das normas sobre proteção de dados.

Algumas demissões foram particularmente representativas da política do senso comum. Em ato de questionável legalidade, a administração demitiu Carla Hayden, diretora da Biblioteca do Congresso, instituição secularmente responsável pela guarda de documentos oficiais e históricos, inclusive a cópia original da Declaração da Independência dos Estados Unidos e rascunhos que a precederam. Para substituí-la na posição de bibliotecária do Congresso, possivelmente a posição de mais alto nível para os bibliotecários do país, Trump nomeou seu ex-advogado e então oficial de alto escalão do Departamento de Justiça, Todd Blanche (Miller e Barrett, 2025).

Na mesma linha, o presidente tentou demitir os diretores do Museu Nacional de História e Cultura Afro-Americana e da National Portrait Gallery, duas instituições responsáveis por preservar e expor obras de grande relevância para a história dos Estados Unidos. Em ambos os casos, como os museus pertencem à Smithsonian Institution e não ao governo federal, o poder da caneta do presidente não foi capaz de alcançá-los imediatamente. No entanto, a pressão e a

exposição pública acabaram levando-os a se demitirem semanas após a tentativa de demissão pelo presidente (Bowley e Schuessler, 2025; Chao-Fong, 2025).

A escolha dos cargos de alto escalão do governo, embora naturalmente de livre nomeação do presidente, igualmente refletiu o desprezo pela *expertise*, em alguns casos com a indicação de figuras com posições contrárias ao mandato das instituições que iriam liderar. Neste caso, a lista é longa. Para o Departamento de Educação, Trump escolheu Linda McMahon, cuja maior distinção era ter sido doadora de sua campanha e executiva de luta livre (Gedeon, 2025). Para o Departamento de Defesa, sob cuja responsabilidade está a gestão de 3 milhões de empregados, entre militares e civis, Trump escolheu Peter Hegseth, âncora do canal de televisão Fox News. A falta de preparo de Hegseth gerou oposição por senadores democratas e até mesmo republicanos, levando a um empate na votação de sua confirmação no Congresso, que só foi finalizada pelo voto de Minerva do vice-presidente (Faguy e Hatton, 2025).

O exemplo talvez mais caricato seja o de Robert Kennedy Junior, ativista antivacinas escolhido para liderar o Departamento de Saúde. Nessa esteira, a Casa Branca inicialmente indicou Dave Weldon para o Centro de Controle e Prevenção de Doenças (Centers for Disease Control and Prevention – CDC). Com histórico igualmente antivacinas, Weldon despertou oposição no Senado, levando a Casa Branca a retirar a sua indicação horas antes da sua audiência de confirmação (Stobbe, 2025). Sua sucessora, Susan Monarez, embora tenha conseguido aprovação no Senado, foi demitida meses depois por Robert Kennedy Junior por resistir às medidas de restrição à recomendação de vacinas. Observe-se que, nos Estados Unidos, diante da ausência de um sistema público de saúde, a cobertura de vacinas por planos de saúde depende de sua recomendação oficial pelo CDC (Yousif e Bowes, 2025).

Observa-se que a narrativa da política do senso comum serve para legitimar e justificar a presença de pessoas cujos currículos não indicam nenhuma formação ou experiência prévia com as agendas de políticas públicas que foram escolhidas para liderar. A lógica é que essas pessoas foram escolhidas justamente por serem *outsiders*, sugerindo-se que nenhum *expert* no tema seria confiável para o exercício da função. Pessoas com a devida qualificação, mas que se oponham à vontade e aos propósitos da liderança são publicamente expostas, perseguidas e demitidas, como observado no caso da diretora do Escritório de Estatísticas do Trabalho, Erika McEntarfer, que esteve à frente do processo de correção, para baixo, das estatísticas de emprego nos primeiros meses da administração Trump (Bennett e Hudgins, 2025). O mesmo ocorreu com Lisa Cook, membro do Federal Reserve (FED), o Conselho Monetário Nacional dos Estados Unidos. Dada a resistência do FED em seguir a

vontade de Trump e reduzir a taxa básica de juros, o presidente buscou alcançar uma maioria no conselho acusando Lisa Cook de fraude, para que ela pudesse ser demitida. As alegações foram feitas publicamente sem qualquer demonstração de provas e sem qualquer devido processo de investigação (Sahadi, 2025).

A política do senso comum propaga a desconfiança e o desprezo pela burocracia profissional, mas projeta os representantes do líder como os legítimos agentes do Estado. Exemplos podem ser encontrados no próprio Doge, cujo corpo de funcionários jovens, inexperientes e recém-contratados recebeu poderes administrativos nunca antes detidos por outras agências. Milhares de servidores federais, entre diplomatas, meteorologistas e médicos do sistema de saúde militar tiveram que prestar contas das suas ações ao Doge (Blasey e Faguy, 2025). Na mesma linha, a Agência de Imigração e Alfândega (Immigration and Customs Enforcement – ICE) passou a atuar de maneira irrestrita em todo o território nacional, assumindo um poder agressivo de polícia. Curiosamente, se por um lado a administração Trump propagava a ideia de redução da força de trabalho federal por meio da demissão de funcionários de agências inteiras, por outro, braços da administração como Doge e ICE cresciam vertiginosamente a partir de processos seletivos rápidos e pouco transparentes.

A escolha de inimigos e bodes expiatórios é característica das estratégias adotadas por lideranças populistas autoritárias (Morais e Gomide, 2024a). Tais líderes constroem o seu apelo propagando a ideia de "nós contra eles", sugerindo que há inimigos a serem combatidos. Os bodes expiatórios são culpabilizados pelos problemas econômicos e sociais existentes, tirando deles qualquer responsabilidade quanto à adoção de políticas públicas que melhorem a vida da população. No nível individual, a burocracia federal recebeu o rótulo de *deep state* e passou a ser apresentada como um desses inimigos. Esse processo se estendeu também a organizações inteiras, lançando dúvida sobre a sua legitimidade e semeando a ameaça de que as mesmas pudessem ser desmontadas e fechadas, a exemplo do que foi feito com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development – USAID).

Deve-se reconhecer que, mesmo antes do segundo governo Trump, já se observavam investidas conservadoras contra subsistemas de políticas públicas e suas organizações. Na esteira da pandemia de covid-19, sobreviveram questionamentos sobre a legitimidade do sistema de saúde e a autoridade dos profissionais da saúde para recomendarem vacinas e medidas preventivas. Na educação, a investida conservadora gerou a exposição pública das escolas, o questionamento dos currículos e materiais de leitura e o controle de estruturas de governança, como conselhos de educação.

Ainda durante o governo Joe Biden, em estados republicanos, escolas e distritos de educação se tornaram a grande fronteira de disputa. No estado de Oklahoma, para citar a experiência direta de uma das autoras, o assédio à educação pública começou ainda em 2021, com a aprovação da lei estadual conhecida como House Bill 1775, que proibia o ensino da chamada "teoria crítica da raça" nas escolas públicas (Korth, 2022). Como a lei era vaga em termos dos conteúdos efetivamente proibidos, a norma passou a pairar como grande ameaça sobre os distritos escolares, cujos superintendentes, diretores e professores passaram a autocensurar conteúdos que pudessem ser interpretados como uma violação da lei. Em 2023, um decreto do governador republicano passou a proibir o uso de financiamento público em qualquer instituição de ensino que adotasse políticas de diversidade, equidade e inclusão (Iyer, 2023). A medida afetou diretamente as universidades estaduais, que tiveram que rever todos os seus programas, cursos, comitês e iniciativas. Em Oklahoma, a mais recente ingerência sobre as instituições de ensino veio sob a forma da determinação do secretário de Educação de que toda sala de aula tenha uma Bíblia presente, a despeito de a Constituição dos Estados Unidos e a do estado de Oklahoma estabelecerem que a educação deva ser laica. Em vários estados, bibliotecas e escolas públicas passaram a ter que observar listas de livros banidos, apesar da garantia constitucional da liberdade de expressão.

Embora a política do senso comum esteja fortemente calcada em rechaçar a *expertise* e, portanto, a educação necessária para formá-la, o sistema educacional não tem sido o único alvo. Museus, arquivos públicos e programas de história passaram a sofrer os efeitos do decreto de 27 de março de 2025, intitulado *Restoring truth and sanity to American History* (em tradução livre, *Restabelecendo a verdade e a sanidade na história norte-americana*) (United States, 2025). De acordo com o preâmbulo do decreto:

> Na última década, os norte-americanos têm testemunhado esforços amplos e coordenados para reescrever a história de nossa nação, substituindo fatos objetivos por uma narrativa distorcida orientada pela ideologia e não pela verdade (United States, 2025, tradução nossa).[5]

O decreto determina ainda que:

> O vice-presidente, em consulta com o assessor do presidente para política doméstica, o assistente especial do presidente e a secretária sênior do *staff*, Lindsey Halligan, deve trabalhar para efetivar as políticas deste decreto por meio de seu papel no Conselho de Diretores da Smithsonian, em relação à Instituição Smithsonian e seus museus, centros de educação e pesquisa, e o Zoológico Nacional, buscando remover ideologias

5. "Over the past decade, Americans have witnessed a concerted and widespread effort to rewrite our Nation's history, replacing objective facts with a distorted narrative driven by ideology rather than truth".

> impróprias de tais propriedades, e devem recomendar ao presidente quaisquer ações adicionais necessárias à efetivação desta política (United States, 2025, tradução nossa).[6]

Observe-se que o decreto sugere que a administração representa "a verdade" e que os museus, centros de educação e pesquisa e até o zoológico da Smithsonian estariam permeados por "ideologias impróprias". Portanto, a política do senso comum atribui ao estoque de conhecimentos e conteúdos existentes uma distorção da realidade, sendo o senso comum a sua real representação. Ocorre que o intitulado senso comum nada mais é do que uma versão da história contada pelos grupos sociais dominantes.

Por fim, a administração tem apontado a sua mira para centros de pesquisa e instituições federais financiados por recursos públicos. Diretivas foram dadas para instituições como a National Science Foundation, a Comissão Fulbright, o National Endowment for Humanities e o National Endowment for Democracy, entre outros, para que suspendam o financiamento de pesquisas voltadas a temas como mudança do clima, diversidade, equidade e inclusão (Temple, 2025). Projetos de larga escala, com orçamentos milionários, foram suspensos em meio à sua execução, levando à perda de dados coletados e à demissão de pesquisadores. O caso talvez mais alarmante seja o dos Centros Nacionais para o Tempo (National Weather Centers), responsáveis pela pesquisa e previsão do tempo em todo o território nacional. A administração Trump reduziu drasticamente o seu financiamento, levando à demissão de meteorologistas, em uma ação que pode colocar vidas em perigo, com a intensificação de desastres ambientais como furacões e tornados (Pulver, 2025).

Portanto, nos Estados Unidos, a política do senso comum tem sido amplamente mobilizada durante o governo de Trump como estratégia para inundar o debate público com discursos simplificados, emocionalmente apelativos e desprovidos de base empírica, favorecendo projetos políticos autoritários e antipluralistas. Durante a pandemia de covid-19, Trump minimizou a gravidade do vírus, deslegitimou instituições científicas como o CDC e propagou tratamentos sem comprovação científica, como a hidroxicloroquina, promovendo desinformação e desconfiança generalizada. Em paralelo, buscou reescrever narrativas sobre desigualdades raciais e de gênero ao proibir treinamentos federais que abordassem racismo estrutural e privilégio branco, classificando-os como doutrinação ideológica, numa tentativa de silenciar avanços em diversidade e inclusão. Também no campo ambiental, ao retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris e negar reiteradamente as mudanças

6. "The Vice President, in consultation with the Assistant to the President for Domestic Policy and the Special Assistant to the President and Senior Associate Staff Secretary, Lindsey Halligan, Esq., shall work to effectuate the policies of this order through his role on the Smithsonian Board of Regents with respect to the Smithsonian Institution and its museums, education and research centers, and the National Zoo, including by seeking to remove improper ideology from such properties, and shall recommend to the President any additional actions necessary to fully effectuate such policies".

climáticas, o governo rejeitou o consenso científico para favorecer interesses econômicos conservadores, como os do setor de combustíveis fósseis.

Esses exemplos evidenciam como a política do senso comum serviu como instrumento para enfraquecer instituições democráticas, desautorizar o conhecimento técnico e reverter processos de conscientização coletiva sobre temas centrais como saúde, justiça racial, igualdade de gênero e mudança climática. Sendo assim, na política do senso comum de Trump, não há lugar seguro sob o sol para cientistas, pesquisadores, estatísticos, educadores e historiadores dedicados a produzir, difundir e preservar o conhecimento. Indivíduos e instituições que antes eram parte fundamental da produção necessária às políticas baseadas em evidências são agora apontados como parte do problema e não da solução.

4 ESTRATÉGIAS PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DO SENSO COMUM

Como apresentado nos dois casos descritos, a construção da política do senso comum no contexto do populismo autoritário se caracteriza pela mobilização de narrativas simplificadas, emocionalmente carregadas e descoladas de evidências técnicas e científicas, com o objetivo de gerar identificação direta entre líderes populistas e segmentos da população. Essa política é marcada pela rejeição a mediações institucionais e à *expertise* técnica, sendo construída em oposição ao que se convencionou chamar de elites políticas, acadêmicas e burocráticas. No caso do populismo autoritário, o senso comum não é apenas um conjunto de percepções populares, mas é deliberadamente moldado e instrumentalizado por lideranças políticas para legitimar ações centralizadoras, excludentes e, por vezes, antidemocráticas.

Essa política se ancora em discursos que apelam para valores morais, religiosos e nacionalistas, frequentemente contrapondo um "povo virtuoso" a inimigos internos ou externos, como a imprensa, movimentos sociais, minorias políticas ou o próprio aparato estatal. Ao fazer isso, o populismo autoritário constrói uma relação direta entre o líder e a população, deslegitimando instituições intermediárias e complexidades inerentes ao processo de políticas públicas. A negação da complexidade das políticas favorece soluções simplistas para problemas estruturais, sustentando uma lógica de ação imediata, personalizada e desvinculada de critérios técnicos.

No plano simbólico, a política do senso comum transforma o discurso político em espetáculo, em que emoções e narrativas pessoais ganham centralidade, substituindo diagnósticos baseados em dados e pesquisas. Com isso, decisões públicas passam a ser justificadas por percepções morais e ressentimentos sociais amplamente difundidos, e não por diagnósticos objetivos. Esse processo compromete a qualidade das políticas públicas e enfraquece os mecanismos democráticos de deliberação e controle, uma vez que desloca o debate

racional para um terreno emocional e polarizado, limitando o espaço para a pluralidade e o contraditório.

Observando os casos do Brasil e dos Estados Unidos, a política do senso comum ganhou centralidade ao substituir diagnósticos técnicos por interpretações simplificadas de problemas complexos, articuladas com o discurso de que o "povo" saberia mais do que os especialistas. Essa retórica populista construiu uma relação direta entre o governante e sua base de apoio, marginalizando os canais institucionais de produção de conhecimento e mediação técnica, como conselhos, comissões e agências especializadas. O senso comum passou, assim, a operar como base de legitimidade para decisões que ignoraram evidências consolidadas. No caso do Brasil, essa dinâmica esteve presente na condução da pandemia de covid-19; nos ataques aos órgãos ambientais para promover o desmonte das políticas de proteção ao meio ambiente; e no ataque à ciência e à educação, por meio da tentativa de investir contra a autonomia universitária, considerando-se que as universidades públicas são um ator central na construção da ciência no Brasil.

No caso dos Estados Unidos, a política do senso comum durante o segundo governo Trump se volta contra indivíduos e instituições responsáveis por produzir, preservar e disseminar conhecimento. Para cientistas, professores e até bibliotecários, já não há lugar seguro sob o sol para o seu trabalho de construção de evidências para o uso no processo de políticas públicas.

Nesses cenários, a burocracia técnica, especialmente composta por servidores públicos com estabilidade e *expertise* acumulada, tem sido alvo direto de ataques discursivos e institucionais. O ataque é realizado por meio de exonerações, substituições políticas e desqualificação pública de técnicos e pesquisadores, construindo uma narrativa de que esses agentes seriam inimigos do povo ou representantes de uma elite intelectual corrompida e/ou associada a interesses ideológicos. Essa hostilidade à burocracia de Estado fragiliza os canais tradicionais de produção e incorporação de evidências nas políticas públicas, dificultando a manutenção de padrões técnicos e comprometendo a produção de políticas públicas em si.

Portanto, a política do senso comum tem se consolidado como uma estratégia importante nos contextos de populismo autoritário e iliberal, operando por meio do alagamento proposital do debate público com discursos simplificados, emocionalmente apelativos e muitas vezes desprovidos de base empírica. Essa inundação de narrativas serve para deslegitimar o conhecimento técnico e científico e ao mesmo tempo reorganizar os marcos interpretativos da realidade, favorecendo projetos políticos que rejeitam a pluralidade, a complexidade e o dissenso.

A força dessa estratégia está no fato de que ela mobiliza afetos, moralidades e identidades em detrimento da razão crítica e do debate democrático. Reescrever a história com base em narrativas míticas ou revisionistas, como

negar a violência da escravidão, relativizar a Ditadura Militar ou desqualificar a atuação dos movimentos sociais, é parte do esforço de consolidar uma visão de mundo que favorece projetos autoritários, excludentes e regressivos. Nesse contexto, a política do senso comum não é apenas um modo de comunicação. É uma estratégia de poder que enfraquece instituições democráticas, silencia vozes dissidentes e legitima a desinformação como estratégia de governo. No quadro 1 apresentam-se os mecanismos, efeitos e impactos da política do senso comum no Brasil, durante o governo de Bolsonaro, e nos Estados Unidos, no segundo governo de Trump.

QUADRO 1
A política do senso comum: mecanismos, efeitos e impactos no Brasil e nos Estados Unidos

Dimensão	Brasil (Bolsonaro, 2019-2022)	Estados Unidos (Trump, segundo mandato, desde 2025)
Mecanismos de construção da política do senso comum	Narrativas contra a ciência, as universidades e a burocracia técnica, apresentando-as como elites ideológicas.	Retórica contra o "*deep state*" e perseguição direta a burocratas, professores e cientistas.
	Mobilização de pautas morais (direitos reprodutivos, gênero, LGBT+, segurança pública) para criar polarização e legitimar decisões.	Criação do Doge para revisar e demitir servidores; abertura de processos judiciais contra universidades.
	Fragilização de instituições ambientais (Ibama, ICMBio), ataques às universidades e agências de fomento (Capes, CNPq) e perseguição à burocracia estatal.	Demissão de especialistas que resistiam a medidas ideológicas e nomeações, por afinidade ideológica, de *outsiders* para altos cargos (Robert Kennedy Junior no CDC, bilionários e doadores de campanha em ministérios).
	Militarização dos ministérios e substituição de especialistas por aliados políticos.	Pressão sobre museus, arquivos e universidades para impor narrativas revisionistas.
Efeitos sobre políticas informadas por evidências	Desmonte de programas como Mais Médicos e Programa Nacional de Imunizações, com risco de subfinanciamento do SUS.	Restrição de pesquisas em temas de clima, diversidade e inclusão.
	Corte no financiamento de políticas promovidas pelo SUS. Retirada de financiamento das políticas promovidas por instituições de proteção ao meio ambiente.	Corte em orçamentos de agências científicas (National Oceanic and Atmospheric Administration Home – NOAA; National Sanitation Foundation – NSF).
	Na pandemia de covid-19, promoção de medicamentos ineficazes (cloroquina, ivermectina) e boicote às vacinas.	Substituição da *expertise* técnica por decisões alinhadas a interesses políticos e a grupos ideológicos (por exemplo: recusa de vacinas).
Impactos democráticos	Erosão da legitimidade da ciência e da burocracia estatal como base da política pública, acompanhada da fragilização da burocracia e ameaça à autonomia institucional.	
	Ataques à liberdade acadêmica, à imprensa e às artes como parte da construção de inimigos internos, acompanhados da crescente censura e autocensura em escolas e universidades.	
	Restrição e deslegitimação de espaços de participação social, como conselhos de políticas públicas.	
	Concentração de poder no Executivo, com menor *accountability* e transparência.	

Elaboração das autoras.

5 CONCLUSÃO

No marco do *hardball* institucional, pode-se conceber a política do senso comum como uma narrativa com apelo popular que justifica o ataque a agentes, normas e instituições estabelecidas, retirando a sua legitimidade e apagando a base de conhecimento que, por um lado, justifica a sua existência e, por outro lado, fundamenta a existência de outras tantas políticas públicas que os líderes populistas autoritários iliberais buscam desmontar. Portanto, a política do senso comum surge no plano narrativo, mas é aplicada com consequências muito claras no processo de *hardball* institucional, afetando particularmente a produção e o uso do conhecimento científico. Nesse sentido, a política do senso comum funciona como contraprincípio da política informada por evidências, uma vez que questiona as próprias evidências e as instituições que as produzem.

Se o senso comum, construído a partir dos interesses do líder populista, deve reinar por ser a suposta manifestação do pensamento e da vontade populares, não resta espaço para que a política pública esteja fundamentada em evidências estatísticas, históricas e científicas. Consequentemente, os agentes e as instituições responsáveis pela produção e pela preservação do conhecimento se tornam alvo preferencial do *hardball* institucional de populistas autoritários.

A política informada por evidências defende a formulação e a implementação de políticas públicas fundamentadas em dados confiáveis, evidências científicas e avaliações sistemáticas. Ela pressupõe uma relação de confiança entre o Estado, a ciência e os cidadãos, bem como a valorização da *expertise* e da institucionalidade técnica. Por sua vez, a política do senso comum, em contextos de populismo autoritário, opera a partir de narrativas simplificadas, emoções mobilizadas estrategicamente e apelos diretos a uma "vontade popular" presumida, muitas vezes desconectada de diagnósticos técnicos ou dados empíricos. Líderes populistas autoritários tendem a deslegitimar especialistas, burocracias técnicas e instituições científicas, classificando-as como parte de uma elite desconectada da realidade do "povo". Com isso, há um deslocamento das bases racionais e deliberativas da formulação de políticas públicas, substituídas por decisões orientadas por percepções subjetivas, crenças morais e interesses eleitorais de curto prazo. Nesse sentido, em regimes populistas autoritários, a produção de evidências passa a ser questionada seletivamente, e dados que contrariam narrativas oficiais são ignorados, ocultados ou mesmo atacados. Isso compromete tanto a qualidade das políticas públicas quanto sua capacidade de responder de forma equitativa e eficaz a problemas sociais complexos.

O conflito entre essas duas formas de conceber as políticas públicas não é apenas epistemológico mas também profundamente político. A política do senso comum, sob o populismo autoritário iliberal, visa corroer os mecanismos

de responsabilização, transparência e racionalidade técnica que caracterizam sistemas democráticos de governança. Já a política baseada em evidências representa um obstáculo à centralização do poder e à lógica personalista, tendo em vista que demanda processos participativos, avaliação independente e *accountability*. Desse modo, a defesa da racionalidade técnica, da ciência e da análise de políticas públicas se torna um ato de resistência à erosão institucional e à fragilização da democracia.

A política do senso comum justifica e confere suposta legitimidade ao *hardball* institucional praticado contra os atores e as instituições responsáveis pela produção e guarda de evidências. Embora as opções decorrentes dessa dinâmica pudessem ser simplesmente apresentadas como decisões políticas de extrema-direita, a narrativa de que estão baseadas no senso comum mascara a constatação de que elas podem ser contraproducentes, irracionais e até mesmo ilegais. Assim, apesar de serem apresentadas como ancoradas no senso comum, essas políticas não resultam de processos efetivamente participativos, capazes de assegurar a inclusão da população e a construção de sínteses coletivas e, ainda que possam produzir uma percepção de popularidade e adesão imediata junto às bases apoiadoras das lideranças populistas, tendem a negligenciar a complexidade dos problemas sociais e a necessidade de soluções sistêmicas e sustentáveis de longo prazo. A política do senso comum, portanto, opera como um recurso discursivo e estratégico de erosão democrática, cuja função não é ampliar a participação cidadã, mas sim consolidar o poder das lideranças populistas por meio do enfraquecimento deliberado das instituições e do conhecimento baseado em evidências.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Maera. Ação criativa, ativismos e lutas no interior do Estado. *In*: ABERS, Rebecca Neaera (org.). **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora UnB, 2021. p. 17-54. Disponível em: https://doi.org/10.7476/9786558461593. Acesso em: 17 set. 2025.

ARTAXO, Paulo. Working together for Amazonia. **Science**, v. 363, n. 6425, p. 323-323, 25 jan. 2019. Disponível em: https://www.science.org/doi/10.1126/science.aaw6986.

AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, Michael W. *et al.* (org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-57.

BENNETT, Geoff; HUDGINS, Jackson. Firing of labor statistics head undermines trust in key data, ex-Trump official warns. **PBS News**, 4 ago. 2025. Disponível em: https://www.pbs.org/newshour/amp/show/firing-of-labor-statistics-head-undermines-trust-in-key-data-ex-trump-official-warns. Acesso em: 17 set. 2025.

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 1, p. 5-19, jan. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012.

BERSCH, Katherine; LOTTA, Gabriela. Political control and bureaucratic resistance: the case of environmental agencies in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 66, n. 1, p. 27-50, fev. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1017/lap.2023.22.

BERTHOLINI, F. Brazil: we are all going to die one day. *In*: RINGE, Nils; RENNÓ, Lucio (ed.). **Populists and the pandemic**: how populists around the world responded to Covid-19. Londres: Routledge, 2022. p. 44-56. Disponível em: https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9781003197614-4/brazil-frederico-bertholini. Acesso em: 27 mar. 2026.

BERTHOLINI, Frederico *et al*. Governos subnacionais, populismo e políticas públicas de saúde: o papel dos estados brasileiros na resposta à pandemia de covid-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 6, e2025-0038, 2025. DOI: 10.1590/0034-761220250038x. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/97068. Acesso em: 27 mar. 2026.

BEZERRA, Carla de Paiva *et al.* Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. **Dados**, v. 67, n. 4, e20220118, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339.

BLASEY, Laura; FAGUY, Ana. List weekly accomplishments or resign, Musk tells US federal workers. **BBC News**, 23 fev. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/news/articles/cr72n1yyj30o. Acesso em: 17 set. 2025.

BORGES, André; VIDIGAL, Robert. Introdução. *In*: BORGES, André; VIDIGAL, Robert. **Para entender a nova direita brasileira**: polarização, populismo e antipetismo. Porto Alegre: Zouk, 2023.

BOWLEY, Graham; SCHUESSLER, Jennifer; POGREBIN, Robin. Head of African American Museum departs as Trump targets Smithsonian. **The New York Times**, 4 abr. 2025. Disponível em: https://www.nytimes.com/2025/04/04/arts/design/kevin-young-smithsonian-african-american-museum-departs.html. Acesso em: 17 set. 2025.

BRAVO, Maria Inês Souza; PELAEZ, Elaine Junger; MENEZES, Juliana Souza Bravo de. Saúde nos governos Temer e Bolsonaro: lutas e resistências. **SER Social**, v. 22, n. 46, p. 191-209, 6 jan. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.26512/ser_social.v22i46.25630.

BRONZO, Carla; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Desmonte da política de assistência social no Brasil pós 2016: uma tragédia anunciada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 43, e278905, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2024.43.278905.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso *et al.* (org.). **Assédio institucional no Brasil**: avanço do autoritarismo e descontrução do Estado. Brasília: Afipea; EDUEPB, 2022.

CARLOS, Euzeneia; PEREIRA, Matheus Mazzilli; RODRIGUES, Cristiano. Desmonte de políticas públicas no governo Bolsonaro: políticas para mulheres, de igualdade racial e para LGBTQIA+ em perspectiva comparada. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 124, e124044ec, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-044ec/124.

CHAO-FONG, Léonie. Director of National Portrait Gallery resigns after Trump's effort to fire her. **The Guardian**, 13 jun. 2025. Disponível em: https://www.theguardian.com/us-news/2025/jun/13/kim-sajet-resigns-national-portrait-gallery-director. Acesso em: 17 set. 2025.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; ARAÚJO, Rhoberta Santana de. The neo-conservative attack on Brazil's federal universities. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 8, n. 022045, 2022. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/pdf/riesup/v8/2446-9424-riesup-8-e022045.pdf. Acesso em: 17 set. 2025.

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew M. *Accountability* na era Bolsonaro: continuidades e mudanças. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 245-269.

DUPONT, Marion. Common sense in politics: a powerful yet paradoxical democratic tool. **Le Monde**, 16 dez. 2024. Disponível em: https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2024/12/16/common-sense-in-politics-a-powerful-yet-paradoxical-democratic-tool_6736110_23.html. Acesso em: 17 set. 2025.

FAGUY, Ana; HATTON, Ben. Pete Hegseth sworn in as US Defence secretary after tie-breaking vote. **BBC News**, 24 jan. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/news/articles/cdd9zpj13q9o. Acesso em: 17 set. 2025.

FEARNSIDE, P. M. Desmonte da legislação ambiental brasileira. *In*: WEISS, J. (org.). **Movimentos socioambientais**: lutas – conquistas – avanços – retrocessos – esperanças. Formosa: Xapuri Socioambiental, 2019. p. 317-381.

FERNANDEZ, Michelle. Uso de evidências científicas para a tomada de decisão diante da pandemia de covid-19: uma aproximação à atuação do Ministério da Saúde. *In*: KOGA, Natália Massaco; MELLO, Pedro Lucas de Moura Palotti; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 653-671. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11388. Acesso em: 17 set. 2025.

FERNANDEZ, Michelle. Science attacks in context of democratic backsliding: an analysis of Brazil during Bolsonaro government. **International Political Science Review**, [*s. d.*]. No prelo.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; PINTO, Hêider Aurélio. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à covid-19. **Saúde em Redes**, v. 6, n. 2, p. 7-21, 27 jul. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.18310/2446-4813.2020v6n2p7-21.

FONSECA, Igor *et al.* Instituições participativas e evidências híbridas: deliberação, relações fecundas e ecologia de saberes. *In*: KOGA, Natália Massaco; MELLO, Pedro Lucas de Moura Palotti; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 223-250. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11308.

FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana Carolina; VIOLA, Eduardo. De Lula a Bolsonaro: una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil. **Análisis Político**, n. 99, p. 81-100, maio-ago. 2020.

GEDEON, Joseph. Linda McMahon, wrestling industry billionaire, confirmed as US Education secretary. **The Guardian**, 3 mar. 2025. Disponível em: https://www.theguardian.com/us-news/2025/mar/03/linda-mcmahon-confirmed-education-secretary. Acesso em: 17 set. 2025.

GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina Ianni. Credit-claiming and nondecision-making as an ideological agenda. *In*: SÁTYRO, Natália (org.). **Social policies in times of austerity and populism**: lessons from Brazil. 1. ed. Nova Iorque: Routledge, 2024. p. 257-277. Disponível em: https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781003487777/social-policies-times-austerity-populism-nat%C3%A1lia-s%C3%A1tyro. Acesso em: 17 set. 2025.

GOMIDE, Alexandre; MORAIS, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11939. Acesso em: 17 set. 2025.

GRAMACHO, Wladimir G.; TURGEON, Mathieu. When politics collides with public health: Covid-19 vaccine country of origin and vaccination acceptance in Brazil. **Vaccine**, v. 39, n. 19, p. 2608-2612, maio 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2021.03.080.

HORWITZ, Robert B. Trump and the "deep state". *In*: JAMES, Toby S. (org.). **The Trump administration**: the president's legacy within and beyond America. 1. ed. Londres: Routledge, 2021.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy. Bolsonaro and Brazil's illiberal backlash. **Journal of Democracy**, v. 30, n. 1, p. 68-82, 2019.

INVING, Marta de Azevedo; OLIVEIRA, Elizabeth; LIMA, Marcelo Augusto Gurdel de. A agenda da biodiversidade em risco? Decodificando tendências de políticas públicas de proteção da natureza no Brasil. *In*: GOMIDE, Alexandre; MORAIS, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11947.

IYER, Kaanita. Oklahoma governor signs executive order defunding DEI efforts in public colleges. **CNN**, 15 dez. 2023. Disponível em: https://edition.cnn.com/2023/12/15/politics/oklahoma-dei-office-defund-reaj. Acesso em: 17 set. 2025.

KORTH, Robby. FAQ: what we know about teaching since Oklahoma's so-called critical race theory ban went into effect. **State Impact Oklahoma**, 8 set. 2022. Disponível em: https://stateimpact.npr.org/oklahoma/2022/09/08/faq-what-we-know-about-teaching-since-oklahomas-so-called-critical-race-theory-ban-went-into-effect/. Acesso em: 17 set. 2025.

LOTTA, Gabriela *et al.* A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 40, e266094, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.266094.

LOTTA, Gabriela *et al.* Action and reaction: how bureaucrats cope with different forms of political oppression. *In*: MORAIS, Michelle; GOMIDE, Alexandre (org.). **In the wake of illiberal populism**: the policy process in democratic backsliding. Londres: Palgrave Macmillan, 2024. p. 285-310. Disponível em: https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-65707-8_11. Acesso em: 17 set. 2025.

LOTTA, Gabriela; SILVEIRA, Mariana Costa; FERNANDEZ, Michelle. Ações e reações: mecanismos de opressão à burocracia e suas diferentes estratégias de reação. *In*: GOMIDE, Alexandre; MORAIS, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023, p. 501-527. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11963.

MACIEL, Ethel *et al.* A campanha de vacinação contra o SARS-CoV-2 no Brasil e a invisibilidade das evidências científicas. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 27, n. 3, p. 951-956, mar. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232022273.21822021.

MASSUDA, Adriano. Mudanças no financiamento da atenção primária à saúde no sistema de saúde brasileiro: avanço ou retrocesso? **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 4, p. 1181-1188, abr. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232020254.01022020.

MEDEIROS, Henrique Gonçalves Dantas de; ARAÚJO JÚNIOR, José Luiz do Amaral Corrêa de. Os reflexos do bolsonarismo sobre políticas de saúde da mulher e os direitos sexuais e reprodutivos. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 22, e02811259, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1981-7746-ojs2811.

MILHORANCE, Carolina. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, v. 39, n. 6, p. 752-770, nov. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1111/ropr.12502.

MILLER, Maya C.; BARRETT, Devlin. Trump installs top Justice Dept. official at Library of Congress, prompting a standoff. **The New York Times**, 12 maio 2025. Disponível em: https://www.nytimes.com/2025/05/12/us/politics/trump-library-of-congress.html. Acesso em: 17 set. 2025.

MORAIS, Michelle. Policy dismantling by capacity manipulation in a context of democratic backsliding: the bureaucracy in disarray in Bolsonaro's Brazil. **International Review of Public Policy**, v. 4, n. 3, 30 dez. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.4000/irpp.3001.

MORAIS, Michelle; GOMIDE, Alexandre de Ávila. The policy process in democratic backsliding: a proposed framework of analysis. *In*: MORAIS, Michelle; GOMIDE, Alexandre de Ávila (org.). **Public policy in democratic backsliding**: how illiberal populists engage with the policy process. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024a. p. 1-36. (International Series on Public Policy). Disponível em: https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-65707-8_1. Acesso em: 17 set. 2025.

MORAIS, Michelle; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Public policy in democratic backsliding**: how illiberal populists engage with the policy process. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024b. (International Series on Public Policy).

MOSCHKOVICH, Marília. "Mulher" e "família": o senso-comum como política pública no governo Bolsonaro. **Estudos Avançados**, v. 39, n. 113, e39113217, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0103-4014.202539113.012.

OLIVEIRA, Vanessa; FERNANDEZ, Michelle. Política de saúde no governo Bolsonaro: desmonte e negacionismo. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 287-303.

PASSOS, Anaís Medeiros. Militares e política no governo de Jair Bolsonaro. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2021. p. 286-298.

PECI, Alketa. Populism and bureaucratic frictions: lessons from Bolsonarism. **Korean Journal of Policy Studies**, v. 36, n. 4, p. 27-35, dez. 2021. Disponível em: https://www.e-jps.org/archive/view_article?pid=jps-36-4-27.

PECI, Alketa; GONZÁLEZ, Camilo Ignacio; DUSSAUGE-LAGUNA, Mauricio I. Presidential policy narratives and the (mis)use of scientific expertise: Covid-19 policy responses in Brazil, Colombia, and Mexico. **Policy Studies**, v. 44, n. 1, p. 68-89, 2 jan. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1080/01442872.2022.2044021.

PEREIRA, Carlos; MEDEIROS, Amanda; BERTHOLINI, Frederico. Fear of death and polarization: political consequences of the covid-19 pandemic. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 952-968, 2020.

PETERS, B. Guy. Democratic backsliding and the policy agenda: losing interest in, and capacity for, the future. *In*: MORAIS, Michelle; GOMIDE, Alexandre de Ávila (org.). **Public policy in democratic backsliding**: how illiberal populists engage with the policy process. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024. p. 39-57. (International Series on Public Policy). Disponível em: https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-65707-8_2. Acesso em: 17 set. 2025.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Politicisation of the public service during democratic backsliding: alternative perspectives. **Australian Journal of Public Administration**, v. 81, n. 4, p. 629-639, dez. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1111/1467-8500.12561.

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State?** Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PULVER, Dinah Voyles. Dramatic budget cuts at NOAA could put weather forecasts in peril, lives in danger. **USA Today**, 24 jun. 2025. Disponível em: https://www.usatoday.com/story/news/nation/2025/06/24/noaa-budget-cuts-weather-forecasts-dire-impact/84064074007/. Acesso em: 17 set. 2025.

RAJÃO, Raoni *et al.* The risk of fake controversies for Brazilian environmental policies. **Biological Conservation**, v. 266, p. 109447, fev. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.109447.

REMARKS: Donald Trump makes and austism annoucement at the White House. **Roll Call**, 22 set. 2025. Disponível em: https://rollcall.com/factbase/trump/transcript/donald-trump-remarks-health-autism-white-house-september-22-2025/. Acesso em: 23 set. 2025.

SAHADI, Jeanne. Trump has accused FED governor Lisa Cook of mortgage fraud. Here's what that is. **CNN**, 10 set. 2025. Disponível em: https://edition.cnn.com/2025/08/28/business/mortgage-fraud-faq-occupancy-fraud. Acesso em: 17 set. 2025.

SANTOS, Kionna Oliveira Bernardes *et al.* Trabalho, saúde e vulnerabilidade na pandemia de covid-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 12, e00178320, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311X00178320.

STOBBE, Mike. Trump administration withdraws CDC director nomination just before Senate hearing. **AP News**, 13 mar. 2025. Disponível em: https://apnews.com/article/dave-weldon-cdc-director-9a3d061832e2f0f644f2c58fbae36965. Acesso em: 17 set. 2025.

TAQUARY, Eneida Orbage. Diálogo entre os saberes: as relações entre o senso comum, saber popular, científico e escolar. **Universitas**: Relações Internacionais, v. 5, n. 1/2, p. 97-104, 2007. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/329.

TEMPLE, James. The Trump administration has shut down more than 100 climate studies. **MIT Technology Review**, 2 jun. 2025. Disponível em: https://www.technologyreview.com/2025/06/02/1117653/the-trump-administration-has-shut-down-more-than-100-climate-studies/. Acesso em: 17 set. 2025.

TOKARSKI, Carolina Pereira *et al*. De política pública à ideologia de gênero: o processo de (des)institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MORAIS, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11863.

UNITED STATES. The White House. Executive Orders. Restoring truth and sanity to American History. **The White House**, 27 maio 2025. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/restoring-truth-and-sanity-to-american-history/. Acesso em: 17 set. 2025.

YOUSIF, Nadine; BOWES, Peter. White House names RFK Jr deputy as replacement CDC director. **BBC News**, 27 ago. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/news/articles/cwy3zjxy3dwo.amp. Acesso em: 17 set. 2025.

CAPÍTULO 2

PERCEPÇÃO PÚBLICA DA C&T NO BRASIL: RESULTADOS E IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Adriana Badaró[1]
Marcelo Paiva[2]
Fábio Augusto[3]

1 INTRODUÇÃO: O PARADOXO BRASILEIRO DA CIÊNCIA E DA INFORMAÇÃO

Desde a redemocratização, o Brasil tem investido na consolidação de um ecossistema de ciência, tecnologia e inovação capaz de responder aos desafios sociais e de apoiar o desenvolvimento sustentável. Nesse processo, a compreensão de como a sociedade percebe e valoriza a ciência tornou-se componente estratégico para orientar políticas públicas mais legítimas, comunicativas e baseadas em evidências. A pesquisa sobre percepção pública da ciência e tecnologia (C&T) no Brasil, coordenada pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), por demanda do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), constitui o principal instrumento nacional para esse acompanhamento. Desde a sua primeira edição, em 1987, a pesquisa forma uma das séries históricas mais consistentes do mundo sobre o tema, acompanhando mudanças nas atitudes, interesses e crenças da população brasileira diante da ciência e da tecnologia.

A quinta edição sob a governança do MCTI, realizada em 2023, ocorreu em um contexto singular: o de reconstrução institucional após a pandemia de covid-19 e de um ambiente informacional saturado por desinformação, polarização política e deslegitimação de saberes técnicos. Esse cenário trouxe novos desafios para as relações entre ciência, Estado e sociedade, evidenciando que a confiança pública não depende apenas da produção de conhecimento mas também da capacidade de comunicar, traduzir e mediar esse conhecimento em meio à disputa de narrativas.

O conjunto de dados da pesquisa de 2023 revela um paradoxo que define o momento atual: a sociedade brasileira valoriza amplamente a ciência e confia em seus especialistas, mas enfrenta obstáculos estruturais e simbólicos à apropriação

1. Assessora técnica e líder de projeto pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). *E-mail*: abadaro@cgee.org.br.
2. Assessor técnico pelo CGEE. *E-mail*: mpaiva@cgee.org.br.
3. Assessor técnico pelo CGEE. *E-mail*: fmello@cgee.org.br.

social do conhecimento científico. De um lado, observa-se um elevado interesse por temas científicos e uma confiança persistente em cientistas e instituições de pesquisa. De outro, persistem desigualdades no acesso à informação qualificada, na familiaridade com a produção científica nacional e na capacidade de reconhecer e se engajar criticamente nos debates públicos sobre ciência e tecnologia. Esse descompasso entre valorização simbólica e apropriação efetiva reflete tanto limitações educacionais e comunicacionais quanto o impacto crescente da desinformação como fenômeno cultural e político.

O objetivo deste capítulo é apresentar os principais resultados da edição 2023 da pesquisa sobre percepção pública da C&T e discutir suas implicações para o fortalecimento das políticas públicas informadas por evidências. Demonstra-se como os indicadores produzidos pela pesquisa podem ser mobilizados não apenas como retrato da opinião pública mas também como insumo estratégico para a formulação e a avaliação de políticas científicas, tecnológicas e educacionais. Ao mesmo tempo, o texto discute os desafios institucionais e simbólicos envolvidos na mediação entre conhecimento científico e decisão política, ressaltando a importância de compreender a ciência como um bem público que requer tradução, diálogo e confiança social.

Por fim, destaca-se o papel do CGEE como instituição intermediária no ecossistema brasileiro de C&T – responsável por transformar dados em diagnósticos, diagnósticos em evidências e evidências em subsídios para políticas. Nesse sentido, a pesquisa não apenas mede opiniões mas também constitui um mecanismo de escuta social que aproxima a ciência das demandas reais da sociedade, fortalecendo a legitimidade democrática das políticas públicas e a cultura de gestão baseada em conhecimento.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITOS-CHAVE

A percepção pública da ciência é resultado de interações complexas entre conhecimento, valores e confiança. Compreendê-la exige ir além da análise de dados de opinião e considerar as dimensões simbólicas e políticas que moldam o modo como os cidadãos se relacionam com a produção científica. Diversos estudos nacionais e internacionais têm mostrado que o vínculo entre informação e adesão à ciência é mediado por fatores morais, identitários e contextuais, e não somente pelo grau de instrução formal ou de alfabetização científica (Castelfranchi, 2018).

Essa perspectiva dialoga com uma abordagem sociológica e comunicacional da ciência que entende a relação entre sociedade e conhecimento como campo de disputa simbólica. No contexto contemporâneo, marcado por fluxos digitais de informação e pela fragmentação da autoridade epistêmica, a confiança na ciência não se constrói apenas pela exposição a fatos, também se constrói pela negociação

contínua de sentidos. Assim, os resultados da pesquisa sobre percepção pública da C&T devem ser lidos, para a proposta deste capítulo, à luz de abordagens e conceitos fundamentais que orientam este capítulo.

2.1 Negacionismo parcial

O termo negacionismo parcial designa a rejeição seletiva de evidências científicas em temas específicos, normalmente associados a dimensões morais, religiosas ou ideológicas. Diferentemente do negacionismo absoluto, que nega a validade da ciência em seu conjunto, essa forma de resistência manifesta-se de modo fragmentado, afetando áreas como mudanças climáticas, vacinação e biotecnologia. Pesquisas recentes apontam que essa seletividade está relacionada à racionalidade motivada, na qual valores, identidades e crenças orientam a aceitação ou rejeição de evidências, e não ao simples desconhecimento científico (Hornsey, Harris e Fielding, 2016; Jylhä e Hellmer, 2022). No contexto brasileiro, autores como Castelfranchi (2018) e Szwako e Ratton (2022) mostram que o negacionismo parcial emerge em ambientes de disputa simbólica e política, em que a ciência é percebida como expressão de autoridade cultural e institucional.

Essa forma de negação combina desconfiança institucional, percepção de ameaça cultural e estratégias discursivas de deslegitimação do saber científico (Nascimento e Silva, 2023; Nascimento e Massi, 2022). Estudos de revisão sobre o tema distinguem o negacionismo absoluto – típico de movimentos anticiência – de manifestações seletivas que se concentram em temas moralmente sensíveis, especialmente em contextos de polarização social (Jylhä e Hellmer, 2022; Lewandowsky e Oreskes, 2020).

Essas dinâmicas explicam por que indivíduos podem confiar amplamente em médicos ou universidades, mas rejeitar o consenso científico sobre o aquecimento global ou sobre organismos geneticamente modificados. O negacionismo parcial, portanto, tem natureza predominantemente política e identitária, mais do que cognitiva. Ele expressa disputas por autoridade epistêmica e por legitimidade cultural do conhecimento científico, e não mera falta de informação ou alfabetização científica.

2.2 Marcadores identitários

O conceito de marcador identitário (Castelfranchi, 2018) ajuda a compreender como determinadas crenças pseudocientíficas operam como sinais de pertencimento a grupos sociais ou ideológicos. No contexto contemporâneo, marcado por polarização moral e disputas simbólicas, crenças como o terraplanismo, o movimento antivacina ou a negação das mudanças climáticas funcionam menos como erro de informação e mais como afirmação de identidade coletiva – uma

forma de resistência à autoridade científica percebida como distante, elitista ou politicamente enviesada.

A literatura nacional tem destacado que o negacionismo e a desinformação assumem funções morais e afetivas: mais do que rejeitar evidências, esses discursos reforçam valores e hierarquias sociais (Rosa, Szwako e Lemos, 2021). Assim, a recusa de certos consensos científicos – como o da origem antrópica das mudanças climáticas – expressa uma disputa mais ampla sobre legitimidade cultural e autoridade epistêmica.

Essas crenças operam como marcadores de pertencimento moral e político, permitindo que grupos se diferenciem simbolicamente de instituições percebidas como "distantes da vida real" (Nascimento e Massi, 2022). Em muitos casos, mesmo indivíduos com formação acadêmica elevada mobilizam linguagem técnica para sustentar posições pseudocientíficas, o que confirma o fenômeno da alfabetização científica motivada: o uso seletivo de conhecimentos científicos para defender identidades e crenças preexistentes.

Em síntese, os marcadores identitários mostram que a desinformação e o negacionismo não são desvios cognitivos, mas estratégias de diferenciação simbólica e formas de coesão grupal. Compreender esse fenômeno é essencial para o desenho de políticas públicas de comunicação e educação científica que considerem os múltiplos significados sociais da ciência no Brasil contemporâneo.

2.3 Racionalidade motivada e alfabetização científica motivada

O conceito de racionalidade motivada foi proposto por Kunda (1990) para descrever o processo pelo qual indivíduos utilizam o raciocínio lógico não para buscar a verdade, mas para defender crenças, valores e identidades preexistentes. Nesse modelo, a cognição não é neutra; as pessoas selecionam, interpretam e relembram informações de modo a proteger sua autoimagem e coesão grupal. Pesquisas recentes aplicam esse conceito à relação entre público e ciência, demonstrando que a rejeição de evidências científicas não decorre apenas de desconhecimento, mas também de conflitos entre pertencimento social e autoridade epistêmica (Lewandowsky e Oreskes, 2020).

Essa racionalidade motivada opera também entre pessoas com alto nível educacional ou familiaridade técnica, indicando que o conhecimento científico, isoladamente, não assegura adesão às evidências. Estudos de Castelfranchi (2018) e Rosa, Szwako e Lemos (2021) mostram que, no Brasil, a formação acadêmica pode até intensificar o viés de confirmação, levando indivíduos a mobilizar argumentos técnicos para sustentar crenças prévias – fenômeno descrito como alfabetização científica motivada (*motivated scientific literacy*).

Essa expressão designa o uso seletivo e instrumental do conhecimento científico para justificar posições ideológicas, religiosas ou morais, interferindo na percepção da finalidade pública da ciência. A edição 2023 da pesquisa sobre percepção pública da C&T exemplifica esse paradoxo: mesmo entre respondentes com pós-graduação *stricto sensu*, registram-se níveis não desprezíveis de adesão a visões contrafactuais, como o terraplanismo ou a negação da ação humana nas mudanças climáticas (CGEE, 2024). Esse comportamento confirma que o desafio não reside apenas na falta de informação mas também na forma como ela é filtrada por valores e identidades.

Assim, compreender a racionalidade motivada e a alfabetização científica motivada é essencial para repensar as estratégias de comunicação pública da ciência. A superação do negacionismo seletivo exige ampliar o acesso ao conhecimento, além de reconstruir laços de confiança e valores compartilhados que sustentem a legitimidade da evidência científica no espaço público.

2.4 Desinformação e disputa de autoridade

A desinformação contemporânea deve ser entendida como disputa de autoridade, e não apenas como erro factual. Ela envolve a construção de sistemas paralelos de credibilidade e a fragmentação das referências epistêmicas que sustentam o consenso social sobre o que é verdade. Essa disputa é alimentada por plataformas digitais que ampliam o alcance de conteúdos enganosos e enfraquecem intermediários tradicionais, como universidades e meios de comunicação. Essa dinâmica é agravada por desigualdades educacionais, baixa cultura científica e polarização política. A desinformação, portanto, não é um desvio isolado, mas parte constitutiva das lutas simbólicas que definem o lugar da ciência na esfera pública.

2.5 A coprodução social da evidência

A literatura sobre políticas públicas baseadas em evidências tem avançado no reconhecimento de que a *evidência* não é um dado neutro, mas o resultado de processos de coprodução entre atores científicos, gestores e cidadãos (Rosa *et al*., 2021; Silva, 2022). A produção e o uso de evidências dependem da existência de instituições capazes de traduzir conhecimento técnico em linguagem acessível, contextualizar resultados e construir confiança. Nesse sentido, compreender as percepções públicas da ciência é condição necessária para o fortalecimento da cultura de políticas informadas por evidências no Brasil.

A articulação desses conceitos oferece a lente analítica que orienta a leitura dos resultados apresentados nas seções seguintes. O capítulo adota a hipótese de que o Brasil vive um paradoxo cognitivo e institucional: uma sociedade que reconhece o valor da ciência, mas enfrenta barreiras estruturais e simbólicas

à sua apropriação. A desinformação e o negacionismo parcial não representam ausência de racionalidade, mas expressões de racionalidades motivadas e identidades em disputa. Entender esse paradoxo é fundamental para fortalecer as instituições intermediárias – como o CGEE – que traduzem a evidência científica em conhecimento útil, legítimo e socialmente compartilhado.

3 PESQUISA DE PERCEPÇÃO PÚBLICA DA C&T NO BRASIL EM 2023

A quinta edição da pesquisa de percepção pública da C&T no Brasil, realizada em 2023 sob a coordenação do CGEE, por demanda do MCTI e em parceria com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Comunicação Pública da Ciência e Tecnologia (INCT-CPCT), reafirma o papel dessa série histórica como espaço privilegiado da relação entre ciência e sociedade.

BOX 1
Nota metodológica

A pesquisa *Percepção pública da C&T no Brasil 2023* foi conduzida pelo CGEE em cooperação com o MCTI. O levantamento utilizou amostra probabilística de 1.931 entrevistas presenciais com pessoas de 16 anos ou mais, representativas da população brasileira residente em áreas urbanas e rurais de todas as regiões.

O questionário incluiu temas relativos a interesse, confiança, práticas culturais, desinformação e atitudes diante da ciência, além de perguntas de caracterização socioeconômica. A margem de erro estimada é de, aproximadamente, 2,3 pontos percentuais (p.p.) para um nível de confiança de 95%.

As estimativas foram ponderadas por sexo, idade, escolaridade, região e porte do município, com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As comparações históricas referem-se às edições anteriores da pesquisa – 1987, 2006, 2010, 2015 e 2019 (CGEE, 2024).

Elaboração dos autores.

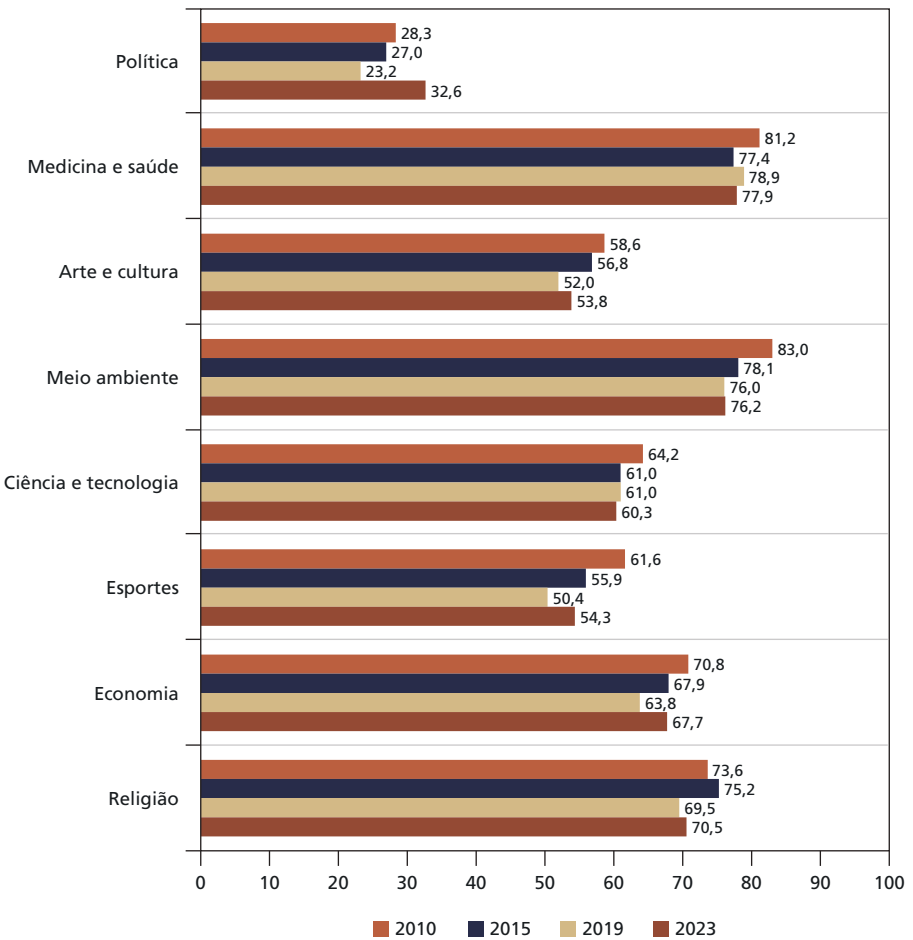
A metodologia empregada garante a comparabilidade com edições anteriores – especialmente as de 2010, 2015 e 2019 –, assegurando a robustez dos resultados. A continuidade da série histórica permite acompanhar a evolução das percepções públicas ao longo do tempo, identificar tendências estruturais, vulnerabilidades emergentes e oportunidades estratégicas.

Mais do que um exercício estatístico, a pesquisa funciona como mecanismo de escuta pública, um "*accountability* reverso", revelando valores, atitudes e percepções que expressam como a sociedade compreende o lugar da ciência no cotidiano e nas políticas públicas. Os resultados de 2023 confirmam que o Brasil continua sendo um país de elevada valorização simbólica da ciência, ainda que persistam desigualdades na sua apropriação social e no reconhecimento dos atores que a produzem. Assim, configura-se não apenas como insumo técnico mas como um recurso estratégico para a promoção da cidadania científica.

3.1 Interesse e valorização da ciência

O interesse por temas científicos permanece elevado e estável, contrariando a hipótese de um afastamento social em relação à ciência. Mais de três quartos dos entrevistados (77,9%) demonstram interesse por medicina e saúde, e 76,2% por meio ambiente – proporções comparáveis às observadas para religião e economia. O interesse declarado por C&T supera o registrado por esportes, o que indica que a ciência já integra o repertório cultural cotidiano de grande parcela da população (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Interesse da população por temática
(Em %)



Fonte: CGEE (2024).
Elaboração dos autores.

Mais relevante que o nível atual de interesse é sua evolução histórica e socialmente diferenciada. Desde 1987, a proporção de pessoas que afirmam "não ter nenhum interesse" por ciência caiu de 28% para cerca de 15%. Essa tendência acompanha mudanças estruturais – expansão educacional, inclusão digital e maior presença de temas científicos na mídia – e reflete também o crescimento da participação feminina no sistema educacional, fator que tem impacto positivo sobre o engajamento com a ciência.

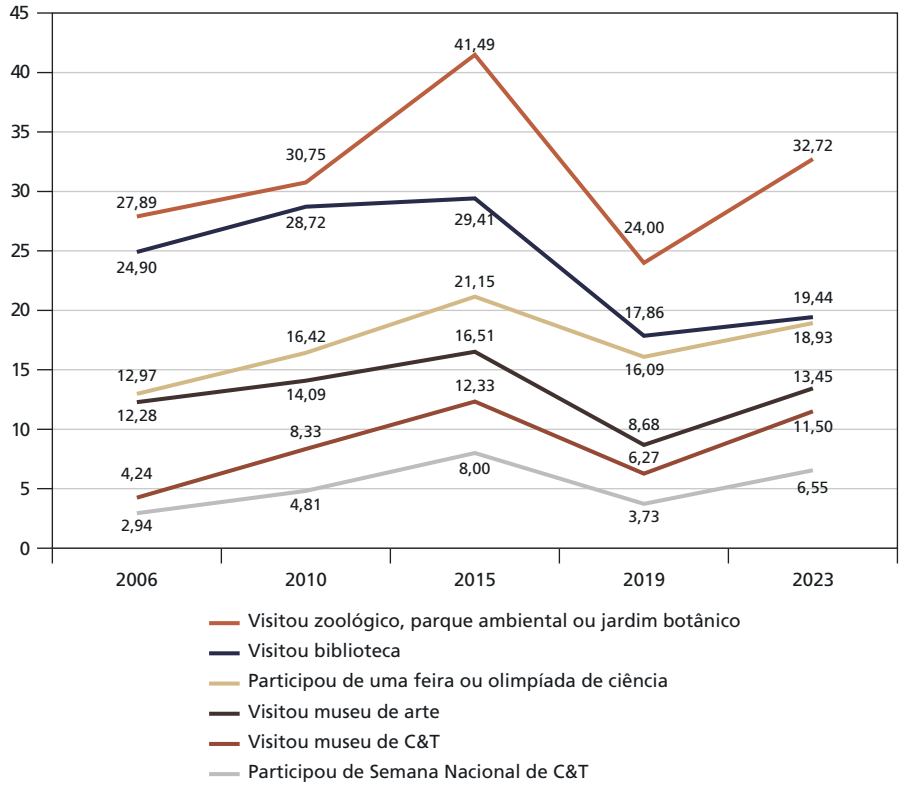
O aumento da participação feminina no sistema educacional brasileiro, especialmente no ensino superior e na pós-graduação, tem contribuído para ampliar o engajamento social com a ciência. A presença crescente de mulheres em trajetórias acadêmicas e científicas fortalece a valorização pública do conhecimento e diversifica as formas de mediação entre ciência e sociedade, o que tende a elevar a confiança social na atividade científica. Esse avanço, contudo, não é automático; ele depende da redução de barreiras estruturais e culturais que ainda limitam a presença feminina em áreas de CT&I e da consolidação de políticas de equidade e incentivo à permanência das mulheres na carreira científica (Unesco, 2024; Women [...], 2024).

Entretanto, o interesse autodeclarado não se converte integralmente em engajamento ativo. A pesquisa mostra que o consumo regular de informações científicas e a participação em atividades de popularização ainda se concentram em grupos com maior escolaridade e renda. Esse padrão evidencia que o Brasil combina uma valorização simbólica ampla da ciência com restrições estruturais ao acesso à cultura científica (CGEE, 2024).

Esse quadro expressa um paradoxo característico do sistema científico brasileiro: a população reconhece e valoriza o papel social da ciência, mas enfrenta barreiras para incorporá-la ao cotidiano. A desigualdade educacional, a concentração geográfica de universidades e centros de pesquisa, a escassez de museus e centros de ciência e a conectividade limitada em áreas rurais reduzem as oportunidades de contato com o conhecimento científico. Assim, a ciência é amplamente valorizada no plano simbólico, mas pouco apropriada socialmente, o que reforça a necessidade de políticas de difusão territorial e inclusão científica.

Os resultados apresentados no gráfico 2 confirmam essa tendência: observa-se ampliação gradual da presença da ciência no cotidiano, mas ainda marcada por desigualdades regionais e de acesso.

GRÁFICO 2
Hábitos culturais em espaços de C&T considerando os últimos doze meses
(Em %)



Fonte: CGEE (2024).
Elaboração dos autores.

Mesmo entre os que manifestam interesse, persistem barreiras materiais. A ausência de museus ou centros de ciência próximos foi mencionada por 28,6% dos entrevistados como principal motivo para não frequentá-los – índice mais alto em áreas rurais. Outros fatores, como falta de tempo (20,5%) e desinteresse (20,0%), também aparecem, sugerindo que disponibilidade territorial e motivação individual são condições complementares para o acesso à cultura científica.

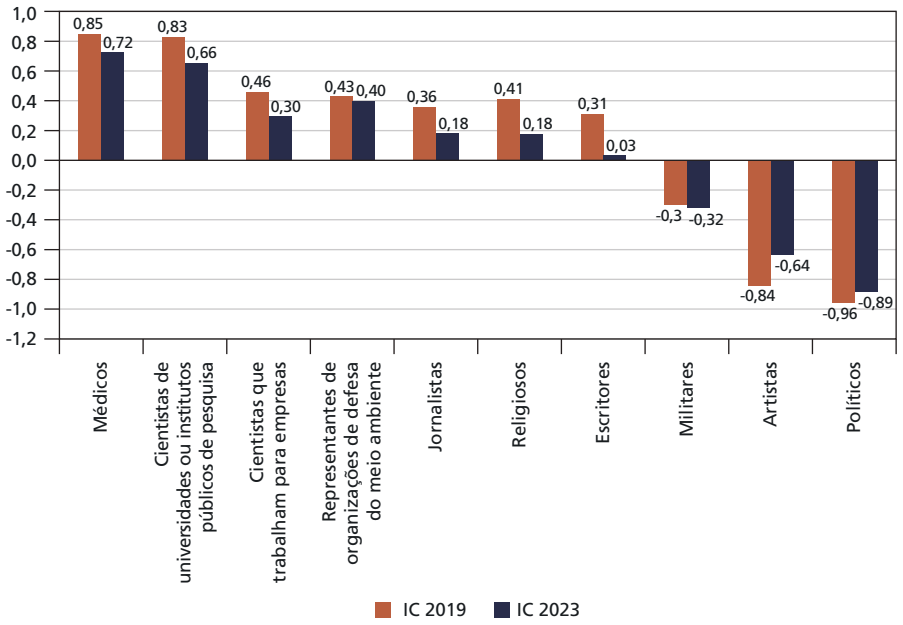
No ambiente digital, cerca de 16,2% dos entrevistados relataram participação em eventos *online*, palestras ou visitas virtuais a museus. Esse dado revela o potencial das mídias digitais como canais de difusão científica mas também as desigualdades de conectividade e letramento digital. A participação é significativamente menor entre pessoas com baixa escolaridade, idosos e moradores de áreas rurais.

Outro achado relevante refere-se às fontes de informação sobre ciência. Quase 40% dos entrevistados afirmaram utilizar redes sociais, aplicativos de mensagens e plataformas digitais como principais meios de acesso a conteúdo de C&T. Esse resultado marca uma mudança geracional e tecnológica: até 2015, a televisão era a principal fonte; e a partir de 2019, observa-se migração do público para meios digitais, o que redefine as dinâmicas de confiança e de mediação da informação científica.

3.2 Confiança e reconhecimento institucional

A confiança social em cientistas e instituições de pesquisa mantém-se elevada, mesmo após períodos de forte polarização política e proliferação de desinformação. De acordo com o índice de confiança (IC),[4] cientistas vinculados a universidades públicas figuram entre os grupos mais confiáveis do país (IC = 0,66), enquanto políticos e artistas ocupam as últimas posições, conforme o gráfico 3. Esse padrão estável desde 2015 reflete o prestígio persistente da ciência como referência de credibilidade e racionalidade pública.

GRÁFICO 3
IC (2019 e 2023)



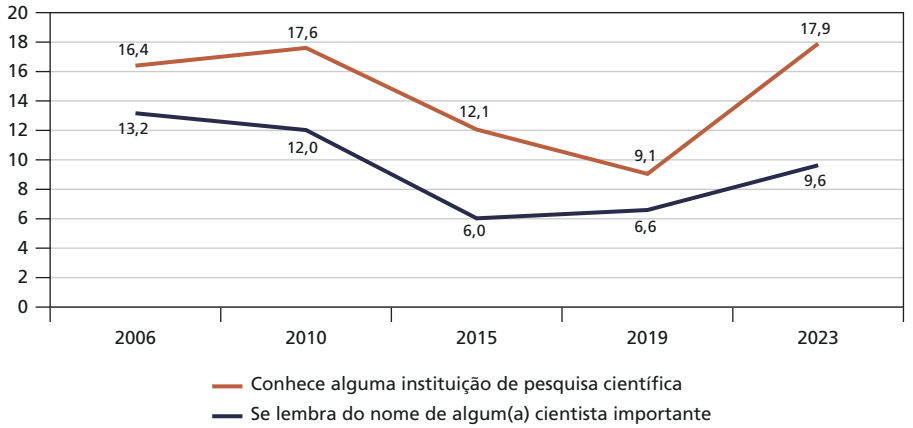
Fonte: CGEE (2024).
Elaboração dos autores.

4. O IC é obtido a partir das porcentagens de aprovação (A) e reprovação (R) em relação a determinado grupo. O cálculo segue a fórmula: $IC = (A - R)/(A + R)$. O resultado varia entre +1 (confiança absoluta) e -1 (nenhuma confiança), permitindo uma leitura ponderada do saldo entre confiança e desconfiança de forma comparável entre os diferentes perfis avaliados.

No plano global, o Wellcome Global Monitor também aponta confiança crescente em ciência e cientistas. A proporção dos que dizem confiar muito nos cientistas passou de 34% em 2018 para 43% em 2020, impulsionada pela pandemia. No mesmo levantamento, 72% das pessoas declararam confiar em cientistas de modo geral, reforçando que a valorização simbólica da ciência é um traço estável internacionalmente, ainda que sujeito a variações culturais e contextuais (Wellcome Trust, 2019).

O desafio, no entanto, reside no reconhecimento institucional da ciência brasileira (gráfico 4). Apesar da alta confiança genérica, apenas 17,9% dos entrevistados conseguiram citar o nome de uma instituição científica nacional, e 9,6% lembraram-se de um cientista brasileiro. Esses percentuais, ainda que historicamente crescentes, revelam um descompasso entre o prestígio simbólico da ciência e sua visibilidade concreta. O público confia na ciência, mas conhece pouco seus protagonistas.

GRÁFICO 4
Entrevistados que citaram instituição de pesquisa e cientista brasileiro importante
(Em %)



Fonte: CGEE (2024).
Elaboração dos autores.

Essa lacuna é significativa, visto que sugere que a relação entre ciência e sociedade se apoia mais em valores abstratos de confiança do que em conhecimento situado sobre as instituições e atores da C&T. Essa distância simbólica enfraquece a capacidade de a ciência nacional se afirmar como patrimônio público reconhecido, particularmente entre os grupos socialmente mais vulneráveis.

3.3 Fontes de informação e práticas de acesso

A edição de 2023 confirma uma mudança estrutural nas rotas informacionais sobre ciência no país. As redes sociais, aplicativos de mensagens e plataformas digitais passaram a ser as principais fontes de informação científica para cerca de 40% da população, superando a televisão – meio predominante até 2015. Essa transição ampliou a diversidade de vozes e formatos de comunicação científica, mas também aumentou a exposição à desinformação e a conteúdos pseudocientíficos.

A desigualdade digital aparece como fator determinante dessa transição. A participação em eventos *online*, palestras ou visitas virtuais a museus alcança 16,2% dos entrevistados, mas o acesso é significativamente menor entre pessoas com baixa escolaridade, idosos e residentes em áreas rurais. Em contrapartida, grupos mais escolarizados exibem maior frequência de busca ativa por informação científica, o que reforça o fosso informacional entre segmentos da população.

O cruzamento desses dados sugere que o país vive um cenário paradoxal: a popularização das plataformas digitais ampliou o alcance da ciência, mas também aumentou a fragmentação e o ruído informacional. O desafio, portanto, não é apenas difundir mais informação mas, sim, fortalecer a confiança e a capacidade crítica na interpretação do conhecimento científico.

3.4 Atitudes, conhecimento e percepções críticas

A edição 2023 da pesquisa de percepção pública da C&T confirma que a sociedade brasileira continua a associar a ciência a benefícios concretos. Cerca de 66,2% dos entrevistados afirmam que a C&T traz mais benefícios do que riscos à humanidade – proporção ligeiramente inferior à registrada em 2019 (72,1%), mas que mantém o predomínio das avaliações positivas ao longo da série histórica. Paralelamente, cresce o grupo que reconhece benefícios e riscos simultaneamente (24,6%), sinalizando uma percepção mais reflexiva e equilibrada sobre o papel da ciência.

Em perspectiva comparada, os resultados brasileiros dialogam com tendências observadas em outras regiões. O Eurobarometer 516[5] mostra que 69% dos europeus consideram que ciência e tecnologia tornam a vida "mais fácil, saudável e confortável", enquanto 79% defendem o acesso aberto a resultados de pesquisas financiadas com recursos públicos – evidência de uma expectativa social por utilidade pública e transparência da ciência. Ao mesmo tempo, a confiança convive com ambivalências: cerca de metade dos europeus afirma que "não há opção senão

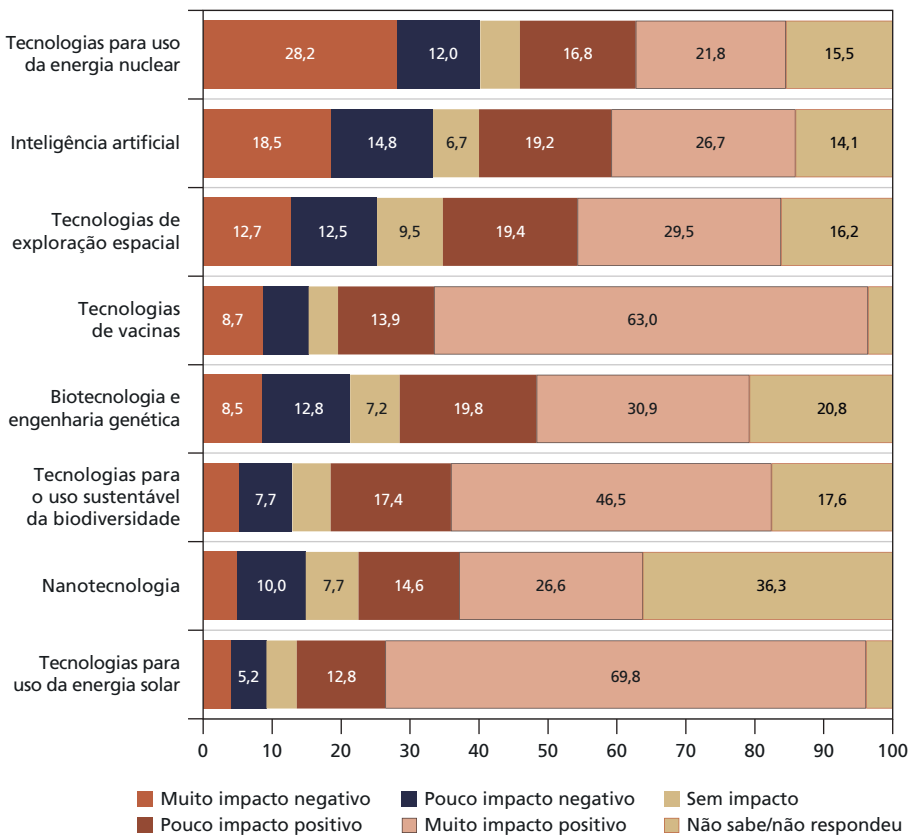
5. O Eurobarometer é uma série de pesquisas de opinião pública conduzidas regularmente pela Comissão Europeia desde 1973, com o objetivo de avaliar atitudes e percepções dos cidadãos da União Europeia sobre temas políticos, econômicos e sociais. A edição Eurobarometer 516 refere-se ao levantamento realizado nos 27 Estados-membros da União Europeia em 2021 (European Commission, 2021).

confiar em quem governa a C&T" e que a área deveria ser "fortemente regulada pelo governo". Esses dados ilustram tensões semelhantes às observadas no Brasil entre prestígio científico, regulação estatal e disputa moral sobre a evidência.

3.5 Percepções por áreas tecnocientíficas

A análise das áreas tecnocientíficas revela níveis diferenciados de familiaridade e confiança (gráfico 5). Tecnologias consolidadas, como energia solar (82,6%) e vacinas (76,9%), são amplamente percebidas como benéficas, indicando aceitação social consistente. Mesmo após o intenso debate público durante a pandemia de covid-19, a adesão à vacinação permanece majoritária, evidenciando a resiliência da confiança coletiva na ciência e nas políticas de saúde.

GRÁFICO 5
Percepção de impacto de áreas tecnocientíficas
(Em %)



Fonte: CGEE (2024).
Elaboração dos autores.

A inteligência artificial (IA), em contraste, desperta percepções mais fragmentadas. Enquanto 26,7% dos entrevistados a consideram altamente positiva, 18,5% veem-na como negativa, e 14,1% não souberam ou preferiram não opinar. Essa dispersão reflete tanto o caráter disruptivo da IA quanto a complexidade de suas implicações éticas, econômicas e sociais. O dado sugere que a percepção pública está em formação, oscilando entre otimismo tecnológico e cautela diante das incertezas sobre seus impactos.

No caso da nanotecnologia, o percentual de desconhecimento (36,3%) é o mais alto entre as áreas analisadas. A ausência de opinião não necessariamente expressa rejeição, mas distância cognitiva: trata-se de um campo ainda restrito à comunidade científica e pouco presente no debate público. Essa lacuna evidencia a necessidade de ampliar a difusão de informações acessíveis sobre as aplicações e benefícios da nanotecnologia, área com potencial estratégico em setores como saúde, energia e meio ambiente.

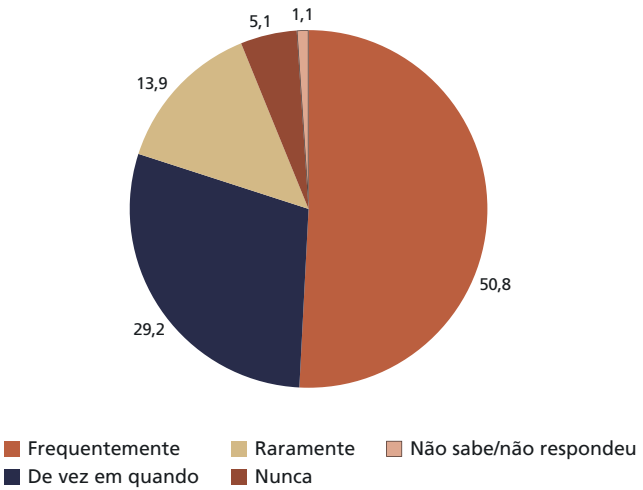
O conjunto desses resultados indica que o público brasileiro combina apoio amplo à ciência com percepções mais críticas e diversificadas sobre seus efeitos e limites. A disposição para reconhecer riscos não implica desconfiança, mas, sim, a possibilidade de maturidade social na relação com o conhecimento científico. Em vez de indicar uma "onda negacionista", esse movimento sugere uma sociedade que valoriza a ciência, ainda que falte diálogo, clareza e compromisso público por parte de suas instituições. Essa dinâmica reforça a necessidade de políticas de comunicação e educação científica que ampliem a compreensão social da ciência e promovam sua integração ao cotidiano de forma participativa e crítica.

4 DESINFORMAÇÃO, CRENÇAS E IDENTIDADES EM DISPUTA

A desinformação tornou-se uma das dimensões mais complexas da relação entre ciência e sociedade no Brasil contemporâneo. Os resultados da pesquisa de percepção pública da C&T 2023 revelam que mais da metade da população (50,8%) afirma encontrar *fake news* com frequência e 36,5% já compartilharam algum conteúdo falso, ainda que muitas vezes de forma inadvertida. Esses números evidenciam não apenas a amplitude do fenômeno mas também a sua normalização como parte do cotidiano informacional (gráfico 6).

Compreender a desinformação apenas como *erro cognitivo* ou *déficit de conhecimento* é, contudo, insuficiente. A análise da pesquisa mostra que a exposição e a adesão a conteúdos falsos não se distribuem de maneira linear entre grupos sociais. Elas variam conforme escolaridade, familiaridade com conceitos científicos, orientação moral e vínculos identitários. Isso confirma que a desinformação está enraizada em dinâmicas afetivas e simbólicas, nas quais crenças e valores moldam a aceitação ou rejeição de evidências científicas.

GRÁFICO 6
Frequência no contato com *fake news*
(Em %)



Fonte: CGEE (2024).
Elaboração dos autores.

Os resultados sugerem que o fenômeno da desinformação não pode ser reduzido a falhas de informação, mas deve, sim, ser compreendido como um processo social e político que envolve identidade, pertencimento e autoridade simbólica.

4.1 A desinformação como fenômeno identitário

A literatura recente (Castelfranchi, 2018) e os dados nacionais convergem ao demonstrar que crenças pseudocientíficas – como o terraplanismo ou a negação da origem antrópica das mudanças climáticas – operam como marcadores identitários. Elas expressam pertencimento a grupos e visões de mundo específicos, mais do que mera ausência de conhecimento.

O caso do terraplanismo é emblemático. Embora restrita a uma minoria, essa crença não se limita a pessoas com baixa escolaridade. A edição de 2023 mostra que indivíduos com ensino superior e pós-graduação também podem aderir a narrativas pseudocientíficas, mobilizando linguagem técnica para justificá-las. Esse paradoxo exemplifica a alfabetização científica motivada: o uso seletivo do conhecimento para reforçar crenças preexistentes, e não para revisá-las.

Fenômeno semelhante ocorre na negação das mudanças climáticas. Embora 95,4% dos brasileiros reconheçam que o fenômeno está em curso e 78,2% o atribuam à ação humana, a minoria que rejeita essa explicação tende a se concentrar em grupos ideologicamente mais conservadores, que percebem a pauta ambiental

como ameaça a valores de mercado, soberania ou liberdade individual. Nesses casos, a rejeição de evidências não decorre de ignorância, e sim de conflitos simbólicos sobre autoridade e legitimidade do saber científico.

TABELA 1
Percepção sobre mudanças climáticas no Brasil (2023)
(Em %)

Pergunta	Sim	Não	Não sabe/não respondeu
As mudanças climáticas estão acontecendo?	95,4	3,1	1,5
Elas são causadas principalmente pela ação humana?	78,2	14,9	6,9

Fonte: CGEE (2024).
Elaboração dos autores.

No Brasil, a percepção sobre as mudanças climáticas apresenta um dos níveis mais altos de alinhamento com o consenso científico global. Esses índices superam os observados nos Estados Unidos (49%) e aproximam-se dos países da União Europeia (80%), segundo o Pew Research Center (Bell *et al.*, 2021) e o Eurobarometer 516 (European Commission, 2021).

Embora o percentual de pessoas que negam as mudanças climáticas seja reduzido, a análise do perfil dos respondentes revela que esse grupo não se concentra em um segmento social específico. A distribuição por região, escolaridade e renda mostra variações marginais, sem padrão linear, indicando que a aceitação ou a rejeição da evidência científica atravessa todos os estratos da sociedade. A negação climática, nesse contexto, assume sobretudo um caráter simbólico de pertencimento ideológico, mais do que resultado de desconhecimento sobre o tema. Do ponto de vista comunicacional, isso reforça que a controvérsia em torno do clima não é apenas informacional, mas também identitária e política, exigindo estratégias de engajamento que combinem educação científica, diálogo intercultural e mediação institucional voltada à construção de confiança pública.

Esses padrões confirmam que a ciência, no debate público, não é percebida apenas como fonte de verdade, mas como ator nas disputas culturais e políticas contemporâneas. Em muitos contextos, a adesão ou rejeição ao discurso científico funciona como afirmação de identidade moral, articulando religião, política e visão de mundo.

4.2 Racionalidade motivada e confiança seletiva

Os dados sobre práticas de checagem e exposição a desinformação reforçam o papel da racionalidade motivada na construção da confiança. Entre os entrevistados, 45,6% afirmam desconfiar de informações vindas de fontes de que discordam, enquanto

42,3% tendem a acreditar mais facilmente em fontes que admiram (CGEE, 2024). Ou seja, a checagem da informação – etapa fundamental do processo de julgamento público – não é guiada apenas por critérios de veracidade, mas também por laços afetivos e simbólicos. As pessoas tendem a acreditar em conteúdos que reforçam sua identidade social, seus valores morais ou a posição do grupo com o qual se identificam. Esse comportamento caracteriza o padrão cognitivo da era da pós-verdade, em que a adesão emocional e o pertencimento frequentemente se sobrepõem à evidência empírica como critério de validação do conhecimento (Mcintyre, 2018; Silva e Castelfranchi, 2022).

Nessa lógica, o ato de verificar ou compartilhar uma informação não expressa apenas uma avaliação racional sobre sua veracidade; expressa também um gesto de alinhamento identitário. Compartilhar um conteúdo passa a ser uma forma de sinalizar pertencimento e lealdade a uma comunidade, mais do que contribuir para o debate público. O valor da informação desloca-se do campo da factualidade para o da afinidade social. Assim, a checagem se torna seletiva: evidencia e valida apenas o que confirma crenças preexistentes e evita ou rejeita aquilo que as ameaça.

Esse padrão cognitivo-emocional está amplamente documentado em pesquisas internacionais sobre racionalidade motivada e polarização de crenças (Kunda, 1990; Lewandowsky e Oreskes, 2020), reforçando que a desinformação não se sustenta apenas pela ausência de conhecimento, mas também pela adesão afetiva a narrativas que dão sentido à experiência social. Em sociedades marcadas por polarização e desconfiança institucional, a verdade deixa de ser um consenso compartilhado e passa a ser negociada dentro de comunidades epistêmicas fragmentadas.

Esse cenário impõe um desafio estratégico à comunicação científica: reconstruir a confiança e o vínculo emocional entre ciência e sociedade, sem reduzir o público à racionalidade instrumental. Mais do que corrigir erros factuais, as ações de enfrentamento à desinformação precisam reconhecer o papel dos afetos, da identidade e da pertença na formação das crenças. Comunicar ciência, nesse contexto, significa também comunicar valores – como transparência, empatia e compromisso social – que reaproximem a evidência do cotidiano e da vida das pessoas.

A pesquisa também mostra que pessoas que afirmam nunca encontrar *fake news* são justamente as mais propensas a negar as mudanças climáticas. Esse dado revela uma correlação importante: a ausência de consciência sobre a desinformação aumenta a vulnerabilidade a ela. A percepção de risco informacional é, portanto, componente fundamental da literacia científica contemporânea.

A análise cruzada entre escolaridade, práticas de checagem e familiaridade com conceitos científicos confirma que o acesso ao conhecimento técnico atenua,

mas não elimina a vulnerabilidade à desinformação. Indivíduos com maior domínio conceitual tendem a rejeitar menos as narrativas negacionistas, mas essa relação não é causal nem uniforme. Pode-se afirmar que a educação formal é um fator protetivo limitado quando não acompanhada de reflexão crítica e confiança institucional.

Além dos fatores cognitivos, a desinformação cumpre funções morais e emocionais. Ao adotarem crenças contrafactuais, determinados grupos reafirmam valores e hierarquias sociais. A pesquisa mostra, por exemplo, que indivíduos que discordam da afirmação "a Terra é redonda" tendem a apresentar índices negativos de paridade de gênero, indicando visões mais sexistas e autoritárias. Essa correlação sugere que o negacionismo científico não é um fenômeno isolado, mas parte de um sistema mais amplo de valores conservadores e excludentes.

Desse modo, negar evidências científicas não significa apenas rejeitar fatos: significa resistir ao sistema simbólico que confere autoridade à ciência. Em contextos de polarização, essa resistência pode assumir o caráter de ato político – uma forma de oposição simbólica ao Estado, às universidades e às instituições percebidas como distantes da "vida real". Essa dimensão moral e identitária explica por que campanhas de correção informacional, embora necessárias, raramente produzem mudanças de crença duradouras.

4.3 Vulnerabilidade e desigualdades informacionais

As evidências empíricas indicam que a vulnerabilidade à desinformação é resultado de múltiplos fatores combinados:

- estruturais, como desigualdades educacionais e de acesso digital;
- cognitivos, relacionados à familiaridade com conceitos científicos; e
- identitários, ligados à adesão a grupos, valores e crenças.

Essa interação complexa desafia abordagens simplistas centradas apenas na transmissão de conteúdos corretos. O enfrentamento à desinformação requer políticas públicas que articulem educação científica, alfabetização midiática e fortalecimento das instituições de confiança, especialmente nas periferias informacionais do país.

Nesse sentido, os resultados da pesquisa oferecem subsídios valiosos para compreender a desinformação como fenômeno sistêmico, que combina aspectos tecnológicos, simbólicos e políticos. O desafio não é apenas combater erros factuais, mas reconstruir as condições sociais que sustentam a credibilidade da ciência e o diálogo entre saberes.

A análise da desinformação e do negacionismo no Brasil contemporâneo revela um quadro de coexistência entre confiança e resistência: a maioria da população valoriza a ciência, mas minorias ativas utilizam crenças pseudocientíficas como expressão de identidade e contestação simbólica. O fenômeno não se explica pela ignorância, e sim pela politização das evidências em um ambiente de comunicação fragmentado.

O desafio das políticas públicas de C&T, portanto, é transformar a confiança difusa em engajamento crítico, fortalecendo capacidades de interpretação, checagem e diálogo social. A alfabetização científica precisa ser entendida como ensino de conteúdos, assim como formação ética e cidadã para o uso da informação – condição essencial para o fortalecimento democrático e para a sustentabilidade da cultura científica no país.

5 EVIDÊNCIA, DESINFORMAÇÃO E POLÍTICA

Os resultados da pesquisa de percepção pública da C&T 2023 revelam um paradoxo estruturante da relação entre ciência e sociedade no Brasil contemporâneo. Embora a população valorize amplamente a ciência, ela se informa em um ambiente fragmentado, permeado por desinformação, polarização e disputas sobre o que é reconhecido como evidência. Esse cenário reflete um fenômeno mais profundo – a politização da evidência – em que dados científicos e argumentos técnicos deixam de ser julgados por seu valor empírico e passam a ser filtrados por identidades ideológicas, valores morais e pertencimentos de grupo. A literatura recente sobre políticas públicas informadas por evidências (*evidence-informed policy*) (Silva, 2022; OECD, 2020; Head, 2021; Parkhurst, 2017; Nutley, Walter e Davies, 2007) demonstra que a chamada crise da evidência não é apenas técnica, mas também política e cultural. Em contextos de baixa confiança institucional, o próprio conceito de "dado objetivo" torna-se objeto de disputa, deslocando o debate público da verificação factual para a competição entre fontes de autoridade e credibilidade. O desafio, portanto, vai além da produção de boas evidências: trata-se de reconstruir a legitimidade social e institucional do conhecimento científico como base para a ação pública.

As abordagens contemporâneas da *evidence-informed policy* reconhecem que a produção e o uso da evidência são processos essencialmente sociais e valorativos. Indicadores e métricas não são representações neutras da realidade, mas resultados de escolhas metodológicas, interesses institucionais e enquadramentos políticos. Essa crítica, apontada por Andrade (2023) e Parkhurst (2017), enfatiza a necessidade de compreender os dados como mediações entre conhecimento técnico e valores públicos, e não como verdades absolutas. Nesse sentido, a eficácia das políticas baseadas em evidências depende não tanto da neutralidade quanto da transparência sobre pressupostos, critérios e interpretações.

Autores como Head (2021) propõem uma "epistemologia da deliberação", na qual a evidência é tratada como instrumento de diálogo e aprendizado coletivo – uma forma de construir legitimidade compartilhada entre ciência, Estado e sociedade.

Esse tensionamento tornou-se especialmente visível durante a pandemia de covid-19, quando a ciência ocupou posição central nas decisões governamentais. Ao mesmo tempo que foi mobilizada para orientar políticas sanitárias, também se tornou alvo de controvérsias e disputas simbólicas. As dificuldades de incorporação das evidências às políticas públicas revelaram lacunas institucionais persistentes – ausência de rotinas de tradução entre ciência e gestão, fragmentação de fluxos informacionais e inexistência de estruturas permanentes de monitoramento e avaliação. Em muitos casos, a adoção de evidências foi condicionada não por sua qualidade técnica, mas por sua compatibilidade com agendas políticas preexistentes, demonstrando o peso dos contextos e das relações de poder na seleção de evidências.

Nesse debate, José Luiz Ratton, na Semana da Avaliação Enap 2025,[6] argumenta que a desinformação deve ser entendida como prática política, e não apenas como erro cognitivo. Trata-se de um conjunto de ações coordenadas que distorcem ou instrumentalizam evidências para desestabilizar consensos técnicos e desacreditar instituições de conhecimento. Essa perspectiva desloca o foco do indivíduo para a dinâmica sistêmica de erosão da racionalidade pública. Quando narrativas políticas se apropriam da linguagem científica para sustentar crenças, a distinção entre fato e opinião se torna difusa, e as decisões públicas passam a depender menos da verificabilidade e mais da ressonância emocional das narrativas. Nesse ambiente, o uso consistente de evidências converte-se em um ato político de defesa da racionalidade democrática.

De modo complementar, Rosana Boullosa observa, no mesmo evento, que "em um mundo saturado de informação e desinformação, a própria noção de evidência se torna ambígua". Essa ambiguidade reflete a crescente percepção de que a evidência não é uma categoria neutra, mas um produto social mediado por valores, afetos e visões de mundo. O risco de "fetichização dos dados", como destaca Andrade (2023), consiste em tratar indicadores como representações diretas da realidade, sem reconhecer os filtros normativos que orientam sua construção. Superar essa limitação requer ampliar a capacidade institucional de reflexividade e deliberação, aproximando o conhecimento científico dos espaços de decisão política e da escuta pública.

6. Evento realizado em Brasília entre 20 e 22 de maio de 2025, com o tema Práticas, Conhecimentos e Evidências em Políticas Públicas. Participações de José Luiz Ratton, Rosana Boullosa, Daniela Rêgo, entre outros.

Essa mediação entre ciência e política é o eixo central da proposta de Daniela Rêgo, ao conceber o ecossistema da evidência como composto por três grupos interdependentes: produtores (universidades e institutos de pesquisa), intermediários (centros de análise, *think tanks* e instituições de tradução do conhecimento, como o CGEE) e decisores (gestores e formuladores de políticas). Segundo Rêgo, a crise da evidência decorre menos da escassez de dados e mais da fragilidade das mediações institucionais entre esses atores. A ausência de rotinas de tradução, linguagens compartilhadas e mecanismos de coordenação amplia a distância entre produção e uso do conhecimento. Essa leitura converge para as recomendações da OECD (2020) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (Silva, 2022), que ressaltam a importância de infraestruturas de mediação e tradução como condições para o fortalecimento de políticas públicas baseadas em evidências.

Experiências recentes da Enap, do CGEE e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) exemplificam esse movimento de reconstrução. Programas de formação em avaliação e uso de dados, redes de monitoramento e instâncias de assessoramento científico têm contribuído para consolidar um ecossistema de evidências no país. Esses esforços respondem a uma agenda internacional mais ampla, na qual a evidência é tratada como recurso estratégico para a boa governança (Nutley, Walter e Davies, 2007; OECD, 2020). A eficácia das políticas públicas depende não apenas da qualidade dos dados, mas também da capacidade institucional de integrá-los aos processos decisórios de maneira transparente, legítima e participativa.

O caso brasileiro ilustra essa necessidade de reconstrução. Após um período de desarticulação entre ciência e Estado, observa-se um movimento consistente de revalorização da análise técnica e da transparência de dados na gestão pública. A retomada de instâncias de assessoramento científico e a consolidação de práticas de monitoramento e avaliação – conduzidas por instituições como o CGEE, a Enap e o Ipea – representam um passo importante para recompor a confiança pública. O uso sistemático de evidências, nesse contexto, transcende a eficiência administrativa. É um instrumento de estabilidade democrática, capaz de reduzir a vulnerabilidade das políticas à desinformação e de fortalecer o vínculo entre conhecimento, legitimidade e decisão estatal.

As contribuições de Ratton, Boullosa e Rêgo convergem, portanto, para uma mesma interpretação: a crise da evidência é uma crise de informação, mas é principalmente uma crise de mediação. Enfrentá-la requer combater a desinformação, assim como reconstruir as pontes institucionais e sociais que permitem que o conhecimento circule, seja compreendido e se torne base efetiva para o debate público.

Nesse processo, as instituições intermediárias – como o CGEE – desempenham papel essencial: transformar a evidência em bem público, conectar ciência e sociedade e assegurar que o conhecimento oriente as políticas mas também fortaleça a confiança coletiva na racionalidade democrática.

6 MEDIAÇÃO TÉCNICA E POLÍTICA: PONTES ENTRE CIÊNCIA, SOCIEDADE E TOMADA DE DECISÃO

A lacuna entre a produção científica e a tomada de decisão política não é apenas uma questão de acesso a dados; é também um caso de mediação institucional. Em contextos marcados por alta complexidade, desinformação e disputas morais, as políticas públicas informadas por evidências requerem a atuação qualificada de instituições intermediárias capazes de traduzir, contextualizar e tornar inteligíveis as informações produzidas por pesquisadores. Esse processo é essencial para que as evidências sejam incorporadas de forma efetiva ao ciclo das políticas públicas e convertidas em decisões legítimas, compreensíveis e socialmente enraizadas.

Segundo Daniela Rêgo, a produção e o uso de evidências no ciclo das políticas públicas envolvem três instâncias interdependentes: quem produz o conhecimento (pesquisadores e universidades), quem o traduz e organiza (instituições intermediárias, como centros de pesquisa aplicada, *think tanks* e redes de avaliação) e quem decide (gestores e formuladores de políticas). Esse arranjo revela a natureza coletiva da produção de evidências e os desafios que se colocam entre essas camadas: diferenças de linguagem, ritmos descompassados, ausência de canais institucionais de diálogo e baixa valorização da *expertise* técnica.

Nesse cenário, o papel das instituições intermediárias é central. São elas que transformam dados em diagnósticos, relatórios em estratégias e achados em subsídios para decisões públicas. A pesquisa de percepção pública da C&T, coordenada pelo CGEE, é um exemplo emblemático dessa atuação: ao interpretar dados sobre como a população percebe a ciência, a pesquisa fornece informações acessíveis e acionáveis, adaptadas às demandas dos tomadores de decisão. Sua função vai além da geração de indicadores; consiste em mediar a relação entre o conhecimento técnico e a formulação de políticas públicas, ampliando o alcance e a relevância social da evidência científica.

Apesar desse potencial, o uso efetivo das evidências ainda enfrenta obstáculos significativos na administração pública. Persistem resistências à análise de dados, baixa aceitação de informações que contrariam percepções internas e uma cultura institucional orientada por demandas imediatas, frequentemente em detrimento da reflexão estratégica. Além disso, os formatos e linguagens utilizados na comunicação de resultados nem sempre dialogam com os tempos e dinâmicas dos processos decisórios, o que reduz a aplicabilidade prática das evidências.

Como enfatiza Silva (2022), o uso de evidências em políticas públicas depende menos de sua disponibilidade e mais da capacidade institucional de interpretá-las, traduzi-las e aplicá-las a contextos específicos. Isso exige o fortalecimento de equipes técnicas, o reconhecimento do papel das instituições intermediárias e a existência de canais permanentes de escuta e diálogo entre pesquisadores, gestores e sociedade. Gestão baseada em evidências não é um processo neutro: requer estrutura, intenção política e confiança mútua.

A pesquisa de percepção pública da C&T exemplifica uma produção de evidências com alto potencial de aplicação. Seus dados são acessíveis, suas análises dialogam com temas estratégicos e seus relatórios atendem a públicos diversos – de gestores públicos a educadores e comunicadores. No entanto, seu impacto depende da articulação com redes e plataformas que ampliem sua circulação, interpretação e uso qualificado.

A criação de redes permanentes de evidência é, portanto, fundamental. Essas redes devem conectar instituições produtoras de dados, agências intermediárias, universidades, organizações da sociedade civil e governos em diferentes níveis. Elas fortalecem a capacidade coletiva de enfrentar desafios estratégicos – como o combate à desinformação, a reconstrução da confiança na ciência e a promoção do letramento científico –, garantindo que as evidências geradas sejam efetivamente utilizadas em decisões concretas. Também contribuem para desenvolver plataformas que traduzam conteúdos técnicos para públicos diversos, respeitando seus contextos e realidades socioculturais.

Experiências nacionais e internacionais demonstram que o uso estruturado de evidências está associado a estabilidade organizacional, definição clara de papéis, núcleos internos de avaliação, escuta ativa da sociedade e participação institucionalizada (Silva, 2022; OECD, 2020; Head, 2021). No Brasil, o fortalecimento dessa infraestrutura depende do trabalho integrado de instituições como o CGEE, o Ipea e redes de monitoramento e avaliação, que têm consolidado práticas de análise e tradução técnica em políticas públicas. A pesquisa de percepção pública pode atuar como catalisadora desses arranjos, especialmente quando integrada a estratégias de comunicação, capacitação de gestores e fortalecimento das capacidades analíticas da administração pública.

Transformar dados em políticas requer, portanto, mediação institucional e política. A pesquisa coordenada pelo CGEE demonstra como é possível traduzir as percepções da sociedade em insumos estratégicos, conectando a produção científica à escuta pública e à formulação de políticas. Para que essa tradução produza efeitos concretos, é preciso investir em redes, plataformas e rotinas organizacionais que assegurem o uso contínuo e qualificado das evidências no cotidiano da gestão pública.

A literatura crítica sobre políticas públicas informadas por evidências tem problematizado a ideia de neutralidade na produção e uso de dados para a tomada de decisão. Embora o uso de evidências seja amplamente defendido como estratégia contra a desinformação e o negacionismo, ele também está sujeito a disputas simbólicas, políticas e institucionais. A produção de indicadores envolve escolhas metodológicas e enquadramentos que refletem valores, prioridades e interesses. Assim, evidências não devem ser tratadas como verdades absolutas, mas como construções situadas que precisam ser validadas e legitimadas em contextos sociais diversos.

A pesquisa de percepção pública da C&T ilustra bem essa questão. Apesar da ampla valorização da ciência, parcela significativa da população sustenta crenças pseudocientíficas, o que mostra que a mera divulgação de dados não garante sua aceitação. A recepção da evidência depende de como ela é interpretada, contextualizada e integrada aos valores sociais. Nesse sentido, ganha relevância a perspectiva da coprodução de evidências, que propõe a articulação entre pesquisadores, gestores e cidadãos na formulação de indicadores alinhados às percepções e demandas da sociedade (Rosa *et al.*, 2021).

Outro ponto crucial é o reconhecimento das desigualdades de acesso ao conhecimento científico. A noção de colonialidade do saber, presente nos estudos decoloniais, chama a atenção para o fato de que certas formas de conhecimento são historicamente marginalizadas em nome de um padrão dominante de cientificidade. Isso tem implicações diretas para a formulação de políticas públicas, pois nem todas as evidências têm o mesmo peso ou são igualmente consideradas. Isso reforça a necessidade de políticas que garantam não apenas a produção de dados de qualidade mas também sua diversidade e uso inclusivo.

As instituições intermediárias têm papel decisivo nesse processo. Ao traduzirem o conhecimento técnico e promoverem o diálogo entre diferentes saberes, elas ampliam o alcance democrático da ciência e fortalecem a confiança pública. Boas práticas nacionais e internacionais indicam que o uso efetivo de evidências exige diversidade de fontes, valorização da experiência prática, articulação interinstitucional e fortalecimento das capacidades analíticas do setor público (Silva, 2022; OECD, 2020). No caso da pesquisa de percepção pública, isso significa garantir sua continuidade, integrá-la a outros mecanismos de avaliação e promover o uso ativo de seus dados por meio de ouvidorias, conselhos e plataformas digitais de escuta.

Em síntese, evidência eficaz é aquela que circula, é compreendida e aceita em contextos plurais. A valorização da ciência depende da capacidade de reconhecer essa pluralidade, abrir espaço para o conflito democrático e construir consensos a partir do diálogo. A pesquisa de percepção pública da C&T contribui diretamente

para esse esforço, ao posicionar-se como uma ferramenta robusta de apoio à formulação de políticas públicas informadas por evidências, isto é, políticas informadas não apenas por dados mas também por valores, contextos e relações sociais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa Percepção Pública da C&T 2023 confirma que o Brasil é um país amplamente favorável à ciência. A população demonstra alto interesse por temas científicos, confia nos pesquisadores e apoia o investimento público em C&T. Essa confiança, no entanto, convive com barreiras estruturais e simbólicas que limitam a apropriação social do conhecimento científico e o uso sistemático de evidências nas políticas públicas. O país apresenta um paradoxo persistente: exibe uma cultura de valorização da ciência, mas ainda carece de condições institucionais, educacionais e comunicacionais para transformar essa valorização em engajamento efetivo.

A desinformação e as crenças pseudocientíficas não são sintomas de ignorância generalizada, mas expressões de conflitos morais, identitários e políticos sobre a autoridade do saber científico. A confiança na ciência é, portanto, uma conquista social em disputa contínua, que depende da capacidade das instituições de dialogar, traduzir e comunicar evidências de forma transparente e democrática. A evidência deve ser compreendida como um bem público, cuja legitimidade não decorre apenas da qualidade técnica dos dados, mas do modo como eles circulam, são interpretados e se convertem em base para decisões compartilhadas.

O fortalecimento das instituições intermediárias – como o CGEE e o Ipea – e a criação de redes permanentes de evidência são medidas decisivas para garantir que a produção científica brasileira alcance relevância pública e gere impacto social. Essas instituições desempenham papel essencial ao transformar dados em diagnósticos, análises em recomendações estratégicas e evidências em decisões sustentadas por legitimidade técnica e política. O desenvolvimento de uma cultura de uso de evidências, associada à consolidação de redes interinstitucionais, pode ampliar a capacidade do Estado de planejar, avaliar e comunicar políticas públicas com base em conhecimento sólido e socialmente reconhecido. Esse papel mediador é particularmente estratégico em um contexto de desinformação, uma vez que devolve à ciência o estatuto de infraestrutura do Estado democrático.

O desafio brasileiro não é reconstruir a confiança na ciência – ela já existe –, mas torná-la produtiva, inclusiva e sustentável. Isso requer políticas que articulem informação, educação e governança, e instituições capazes de traduzir o conhecimento em sentido público. A pesquisa Percepção Pública da C&T no Brasil é mais do que um retrato da opinião nacional: é uma ferramenta de escuta e uma infraestrutura democrática. Ela permite compreender como a ciência é

vivida, julgada e esperada pela sociedade, oferecendo às políticas públicas um espelho das sensibilidades sociais e um mapa das tensões e expectativas da racionalidade contemporânea.

Ampliar a presença da ciência na esfera pública é fundamental. Isso implica fortalecer a comunicação institucional, o jornalismo científico e as ações de popularização do conhecimento em todas as regiões do país, especialmente em territórios periféricos e áreas de menor infraestrutura científica. É igualmente necessário promover o letramento científico e midiático desde a educação básica, integrando o pensamento crítico e a verificação de informações às práticas pedagógicas. A formação de mediadores institucionais – cientistas, gestores e comunicadores capacitados para traduzir evidências de forma acessível e contextualizada – é outro pilar essencial para a construção de uma esfera pública informada e participativa.

A consolidação de redes de evidência e de plataformas de diálogo interinstitucional deve conectar órgãos públicos, centros de pesquisa e sociedade civil em torno da produção, interpretação e uso sistemático de dados. Essas redes podem contribuir para enfrentar desafios estruturais – como a desinformação, a desigualdade cognitiva e a baixa cultura de avaliação – e, ao mesmo tempo, para fortalecer a confiança pública na ciência como fundamento da decisão democrática.

Fortalecer a pesquisa de percepção pública e institucionalizar seu uso é investir na qualidade da deliberação coletiva e na vitalidade democrática do país. Em tempos de incerteza, fazer políticas baseadas em evidências é reafirmar o compromisso com o conhecimento como bem comum – e com a ciência como linguagem pública da democracia. Traduzir conhecimento em ação é proteger a democracia; comunicar ciência é reconstruir a confiança social; e decidir com base em evidências é garantir que o Estado atue guiado por fatos, valores públicos e responsabilidade compartilhada.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. P. Políticas públicas baseadas em evidências: um debate necessário. **GV Executivo**, São Paulo, v. 22, n. 2, 2023.

BELL, J. *et al*. **In response to climate change, citizens in advanced economies are willing to alter how they live and work**. Washington, D.C.: Pew Research Center, 2021. Disponível em: https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/PG_2021.09.14_Climate_FINAL.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

CASTELFRANCHI, Y. **Negacionismo científico e racionalidade motivada**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Percepção pública da C&T no Brasil 2023**: resumo executivo. Brasília: CGEE, 2024. 30 p.

EUROPEAN COMMISSION. **European citizens' knowledge and attitudes towards science and technology**. Luxemburgo: European Union, 2021. (Special Eurobarometer 516). Disponível em: https://lbg.ac.at/wp-content/uploads/2021/11/ebs_516_science_and_technology_report_EN.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

HEAD, B. Reconsidering evidence-based policy: key issues and challenges. **Policy and Society**, v. 40, n. 1, p. 1-17, 2021.

HORNSEY, M. J.; HARRIS, E. A.; FIELDING, K. S. The psychological roots of anti-science attitudes. **Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)**, v. 113, n. 44, p. 12268-12271, 2016.

JYLHÄ, K. M.; HELLMER, K. J. Science denial: a narrative review and recommendations for future research and practice. **Current Opinion in Psychology**, v. 47, p. 101404, 2022.

KUNDA, Z. The case for motivated reasoning. **Psychological Bulletin**, v. 108, n. 3, p. 480-498, 1990.

LEWANDOWSKY, S.; ORESKES, N. Misinformation and its correction: cognitive mechanisms and global relevance. **Nature Reviews Psychology**, v. 1, p. 437-449, 2020.

MCINTYRE, L. **Post-truth**. Cambridge, MA: MIT Press, 2018.

NASCIMENTO, C. F.; SILVA, M. R. Negacionismo científico: do debate epistemológico à luta de classes. **Tempo Social**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 1-18, 2023.

NASCIMENTO, M. M.; MASSI, L. Compreendendo o negacionismo científico a partir da teoria dos campos de Bourdieu e da perspectiva transversalista da ciência. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 28, n. 1, p. 173-183, 2022.

NUTLEY, S.; WALTER, I.; DAVIES, H. **Using evidence**: how research can inform public services. Bristol: Policy Press, 2007.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Building capacity for evidence-informed policy making**. Paris: OECD Publishing, 2020.

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

ROSA, C. S. *et al*. Políticas públicas baseadas em evidências no contexto brasileiro: uma revisão narrativa da literatura. **Missões**: revista de ciências humanas e sociais, v. 7, n. 3, 2021.

ROSA, M. A.; SZWAKO, J.; LEMOS, M. A. **Ciência, política e confiança pública**: evidências e controvérsias. Brasília: CGEE, 2021.

SILVA, J. A. da; CASTELFRANCHI, Y. **Comunicação, ciência e pós-verdade**: desafios da credibilidade na era digital. Brasília: Fiocruz, 2022.

SILVA, M. B. da. **Políticas públicas baseadas em evidências**: mapeamento e direções. Brasília: Enap, 2022. (Cadernos Enap, n. 106).

SZWAKO, J.; RATTON, J. L. (org.). **Dicionário dos negacionismos no Brasil**. Recife: Cepe, 2022.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Brazilian girls tell how they broke barriers to study with the support of the EDUCASTEM2030 initiative**. Paris: UNESCO, 2024. Disponível em: https://www.unesco.org/en/articles/brazilian-girls-tell-how-they-broke-barriers-study-support-educastem2030-initiative. Acesso em: 27 out. 2025.

WELLCOME TRUST. **Wellcome Global Monitor 2018**. Londres: Wellcome Trust, 2019. Disponível em: https://wellcome.org/sites/default/files/wellcome-global-monitor-2018.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

WOMEN in higher education. **Revista Pesquisa Fapesp**, São Paulo, n. 337, mar. 2024. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/en/women-in-higher-education/.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação realiza investimento inédito em projetos do PAC. **Gov.br**, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/ministerio-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao-realiza-investimento-inedito-em-projetos-do-pac. Acesso em: 29 maio 2025.

FULLER, S. **Post-truth**: knowledge as a power game. Londres: Anthem Press, 2018.

GALANTI, M. T. Policy advice. *In*: HARRIS, P. (ed.). **The Palgrave encyclopedia of interest groups, lobbying and public affairs**. Cham: Palgrave Macmillan, 2022.

POUSHTER, J.; FAGAN, M.; GUBBALA, S. **Climate change remains top global threat across 19-country survey**. Washington, D.C.: Pew Research Center, 2022. Disponível em: https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/PG_2022.08.31_Global-Threats_FINAL.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *In*: LANDER, E. (org.). **La colonialidad del saber**: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 201-246.

WELLCOME TRUST. **Wellcome Global Monitor 2020**: covid-19. Londres: Wellcome Trust, 2021. Disponível em: https://wellcome.org/insights/reports/wellcome-global-monitor-covid-19/2020. Acesso em: 27 out. 2025.

CAPÍTULO 3

CIÊNCIA, CULTURA E POLÍTICA EM TEMPOS DE NEGACIONISMO E DESINFORMAÇÃO: TENSÕES E POSSIBILIDADES

José Luiz Ratton[1]
José Szwako[2]

1 CONECTANDO NEGACIONISMO, DESINFORMAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

A coincidência histórica entre o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro e a emergência da pandemia de covid-19, no começo de 2020, trouxe para o centro do debate público as dificuldades de enfrentar os diferentes tipos de negacionismo com uma visão simplificadora das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs).

Em outras palavras, não é possível pensar as PPBEs sem compreender em que medida elas são afetadas por eventuais conexões com as diferentes formas de desinformação e de negacionismo.

O negacionismo será tratado aqui tanto como categoria de análise quanto como mediador discursivo das relações sociais e políticas, repleto de camadas e implicações que pautam dinâmicas coletivas – como mostra a publicação recente de um volume dedicado ao tema (Szwako e Ratton, 2022). A desinformação, por sua vez, tornou-se um componente estrutural dessas dinâmicas, envolvendo tanto a produção intencional de falsidades quanto a circulação estratégica de conteúdos verdadeiros deslocados de seu contexto. Por sua vez, as PPBEs, em suas distintas formas, operam, frequentemente, como horizonte normativo para políticas públicas com pretensão "racional", ainda que tensionadas pela crise da confiança e pelas ofensivas políticas e culturais contra determinados saberes. A convergência entre esses três elementos (negacionismo, desinformação e PPBEs) configura hoje um campo de disputas que mobiliza valores, interesses, técnicas e lógicas institucionais em torno da própria definição do que conta como conhecimento legítimo para a ação pública.

1. Professor e pesquisador do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco (PPGS/UFPE). *E-mail*: jl.ratton@gmail.com.

2. Professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj). *E-mail*: zeszwako@iesp.uerj.br.

Para mapear o terreno, buscaremos, inicialmente, explicar, em termos gerais, o que entendemos por negacionismo, desinformação e suas conexões.

Entende-se por negacionismo a recusa apriorística e organizada de consensos científicos (Napolitano, 2022; Ratton, 2022), que não se confunde com a dúvida metódica e sistemática, própria da produção do conhecimento científico. Os negacionismos, em suas diferentes expressões, apresentam uma dimensão intencional e articulada, voltada para a disseminação da dúvida e da desinformação, contrariando evidências e alegações consensuais assumidas pela comunidade científica (Kropf, 2022). Um ponto fundamental do negacionismo é o fato de que está intrinsecamente ligado a interesses externos à Ciência, pensada aqui como instituição. A negação reiterada do Holocausto, da ditadura militar brasileira, da mudança climática, da eficiência das vacinas na prevenção de formas mais severas de doenças infectocontagiosas são exemplos dos interesses subjacentes aos negacionismos contemporâneos (Szwako e Ratton, 2022).

Outra forma de compreender o negacionismo contemporâneo é percebê-lo como a generalização social de uma estrutura motivacional. Tal como o cidadão "de alta importância" dos experimentos sobre alimentos geneticamente modificados resiste a aceitar a segurança dos transgênicos (Vidigal e Jerit 2021), o cidadão negacionista mobiliza valores e identidades para rejeitar evidências científicas sobre vacinas, armas ou mudanças climáticas. A falsidade factual se torna, assim, expressão moral de pertencimento. O ato de crer – e de não corrigir – cumpre função de autodefinição coletiva, não sendo expressão, como estamos argumentando, de uma suposta ignorância individual ou outra.

Contudo, quando tratamos de desinformação, é preciso fazer a distinção entre crenças falsas sustentadas com confiança e ausência de informação reconhecida como tal (Kuklinski *et al.*, 2000). Diferentemente do cidadão apenas desinformado, no sentido fraco, o cidadão mal-informado organiza preferências políticas à luz de crenças equivocadas, porém firmes, ancoradas em valores morais e culturais que moldam coesões grupais e identitárias.

Propõe-se aqui uma tipologia tridimensional que permite articular analiticamente desinformação e negacionismos por meio de seus agentes, conforme a seguir.

1) Formadores de quadros interpretativos (elites políticas, midiáticas e comunitárias) que codificam valores em enquadramentos morais ("liberdade", "ordem", "merecimento"). Tais quadros oferecem *heurísticas afetivas* que tornam certas "verdades" politicamente palatáveis e outras, inaceitáveis.

2) Mediadores de circulação (redes, plataformas, lideranças locais) que selecionam e amplificam conteúdos congruentes com esses quadros, inclusive por meio de dispositivos desinformacionais (falsos ou verdadeiros descontextualizados).

3) Cidadãos receptores-intérpretes, que integram fatos ao seu repertório normativo: quando os fatos colidem com identidades e lealdades valorativas, prevalece a confiança na crença, não a atualização pela evidência.

Tal arranjo traria três implicações para as PPBEs, seguindo os passos propostos por Kuklinsky *et al*. (2000). Em primeiro lugar, há uma resistência assimétrica à evidência: quanto maior a confiança na crença errada, menor a permeabilidade à correção factual – especialmente em agendas moralmente carregadas (saúde, segurança, gênero, raça, meio ambiente). Em segundo lugar, como dizem igualmente os autores, os atalhos cognitivos (ou heurísticas) funcionam, não como atalho, mas como aceleradores de confirmação quando a base informacional é falsa; em vez de aproximar cidadãos de decisões "racionais", consolidam erros compatíveis com seus valores prévios. E por fim: os enquadramentos que tendem a operar em *looping*, com um tipo de retorno ao "lar" normativo, isto é, exposições pontuais a fatos e contraenquadramentos podem produzir oscilações pequenas e temporárias, mas, com o tempo, tende a ocorrer uma volta às crenças-âncora que organizam a visão de mundo.

Assim, no limite, o problema não é a informação que falta, mas a informação que sobra do lado errado: isto é, crenças falsas com alta confiança, socialmente partilhadas e normativamente blindadas. Assim, iniciativas de PPBEs que tratam a correção factual como "canal direto" para a mudança de preferências não podem ignorar o filtro valorativo-cultural que governa a recepção. O desenho de políticas informadas por evidências, portanto, precisa agir sobre o ecossistema interpretativo (quadros morais, mediadores e narrativas) tanto quanto sobre o conteúdo factual, pois sem tradução narrativa e sem disputar os regimes normativo-culturais das instituições e públicos, a evidência permanece lateral, e a desinformação, central.

Neste texto, propomos quatro dimensões analíticas em torno das quais podem se articular os problemas anteriormente discutidos, com atenção especial às suas implicações para as disputas político-culturais em torno do conhecimento especializado. Se, por um lado, os temas são politicamente urgentes, por outro, o solo conceitual em que estão enraizadas as agendas da PPBE, dos negacionismos e da desinformação permanece instável, tornando difícil, uma abordagem definitiva sobre suas tensões e possibilidades. Inspirados pelas críticas à visão excessivamente racionalizante das PPBEs (Cairney, 2016; Monaghan, 2011), preferimos não lamentar essa instabilidade, mas extrair dela consequências analíticas e políticas.

Mais precisamente, buscamos refletir sobre os possíveis impactos que discursos negacionistas e ecologias desinformacionais podem ter sobre o uso de evidências na formulação e implementação de políticas públicas.

A despeito dessa instabilidade, as críticas à visão ultrarracionalista original de certas proposições de PPBEs lançaram luz sobre o papel das mediações e dos intermediários na equação entre políticas, sujeitos e saberes. Trata-se, afinal, de relações interativas e desiguais entre interesses (materiais, políticos etc.), valores (morais, ideológicos, culturais etc.), dinâmicas político-institucionais e os próprios limites da produção, circulação e apropriação do conhecimento científico. Na prática, atores institucionalmente situados (formuladores de políticas, políticos profissionais, partidos, comunidades epistêmicas, movimentos sociais, organizações civis etc.) engajam-se em disputas entre lógicas e interesses concorrentes. A mera lacuna entre a produção de evidências e sua incorporação na política pública encobre assim uma densa rede de conexões, ordens e intermediações valorativas, cognitivas, institucionais e narrativas que são potencialmente conflitivas.

É nesse campo de disputas que se inserem grupos negacionistas e dispositivos desinformacionais. Seus efeitos costumam recair sobre a credibilidade de políticas que mantêm interlocução com saberes especializados. Isso ocorre especialmente quando práticas negacionistas e de desinformação – vindas tanto da sociedade civil, quanto do Estado e do mercado – buscam sistematicamente desqualificar ou distorcer o uso de evidências na deliberação pública. Contudo, não é qualquer setor de política pública que está na mira desses ataques, nem qualquer saber institucionalizado que se torna seu alvo. Seu foco recai sobre saberes e políticas vinculados a temas moral e politicamente sensíveis: meio ambiente, saúde pública, segurança pública, gênero, sexualidade, igualdade racial, entre outros. Ou seja, a artilharia negacionista concentra-se sobre políticas cujas origens e soluções estão informadas por saberes institucionalizados, produzidos com base em critérios epistêmicos autovigiados e validados coletivamente (Szwako, 2025), mas de imensa sensibilidade e conflitividade, imersos em disputas permanentes de legitimidade. De forma complementar, pode ser acrescido que a persistência das falsas crenças não decorre apenas de vieses cognitivos ou partidários mas de um envolvimento valorativo: quanto maior a importância subjetiva de um tema para o indivíduo, menor a eficácia das correções factuais (Vidigal e Jerit, 2022).

Em consonância com parte do debate contemporâneo sobre PPBEs, nossa hipótese central é que o esforço negacionista para minar a credibilidade de certos tipos de evidência só pode ser compreendido se reconhecida a indissociabilidade entre política, cultura e ciência. Significa dizer, inicialmente, que tanto a Política (como conflito entre partes baseadas em interesses), quanto as políticas públicas, de forma mais específica, estão imersas em disputas culturais, morais e ideológicas.

Isto é, ambas são inseparáveis das disputas e valores culturais, dos ideais e das imagens de sociedade e futuro que seus atores (representantes e representados) consideram como justo/injusto, certo/errado, legítimo/ilegítimo etc. Nesses termos, no momento mesmo em que defendemos analiticamente a primazia do conflito político e de seu enraizamento sociocultural, afirmamos também a legitimidade dos distintos atores formuladores de políticas (Cairney, 2016).

Em segundo lugar e de modo convergente, os agentes e saberes produtores de evidências, conteúdos e metodologias para a ação pública estão igualmente situados nesse terreno conflitivo. Nem a Ciência e tampouco as evidências pairam acima dos valores e interesses, como uma forma idealizada de iluminação exterior ao conflito político. Como parte desse terreno em disputa, os produtores de evidência estão, entretanto, enraizados em lutas que tendem a ser institucionalmente autovigiadas por meio de processos de certificação e validação, cujos achados podem inspirar a deliberação e a ação públicas. Assim, o uso ou não de determinados achados ou propostas resultantes da produção de conhecimento controlado depende não tanto do conteúdo em jogo, mas sim das relações políticas, valorativas e narrativas travadas por seus empreendedores (acadêmicos, ativistas civis, formuladores de políticas ou outros) para interpelar determinada política ou burocracia. E é nessa teia de relações, que envolve interesses, valores e discursos a respeito daquilo que uma política é ou deve ser, que se inserem não apenas os negacionismos, mas também os dispositivos de desinformação.

Como já foi dito, os negacionismos contemporâneos, no Brasil e no mundo, estão imbricados com estratégias de desinformação. Aqui, a fabricação de desinformação importa na medida em que revela formas de agenciamento estratégico. Mais do que analisar o compartilhamento ingênuo de conteúdos falsos por quem neles acredita, interessa-nos focar as estratégias intencionais voltadas a apagar, distorcer ou tornar opacos os interesses, agentes e finalidades por trás de conteúdos desinformacionais. Nesse sentido, compreendemos a desinformação em dois níveis: como produção e circulação de conteúdos falsos com intenção de enganar; e como uso instrumental de conteúdos verdadeiros, mas deslocados ou descontextualizados, para deslegitimar indivíduos (cientistas, políticos etc.) ou instituições (políticas ou de pesquisa, por exemplo).

A combinação entre negacionismo e desinformação deve ser vista como um ponto central de atenção na retórica política contemporânea. Nosso argumento, expresso nas quatro proposições que serão tratadas em seguida, é que tal fenômeno deve ser compreendido e enfrentado dentro da moldura mais ampla das disputas político-culturais, nomeadamente valorativas, em que produtores de conhecimento, técnicas e evidências concorrem por espaço e credibilidade.

2 CULTURA E POLÍTICA COMO CHAVES EXPLICATIVAS PARA ENTENDER AS POLÍTICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS EM TEMPOS DE NEGACIONISMO E DESINFORMAÇÃO

2.1 Proposição 1

PPBEs podem ser minadas por práticas negacionistas quando há forte adesão a valores em disputa que atravessam as formas institucionalmente mediadas de uso do conhecimento científico. Nesses casos, o que está em jogo não é apenas o conteúdo das evidências disponíveis, mas também a sua compatibilidade – ou incompatibilidade – com visões de mundo, interesses materiais e compromissos ideológicos que moldam a deliberação pública e a ação estatal. A depender da intensidade com que tais valores são mobilizados, pode-se comprometer, parcial ou integralmente, a credibilidade da ação pública orientada por evidências.

Como estamos tentando argumentar, o uso ou não de evidências em políticas públicas é constantemente mediado pela interação entre valores de diferentes ordens – morais, culturais, ideológicos, materiais, entre outras. O caso da defesa do direito à posse e ao porte de armas oferece exemplo ilustrativo: a retórica negacionista nesse campo mobiliza explicitamente parte desses valores, ao passo que outras dimensões permanecem ocultas ou invisibilizadas. Tal retórica desafia consensos científicos e os reconfigura seletivamente para torná-los politicamente inconvenientes ou ideologicamente inaceitáveis.

No que diz respeito ao debate público sobre armas, há um acúmulo robusto de conhecimento sistemático, no Brasil e no mundo, que sustenta, de forma hegemônica, a associação causal entre maior circulação de armas e aumento da violência (Cerqueira e Mello, 2012; Donohue, Aneja e Weber, 2017; Conti, 2017; Grillo, 2022). No contexto brasileiro, uma ampla rede de organizações e *experts* tem defendido que o enfraquecimento dos mecanismos de controle sobre o acesso a armas resulta em mais mortes e maior insegurança (Manifesto [...], 2016).

Apesar disso, grupos de pressão com influência no Congresso Nacional vêm colocando em xeque o Estatuto do Desarmamento de 2003, que, historicamente, funcionou como um dispositivo regulador do mercado de armas, atraindo ou afastando determinados públicos do consumo desses bens (Vieira, 2023). A partir de 2019, intensificaram-se os discursos favoráveis à liberação do porte de armas, ancorados em argumentos como "legítima defesa", "liberdade individual" e proteção das "vítimas da violência". Nesse mesmo período, uma série de decretos (nºs 9.685, 9.785, 9.797 e 9.844, todos de 2019) desestruturou significativamente a lógica regulatória vigente até então, ampliando o acesso ao mercado de armas. Porém, tal estratégia de desmonte da legislação e dos mecanismos de controle de armas não ocorreu sem conflitos e resistência. Organizações de defesa dos direitos humanos, *experts* oriundos das universidades e dos institutos de pesquisa e

partidos de oposição levaram a cabo estratégias de ação no Congresso Nacional, no Judiciário e nos meios de comunicação em geral, apontando, inclusive os riscos que a política liberalizante do governo Bolsonaro traria: aumento de feminicídios, desvios de armas para o mercado ilegal etc. (Instituto Sou da Paz, 2020).

A despeito do fato de que a pesquisa científica, no Brasil e no mundo, aponta, de forma absolutamente majoritária, os riscos do acesso facilitado às armas, a retórica pró-armas buscou contestar o conhecimento científico acumulado sobre o tema (Sapori e Ratton, 2024). Essa contestação, contudo, não ocorreu em abstrato: ela foi sustentada por uma articulação entre dimensões materiais e ideológicas. Tome-se como exemplo o fato de que o desmonte regulatório favoreceu diretamente os interesses de fabricantes de armas, como a Taurus, cujos lucros cresceram mais de 200% entre 2018 e 2021 (Carrança, 2025).

Tais interesses econômicos, entretanto, não atuaram isoladamente. A retórica negacionista que confronta o consenso científico se apoiou, como segue se apoiando, numa defesa ideológica da "liberdade" em que Estado e indivíduo são apresentados como entidades antagônicas. Nesse enquadramento, o "cidadão de bem" é imaginado como titular de um direito natural e irrestrito à autodefesa, contra "autoridades e bandidos" (Szwako, 2025, p. 98). O Estado, por sua vez, é retratado em registro neoliberal como expressão máxima do fracasso em garantir o monopólio da violência. Enquanto o ex-presidente Bolsonaro mobilizava essas imagens e tropos à exaustão, ecossistemas desinformacionais (*online* e *offline*) reforçavam a centralidade da "liberdade" como valor máximo do eleitorado ultraconservador e mesmo de outras frações da opinião pública.

A adesão a esse conjunto de valores, somada ao estímulo legal e narrativo do governo, nos permite compreender como elementos valorativos (ideológicos, morais, materiais) interagiram para desconsiderar, de maneira mais ou menos sistemática, as evidências e consensos científicos estabelecidos sobre o tema. A corrosão da legitimidade das PPBEs, nesse caso, não decorre da ausência de evidências, mas de sua colisão direta com interesses, narrativas e valores política e culturalmente performados.

2.2 Proposição 2

A dupla distância dos "gestores de políticas" face às burocracias de nível de rua e, simultaneamente, diante de lideranças políticas eleitas, produz concorrências e tensões incontornáveis. Essas tensões internas não se dão no vazio: são atravessadas por disputas valorativas e narrativas nas quais práticas negacionistas e dispositivos de desinformação encontram brechas na concorrência entre esses níveis para influenciar decisões e filtrar seletivamente o peso e uso de evidências.

Se, por um lado, aqui se defende a legitimidade dos formuladores de políticas públicas, tal defesa precisa ser entendida em contraste com a tentação tecnocrática segundo a qual os *experts* estariam em melhores condições de fornecer soluções e "evidências" para determinada política. Contra essa tentação, seguindo novamente Cairney (2016), não vemos gestores como que deturpando os resultados e *insights* da pesquisa no âmbito da deliberação e ação públicas. Antes, vemos atores, valores e ordens complexas em interação e em competição ao redor das políticas. Porém, ao falarmos sobre os gestores não estamos lidando com um ente homogêneo. Nesse sentido, é necessário diferenciar internamente suas partes e, em especial, lançar luz sobre a concorrência entre elas (Monaghan, 2011, p. 38), entendida como uma dimensão intermediadora fundamental nas chances de apropriação de evidências e, também, na possibilidade de que narrativas negacionistas ou conteúdos desinformacionais ganhem espaço no processo decisório. É, então, das tensões e concorrências entre atores político-administrativos que trata esta segunda proposição, ilustrada com referência ao caso da segurança pública no país.

Em uma moldura típico-ideal, podemos propor uma divisão tripartite da administração pública, pensada em termos de hierarquia funcional vertical.

Em primeiro nível, podem ser situados os chamados "tomadores de decisão" – políticos profissionais eleitos e indicados, em especial, para ocupar cargos no Executivo (prefeituras, governos estaduais, secretarias, ministérios etc.). Trazem para o desenho de determinada política um emaranhado de preferências e orientações valorativas e organizacionais (não raro, conflitantes) vindas de seus partidos de origem, suas bases eleitorais, seus "financiadores" e, ainda, de suas experiências prévias como "gestores".

Em segundo nível, estariam os gestores de políticas públicas. Em várias esferas da formulação e implementação de políticas públicas, os tomadores de decisão são influenciados pela atuação, informação e produção cumulativa de conhecimento da gestão ou administração pública. Quando a literatura nacional fala a "burocracia" se refere, em geral, a esses gestores de políticas de que se está tratando. No caso brasileiro, eles podem ter diferentes vínculos com a administração formal: podem ser concursados, indicados ou terceirizados. De qualquer maneira, mesmo com todas essas variações funcionais horizontais ou verticais, eles compõem típico-ideal do nível dos gestores de políticas públicas. Em nosso modelo, os gestores se situam entre os tomadores de decisão e os chamados burocratas de nível de rua.

Por fim, em um terceiro nível, os burocratas de nível de rua são aqueles indivíduos ligados ao Estado e que dão concretude à implementação dos serviços públicos por meio da interação cotidiana com o conjunto da cidadania. São os

chamados funcionários públicos. Tal como ocorre nos demais níveis, os burocratas de rua também apresentam heterogeneidade, seja nas suas formas de inserção localmente situadas, em escolas, delegacias ou hospitais, por exemplo, seja em suas modalidades de emprego junto à administração formal. A despeito disso, para o que nos interessa, os aspectos mais salientes da literatura especializada[3] são igualmente aqueles que nos interpelam: a autonomia, a discricionariedade e as formas de *accountability* dos burocratas de rua – aqui pensadas em conexão com seu *ethos* organizacional – são questões centrais para entender as chances de sucesso, ou não, do uso de evidências na ação pública.

Apesar de constituir exemplo *sui generis* no leque das políticas, o caso da segurança pública e de suas tensões e concorrências internas pode, por sua excepcionalidade, ser heuristicamente fértil para pensar os limites culturais e organizacionais colocados à influência do conhecimento científico acumulado sobre as políticas.

No âmbito da segurança pública, podemos considerar a figura do policial como burocrata do nível de rua. Do ponto de vista do *ethos* organizacional formal e informalmente transmitido, as corporações policiais – militares, em especial – se apresentam e se representam historicamente como responsáveis pela "preservação da ordem pública".[4] Na cosmovisão do policial médio, cidadãos e cidadãs são desigualmente vistos como "paisanos", cuja localização varia em função da posição atribuída em tropos imaginários e morais sociologicamente hierarquizados por classe, raça, sexualidade, moradia, ocupação, entre outros. Na ponta concreta da rotina do "mundo policial", contudo, não são apenas suas problemáticas condições de trabalho e a natureza premente das decisões tomadas que favorecem a discricionariedade arbitrária da ação policial. As instâncias de socialização que reproduzem o *ethos* policial tendem, não raro, a consagrar uma atuação discricionária e a reforçar narrativas negacionistas e ecologias desinformacionais que minimizam evidências e reforçam os estereótipos organizacionais que vinculam criminalidade a marcadores raciais ou territoriais específicos (Cano, 2010), como mostram Anunciação, Trade e Ferreira (2020). Mais ainda, aquelas instâncias também participam da fabricação de parte importante do ideário que justifica os modos pelos quais as corporações estabelecem suas relações com gestores e tomadores de decisão.

Por certo, inexiste algo como um padrão único de conexão entre policiais e os demais níveis hierárquicos da administração pública. Os padrões de conexão variam politicamente de formas mais insubordinadas a outras mais hierárquicas de relação. De qualquer modo, é nesse intervalo de concorrência entre tais níveis

3. Entre outros, ver Lipsky (2010), Pires (2011) e Lotta e Santiago (2018).
4. A esse respeito, ver Muniz (1999), Caruso (2004) e Ratton e Torres (2009), entre outros.

que residem as chances de sucesso ou insucesso de grupos organizados em instituições de produção de conhecimento ou na sociedade civil influenciarem uma determinada política de segurança. As evidências trazidas por atores não estatais fazem mais do que operar como uma fonte de conhecimento agregada ao desenho da política: ao competir com crenças corporativo-organizacionais baseadas em informação estigmatizante ou em desinformação, a *expertise* civil ou acadêmica também carrega um potencial para servir como fonte de controle democrático das práticas e corporações policiais, isto é, para operar como *accountability* (Collins *et al.*, 2020), tensionando e desafiando narrativas negacionistas enraizadas e dispositivos cognitivos e epistêmicos que moldam a ação cotidiana.

Contudo, não são apenas as corporações policiais que concorrem para a formulação e implementação de políticas de segurança baseadas em evidências. Nesse sentido, o nível intermediário dos gestores de políticas também pode desempenhar uma lógica concorrente diante de políticos eleitos. Na medida em que as pastas funcionais responsáveis pela segurança, seja nos governos estaduais ou no governo Federal, estão imbuídas de ideários de tecnicalidade e de excelência, corre-se o risco de uma relativa despolitização do tema e da política em questão. Informados por retóricas neoliberalizantes e tecnocráticas, os analistas de políticas podem não só se afastar das demandas por participação, vez e voz de movimentos populares – em especial, de atingidos e familiares de atingidos pela violência policial –, como também fazer concorrência frente aos ditames de partidos e legisladores.

2.3 Proposição 3

Padrões de abertura distintos para o uso de evidências podem ser compreendidos em função dos pilares cultural-cognitivos, regulatórios e normativos que marcam o desenvolvimento organizacional em diferentes setores de política. No âmbito das culturas organizacionais, diferentes processos de formação de quadros podem fomentar tanto visões de mundo ideologicamente enviesadas ou factualmente incorretas quanto visões mais abertas à *expertise* externa.

Entendidas como complexos organizacionais, parte importante do que fazem as instituições estatais gira ao redor das políticas públicas. Em contraste com abordagens institucionalistas de corte excessivamente racionalista, com sua ênfase em interesses e cálculos políticos, o institucionalismo sociológico enriquece a compreensão das instituições e políticas públicas ao trazer para o primeiro plano da análise diferentes eixos que moldam a cultura organizacional daquelas instituições e políticas. Tal como os recursos e os limites político-orçamentários, os pilares cultural-cognitivos, normativos e regulatórios são dimensões fundamentais para a compreensão do modo pelo qual gestores e operadores das políticas – em diferentes níveis da administração – lidam com outras forças, instituições e demandas.

Por um lado, o pilar cultural-cognitivo diz respeito aos quadros mentais e interpretativos organizacionalmente compartilhados, permitindo às pessoas darem sentido a dilemas, agendas e soluções apresentados às instituições. Dizer que uma solução é óbvia ou impossível, por exemplo, passa pelo esquema mental-interpretativo aprendido e apreendido nas organizações. Além disso, o pilar regulatório é aquele que se apoia em regras formais, mecanismos de monitoramento e sistemas de sanções ou recompensas, moldando comportamentos por meio da coerção ou do incentivo. Por fim, o pilar normativo nos fala dos valores e normas que prescrevem, respectivamente, aquilo que é desejável e como se deve agir (Scott, 2014). Esses pilares estão umbilicalmente ligados às dinâmicas de formação e recrutamento dos quadros dessas mesmas organizações. Quer dizer, é nessas dinâmicas de transmissão que esquemas, regras e valores são forjados e inculcados como a "missão" e a estima organizacionais.

Mais uma vez, o caso das organizações policiais e da incorporação limitada das câmeras corporais às rotinas policiais pode lançar luz sobre tais pilares.

Pesquisas nacionais e internacionais têm mostrado resultados consistentes sobre os efeitos positivos do uso de câmeras policiais se e quando inseridas em contextos político-institucionais que priorizam transparência, responsabilização e o controle do uso ilegal da força. Experiências como a de São Paulo, onde as câmeras foram, por algum momento, integradas a um conjunto mais amplo de supervisão e apoio político, trouxeram impactos relevantes: redução de denúncias contra policiais, melhora na qualidade de registros, aumento da percepção de legitimidade e, em alguns casos, diminuição da vitimização policial (Ricardo e Carvalho, 2022; Duque e Ricardo, 2023). No contexto carioca, outra análise mostrou que a designação de câmeras reduziu abordagens violentas nos contatos com civis, bem como abusos e agressões mútuas. Houve também indícios, mesmo que limitados, da redução do uso de força letal (Magaloni, Melo e Robles, 2023).

O acúmulo de evidências aponta, porém, que o sucesso das câmeras operacionais portáteis (COPs) depende não apenas de tecnologia, mas de governança robusta, protocolos claros e envolvimento de políticos, corporações e da sociedade civil. Além de mitigar abusos e reforçar a *accountability*, as câmeras corporais podem ampliar a segurança dos próprios agentes, reduzir confrontos e aumentar a eficiência da investigação criminal. Estudos aleatorizados mostraram quedas expressivas nas denúncias de má conduta e indícios de que abordagens gravadas geram menor resistência física por parte de suspeitos. Tais efeitos, contudo, não são automáticos, variando conforme o desenho do protocolo, a gestão das imagens e a existência de mecanismos de supervisão externa (Unicef e FBSP, 2025). Sem esses elementos, as COPs podem se tornar ineficazes ou mesmo piorar situações institucionais de desconfiança.

Por sua vez, a resistência de policiais ao uso das câmeras corporais pode ser ligada àqueles três pilares. O pilar regulatório é, não raro, percebido como assimétrico: ao invés de operar como uma fonte de ampliação da proteção de sua atividade, policiais nas operações e atividades de rua acreditam que, devido às COPs, podem sofrer abusos dentro da própria corporação (Pires, 2023). Quer dizer, a estrutura coercitiva corporativa estabelece o que o policial pode ou não fazer, mas, na visão dos agentes, ela falha em oferecer respaldo institucional e jurídico. O pilar cultural-cognitivo agrava ainda mais esse cenário: os esquemas prático-mentais que encerram o conjunto das possibilidades de ação e decisão *in loco* escapam ao escopo regulatório e, por vezes, o contradizem, especialmente quando se veem diante de confrontos armados ou interações tensas e letais (Magaloni, Melo e Robles, 2023). Há, ainda, o pilar normativo que molda suas hierarquias de valor desigualmente atribuídas às populações e pessoas.

Assim, os potenciais e reais benefícios da incorporação das câmeras corporais não são facilmente traduzíveis em dinâmicas e padrões institucionais, em boa medida, porque os pilares da cultura organizacional policial não só parecem ir na contramão dos resultados acumulados, como estão também em contradição entre si. A baixa adesão ou a alta resistência às COP não é, assim, uma questão técnica ou de gestão, mas se enraíza em regimes culturais e sistemas político-institucionais complexos que precisam ser enfrentados e transformados para desenvolver políticas de segurança, quiçá, baseadas em evidências.

2.4 Proposição 4

Dado que as instituições e políticas públicas variam conforme ordens moral-normativas e cultural-valorativas, o trabalho de tradução e adaptação dos resultados e achados científicos em "evidências" que sejam incorporáveis à determinada política é continuamente atravessado pela necessidade de reenquadrá-los em uma estratégia político-narrativa de adaptação, sempre que possível, atenta àquelas ordens.

Parte importante do debate internacional sobre políticas tem enfatizado o papel desempenhado pela construção de narrativas no âmbito dos problemas públicos, suas alternativas e sua capacidade de influenciar resultados de políticas (Jones e McBeth, 2010; Shanahan, Jones e McBeth, 2011; Jones, Shanahan e McBeth, 2014). *Grosso modo*, uma narrativa pode ser entendida como uma história elaborada em sequência temporal e articulada em termos teatralizados: um enredo, atravessado por símbolos e momentos dramáticos, em que personagens imaginados se relacionam e se esforçam para alcançar (e mostrar ao público) um desfecho, uma "moral da história". Em inglês chamada de *narrative policy framework*, a abordagem relembra que causas, dilemas e soluções disponíveis em políticas públicas não estão dadas na realidade nem na natureza das coisas.

Essas alternativas são sempre narradas e enunciadas – ou silenciadas – em enquadramentos que dão sentido e nomeiam problemas públicos para influenciar políticas ou para refrear outras possibilidades disponíveis.

Neste sentido, as narrativas de política pública moldam as percepções de um amplo conjunto de atores forjando conteúdos narrativos estratégicos. Seja apontando responsabilidades e "vilões", apresentando soluções (in)desejadas ou elegendo "heróis" e "heroínas", as narrativas mobilizam sentimentos e comunidades de políticas inteiras: grupos de pressão, movimentos sociais, organizações civis, burocracias, partidos etc. Essas narrativas podem assim influenciar não apenas aqueles diretamente encarregados das políticas – decisores, gestores e burocratas de rua – mas também parte importante da opinião pública.

Como vínhamos argumentando, os produtores de conhecimento sistemático com potencial para influenciar as políticas por meio de seu acúmulo de informação e conhecimento não pairam por cima das disputas políticas e tampouco – agora podemos adicionar – dessas dinâmicas narrativas. Seja a partir de organizações da sociedade civil, dos movimentos sociais, das universidades ou de outros centros de pesquisa, as "evidências", em geral, não são diretamente traduzíveis para a "política". Qualquer parte interessada em imprimir suas "evidências" nos processos políticos, precisa encarar esse trabalho de tradução e adaptação dos regimes sistemáticos próprios e originais nos quais e para os quais essas "evidências" foram pensadas e desenvolvidas.

Porém, a esse trabalho de tradução é necessário, ou politicamente salutar, a soma de uma camada narrativa. E a construção de narrativas demanda, a nosso ver, que aqueles produtores de conhecimento sejam abertos e sensíveis à cultura organizacional e aos limites das instituições com as quais eles lidam. Trata-se, nesse sentido, de uma política narrativa e adaptativa que precisa, em cada caso, responder: quem são os heróis, as vítimas e os algozes? Quais os cenários e horizontes disponíveis? Como responsabilizar as personagens culpadas pela situação atual?

Essas são questões que ficam sugeridas para quem, como nós, pretende que seus "achados" inspirem decisões democráticas mais amplas. Em uma realidade de desafios comunicacionais e epistêmicos constantes, esse trabalho coletivo e imaginativo de esforço de adaptação narrativa pretende servir como uma sorte de antídoto aos negacionismos e ecologias desinformacionais – com a condição, porém, de estarmos informados não só por resultados e prognósticos sistemáticos mas, simultaneamente, por aqueles regimes político-culturais que, afinal, constituem parte incontornável das nossas instituições.

3 À GUISA DE CONCLUSÃO

Um conjunto de conclusões provisórias pode ser extraído do debate que propusemos na seção anterior.

1) Defendeu-se neste capítulo a ideia de que a natureza do conflito político e seus condicionantes culturais, morais e ideológicos condicionam de diferentes formas a realização das políticas públicas. As proposições aqui utilizadas, voltadas principalmente para o campo das políticas públicas de segurança, foram exploradas como um caso específico de processos sociopolíticos gerais, típicos da realização concreta da política na contemporaneidade. Desse modo, a adoção do uso de evidências nas tomadas de decisão não se apresenta, para nós, como desdobramento tecnocrático e exclusivamente racional, pois tal uso é inseparável de um conjunto mais amplo de interesses e atores, disputas e perspectivas diversas. Em consequência, o uso de evidências em políticas públicas não traria como subproduto necessário práticas gerencialistas, cujas raízes, com efeito, remetem igualmente às tensões entre política e burocracias.

2) Por outro lado, sugerimos que negacionismo e desinformação convergem ao produzir um circuito de reforço valorativo, no qual a correção factual é, em geral, percebida como afronta moral, reativando narrativas alternativas. E o enfrentamento a essas formas de desinformação exige, a nosso ver, reconhecer que a disputa não é entre fato e erro, mas entre regimes valorativos. Políticas públicas informadas por evidências, se pretendem eficácia democrática, devem agir sobre os marcos interpretativos e morais que moldam a recepção das evidências – traduzindo-as em narrativas e léxicos culturalmente reconhecíveis, sob pena de reforçar a própria resistência que buscam superar. Nesse sentido, correções informacionais têm alcance limitado: quanto mais um tema é vivido como moralmente central, menor a permeabilidade à evidência – a resistência é afetiva e identitária, não epistêmica. E ainda: a desinformação é um vetor, não a causa: conteúdos falsos ganham força quando sintonizados com esquemas normativo-culturais preexistentes.

3) Finalmente, o espaço da disputa política em que operam forças e práticas negacionistas também é atravessado por dimensões culturais inescapáveis, como tentamos demonstrar. Afinal, estamos falando de valores em choque no delineamento do que dada política pública deve ou pode ser – moral e ideologicamente; e das disputas sobre até onde deve ir o Estado. Enfim, das divergências morais, políticas e pragmáticas sobre como deve se organizar a sociedade.

REFERÊNCIAS

ANUNCIAÇÃO, D.; TRADE, L. A.; FERREIRA, T. "Mão na cabeça!": abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste. **Saúde e Sociedade**, v. 29, n. 1, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-12902020190271.

CAIRNEY, P. **The politics of based-evidence policy making**. Londres: Palgrave-MacMillan, 2016.

CANO, I. Racial bias in police use of lethal force in Brazil. **Police Practice and Research**: an international journal, v. 11, n. 1, p. 31-43, 2010.

CARRANÇA, T. Tarifaço de Trump ameaça futuro da Taurus: "Significa inviabilidade total". **BBC News Brasil**, 26 jul. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c335356584do.

CARUSO, H. **Das práticas e dos seus saberes**: a construção do "fazer policial" entre praças da PMERJ. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

CERQUEIRA, D. R.; MELLO, J. M. de. **Menos armas, menos crimes**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1721). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2927.

COLLINS, H. *et al*. **Experts and the will of the people**: society, populism and science. Londres: Pallgrave, 2020.

CONTI, T. V. Dossiê Armas, Crimes e Violência: o que nos dizem 61 pesquisas recentes. **Thomas V. Conti**, São Paulo, 5 out. 2017. (*Post*). Disponível em: http://thomasvconti.com.br/2017/dossie-armas-violencia-e-crimes-o-que-nos-dizem-61-pesquisas-recentes/.

DONOHUE, J.; ANEJA, A.; WEBER, K. **Right-to-carry laws and violent crime**: a comprehensive assessment using panel data and a state-level synthetic controls analysis. Cambridge, Estados Unidos: NBER, jun. 2017. (NBER Working Paper). Disponível em: http://www.nber.org/papers/w23510.

DUQUE, Robson Cabanas; RICARDO, Carolina. **Aprendizados para implantação de programas de câmeras corporais (*bodycams*) em instituições policiais**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2023. (Nota Técnica). Disponível em: https://soudapaz.org/documentos/aprendizados-para-implantacao-de-programas-de-cameras-corporais-bodycams-em-instituicoes-policiais/.

GRILLO, C. Desregulamentação das armas de fogo. *In*: SZWAKO, J.; RATTON, J. L. (org.). **Dicionário dos negacionismos no Brasil**. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 2022.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Manifesto dos pesquisadores contra a revogação do Estatuto do Desarmamento**. Brasília: Insituto Igarapé, 21 set. 2016. Disponível em: https://igarape.org.br/manifesto-contra-a-revogacao-do-estatuto-do-desarmamento/.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Estatísticas criminais do estado de São Paulo. **Boletim Sou da Paz Analisa**, São Paulo, 3. trim. 2020. Disponível em: https://soudapaz.org/documentos/boletim-sou-da-paz-analisa-3o-trimestre-de-2020/.

JONES, M.; MCBETH, M. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? **Policy Studies Journal**, v. 38, n. 2, p. 329-353, 2010.

JONES, M.; SHANAHAN, E.; MCBETH, M. (ed.). **The science of stories**: applications of the narrative policy framework in public policy analysis. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2014.

KROPF, S. Negacionismo científico. *In*: SZWAKO, J.; RATTON, J. L. (org.). **Dicionário dos negacionismos no Brasil**. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 2022.

KUKLINSKY, J. H. *et al*. Misinformation and the currency of democratic citizenship. **Journal of Politics**, v. 62, n. 3, 2000.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. Nova Iorque: Russell Sage, 2010.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 83, 2018.

MAGALONI, B.; MELO, V.; ROBLES, G. Warriors and vigilants as police officers: evidence from a field experiment with body cameras in Rio de Janeiro. **Cambridge Journal of Evidence-Based Policing**, v. 7, n. 2, p. 1-43, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s41887-023-00087-0.

MONAGHAN, M. **Evidence versus politics**: exploiting research in UK drug policy making? Bristol: The Policy Press, 2011.

MUNIZ, J. **"Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser"**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

NAPOLITANO, M. Negacionismo histórico. *In*: SZWAKO, J.; RATTON, J. L. (org.). **Dicionário dos negacionismos no Brasil**. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 2022.

PIRES, G. **"A caneta terá olhos e ouvidos"**: uma pesquisa sobre as percepções e representações da implementação das câmeras corporais na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

PIRES, R. Beyond the fear of discretion: flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. **Regulation & Governance**, v. 5, p. 43-69, 2011.

RATTON, J. L. Negacionismo. *In*: SZWAKO, J.; RATTON, J. L. (org.). **Dicionário dos negacionismos no Brasil**. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 2022.

RATTON, J. L.; TORRES, V.; BASTOS, C. Dossiê: inquérito policial no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 29-58, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000100003.

RICARDO, Carolina; CARVALHO, Leonardo. **Mecanismos de controle do uso da força e da letalidade implementados pela Polícia Militar do Estado de São Paulo 2020-2021**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2022. 19 p. (Nota Técnica). Disponível em: https://soudapaz.org/documentos/mecanismos-de-controle-do-uso-da-forca-e-da-letalidade-implementados-pela-policia-militar-do-estado-de-sao-paulo-2020-2021-2/.

SAPORI, L. F.; RATTON, J. L. Mais armas e... Nada mais! Ausência de projeto, déficit de governança e improviso da política de segurança pública do governo Bolsonaro. *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; LIMA, Luciana Leite (org.). **As políticas públicas do governo Bolsonaro**: desmonte, resiliência e refundação. 1. ed. Porto Alegre: Jacarta, 2024. v. 1, p. 157-189.

SCOTT, R. **Institutions and organizations**: ideas, interests and identities. Thosand Oaks: Sage, 2014.

SHANAHAN, E.; JONES, M.; MCBETH, M. Policy narratives and policy processes. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 535-561, 2011.

SZWAKO, J. **Negacionismos & extrema-direita**. Rio de Janeiro: Telha, 2025.

SZWAKO, J.; RATTON, J. L. (org.). **Dicionário dos negacionismos no Brasil**. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 2022.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo**: mudanças na política e impacto nas mortes de adolescentes. 2. ed. [*S. l.*]: Unicef; FBSP, 2025. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/32806/file/As%20câmeras%20corporais%20na%20Polícia%20Militar%20do%20Estado%20de%20São%20Paulo%20-%202a.%20edição.pdf.pdf.

VIDIGAL, R.; JERIT, J. Issue importance and the correction of misinformation. **Political Comunication**, v. 1, n. 5, 2022.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 24, nov. 2020. (Usos de evidências em políticas públicas federais). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10343.

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, 2022.

KOGA, N. *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, set. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1093/polsoc/puad023.

RICARDO, Carolina; BALADEZ, Janaina; ALMEIDA, Rodrigo de. **Relatório anual 2020**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2020. 29 p. Disponível em: https://soudapaz.org/documentos/relatorio-anual-2020/.

SAGUIN, K. *et al*. Variation in evidence use across policy sectors: the case of Brazil. **Policy and Society**, v. 43, n. 4, p. 521-555, 2024.

SZWAKO, J. Ciência com aspas: político, ideológico e cultural. **Boletim Lua Nova**, n. 120, 2023. Disponível em: https://boletimluanova.org/ciencia-com-aspas-i-politico-ideologico-cultural1/.

CAPÍTULO 4

ECOSSISTEMA DE DESINFORMAÇÃO E RADICALIZAÇÃO: REPERCUSSÕES NO *POLICYMAKING*

Leonardo Fernandes Nascimento[1]
Letícia Maria Costa da Nóbrega Cesarino[2]
Alisson Soares[3]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa os processos sociotécnicos que estruturam o ecossistema multiplataforma de desinformação e radicalização política no Brasil, com atenção especial às suas implicações para a produção e circulação de evidências em políticas públicas, tomando o chamado *caso do Pix* como estudo de caso. A hipótese central é que tais dinâmicas não se explicam apenas por disputas político-partidárias, mas resultam de um arranjo técnico-discursivo sustentado por arquiteturas algorítmicas, práticas comunicacionais e conflitos ideológicos que operam de forma articulada em múltiplas escalas. Adaptar o ciclo de políticas públicas a essa nova configuração requer considerar sua complexidade, multiescalaridade e efeitos paradoxais, inclusive no mundo *offline* (Perl, Howlett e Ramesh, 2018).

Utilizamos o conceito de ecossistema multiplataforma para examinar a circulação coordenada de conteúdos entre redes sociais, aplicativos de mensagens, *sites* alternativos e ambientes gamificados, nos quais se entrelaçam ataques à integridade da informação e estímulos à polarização política. Esses ambientes cibernéticos têm se mostrado particularmente eficazes na propiciação[4] de comunidades epistêmicas anti-institucionais com impactos no mundo *offline*, como evidenciado nos ataques de 8 de janeiro de 2023, organizados em parte

1. Professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA); membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA; coordenador do Laboratório de Humanidades Digitais da UFBA (LABHDUFBA); e analista de dados do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). *E-mail*: leofn3@gmail.com.

2. Professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS) da UFSC; e coordenadora do Laboratório de Humanidades Digitais da UFSC (LABHDUFSC). *E-mail*: leticia.cesarino@ufsc.br.

3. Pesquisador do LABHDUFBA; e doutor em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *E-mail*: alissonmsoares@gmail.com.

4. O termo remete ao conceito de *affordance*, utilizado no campo de estudos de novas mídias para designar o caráter recursivo e coemergente da relação entre agentes humanos e algoritmos, a partir daquilo que a gramática de cada plataforma propicia (*afford*) aos usuários (Bucher e Helmond, 2017).

via Telegram, Twitter, Instagram e Google Maps. Tal processo se intensificou com a migração da extrema-direita e comunidades conspiratórias para as chamadas "plataformas sombrias" (Zeng e Schäfer, 2021), replicando dinâmicas observadas nos Estados Unidos após a invasão do Capitólio. O advento do segundo governo Trump, em 2025, indica uma possível inflexão, com maior permeabilidade das plataformas do *mainstream* a discursos da extrema-direita e participação crescente de agentes e produtos de inteligência artificial (IA) nos ecossistemas de desinformação e radicalização.

A segunda seção apresenta o *caso do Pix*, analisando-o como expressão das novas formas de desinformação sobre políticas públicas e medidas governamentais relacionadas à economia e às instituições financeiras. A terceira seção amplia o foco, retomando o debate sobre a "pós-verdade", a partir de uma perspectiva sistêmica, centrada nos ambientes sociotécnicos das plataformas digitais e sua economia da atenção, que viabilizam a produção acelerada e em escala de sistemas epistêmicos alternativos aos "sistemas de peritos" (Cesarino, 2021) legados do mundo pré-digital: a ciência, a imprensa e as instituições do Estado democrático de direito. A quarta seção sugere, com base no caso analisado, quatro padrões epistêmicos característicos da desinformação, com especial atenção à topologia triádica que emerge da recursividade entre arquiteturas algorítmicas, usuários comuns e agentes da desinformação (Diresta, 2024). Por fim, concluímos apontando frentes de intervenção que esta abordagem para a desinformação identifica como promissoras e pouco trabalhadas.

2 ANÁLISE DE CASO: DESINFORMAÇÃO SOBRE O PIX

No dia 1º de janeiro de 2025, entrou em vigor a Instrução Normativa (IN) nº 2.219/2024[5] da Receita Federal do Brasil (RFB), que determinava o reporte obrigatório de movimentações mensais superiores a R$ 5 mil para pessoas físicas e R$ 15 mil para pessoas jurídicas, com o objetivo de fortalecer os mecanismos de controle sobre evasão fiscal e lavagem de dinheiro, sem introduzir novos tributos. Em poucos dias, a política pública foi capturada por circuitos de desinformação que circularam massivamente por YouTube, WhatsApp, Telegram e Instagram, reconfigurando seu sentido original e amplificando percepções de ameaça, vigilância e perseguição estatal. Nos primeiros dias do ano, o Brasil assistiu à irrupção pública de uma controvérsia que, mais do que um episódio isolado, ilustra a eficácia sistêmica da desinformação como forma sociotécnica estabilizada de produção de realidades.

5. Disponível em: https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/140539.

O episódio ficou conhecido como o *caso do Pix* e materializou a dinâmica cismogênica[6] característica do modo como a desinformação é mobilizada para alimentar a polarização política em ambientes digitais. O caso reúne três dimensões, o que o torna exemplar para esta análise: a deflagração de uma crise de confiança pública, a rápida mobilização afetiva em rede e, por fim, respostas institucionais reativas orientadas à reestabilização do campo informacional. As duas *timelines* a seguir (figuras 1 e 2) ilustram os marcos de longo prazo (de setembro de 2020 a março de 2025) e de curto prazo (de 1º a 30 de janeiro de 2025) do episódio.

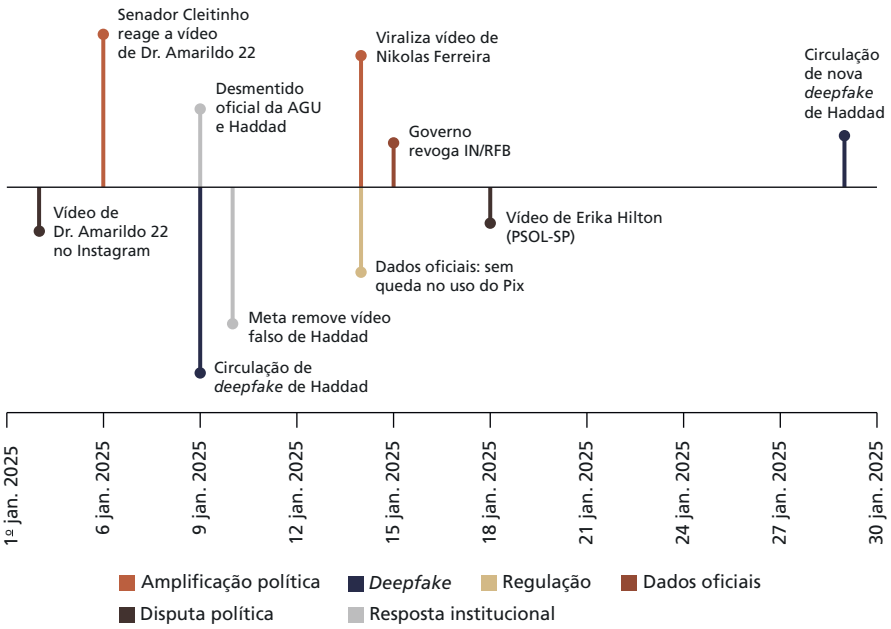
FIGURA 1
Linha do tempo com principais eventos, separados por categorias em diferentes cores, desde a criação do Pix (set. 2020-mar. 2025)

Elaboração dos autores.
Obs.: CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira; BCB – Banco Central do Brasil; PT – Partido dos Trabalhadores; Caixa – Caixa Econômica Federal; e PJ – pessoa jurídica.

A figura 1 nos permite contextualizar a construção discursiva prévia aos eventos de 2025 que vinculou o Pix à ideia de taxação, indicando uma acumulação de repertórios narrativos por atores políticos ao longo de diferentes ciclos eleitorais. Esses enquadramentos permanecem latentes no ecossistema e podem ser reativados em novos contextos de crise e incitação à polarização.

6. Cismogênese é um conceito cibernético que descreve o escalamento progressivo da oposição entre duas partes de um sistema por meio de *feedback* positivo, isto é, do reforço do comportamento reativo de uma parte à outra (Bateson, 2025). No contexto da desinformação, envolve a retroalimentação entre discursos antagonísticos em que um polo aparece como espelho invertido do outro, mediante a mobilização de dicotomias, como bem contra o mal, povo contra elite etc. Em ambientes digitais, a cismogênese é facilitada pela ênfase no engajamento de base afetiva e identitária e pela retroalimentação algorítmica da oposição entre as partes (Cesarino, 2022).

FIGURA 2
Linha do tempo com principais eventos, separados por categorias em diferentes cores, quando o *caso do Pix* ganhou repercussão nas redes sociais (jan. 2025)



Elaboração dos autores.
Obs.: AGU – Advocacia-Geral da União; e PSOL-SP – Partido Socialismo e Liberdade-São Paulo.

O ciclo informacional mais agudo, que culminaria no *caso do Pix*, teve início em 4 de janeiro de 2025, quando o advogado e ex-candidato a vereador em Goiânia, Dr. Amarildo 22, publicou um vídeo no Instagram comentando sobre a fiscalização da Receita Federal em movimentações financeiras.[7] Embora o conteúdo do vídeo não mencionasse qualquer cobrança sobre o Pix e tenha tido repercussão limitada naquele momento, logo ele foi rapidamente ressignificado. No dia 6 de janeiro, o senador Cleitinho (Republicanos-MG) gravou um vídeo de reação ao material de Amarildo, afirmando que a medida seria uma estratégia velada do governo para taxar o Pix: "E o pior, gente, sabe para que é isso tudo? É para taxar o Pix! Eles já queriam fazer isso há algum tempo, mas a gente se mobilizou, brigou. Aí eles pegaram e recuaram. O Haddad queria taxar o Pix".[8]

7. O vídeo no Instagram com Dr. Amarildo 22 tinha 13.325 curtidas em 3 de fevereiro de 2025. Disponível em: https://www.instagram.com/reel/DEa7mwJuYkS/.
8. O vídeo com informações falsas foi removido da plataforma Tik Tok por ordem da AGU. Entre outras declarações, o vídeo dizia: "Nosso plano é taxar tudo, tudo. Neste ano teremos imposto do cachorrinho de estimação. Se ele é da família, temos que arrecadar sobre ele também. É justo. Imposto pré-natal. Ficou grávida, já tem que começar a pagar imposto para o hospital. Imposto das Bets. Se perdeu, o prejuízo é seu. Se ganhar, o lucro é nosso. Mas é tudo para o bem do nosso povo. Brasileiro gosta de um imposto novo também, né? Todo mundo sabe. Imposto e 'Big Brother' é a nossa paixão".

Na mesma semana, começou a circular uma *deepfake* – técnica que permite alterar vídeos, imagens ou áudios de forma realista, geralmente substituindo rostos ou vozes de pessoas – de Fernando Haddad, no qual o ministro da Fazenda supostamente anunciava a criação de impostos sobre animais de estimação, apostas *online* e gestantes. No dia 8 de janeiro, o deputado federal Kim Kataguiri (União-SP) publicou no YouTube um vídeo intitulado *Pix de R$ 5 mil: você será taxado?!*, com 41 mil *likes*, meio milhão de *views* e quase 5 mil comentários.[9] Em geral, o teor desses comentários falava do "desencanto político e moral" com o Brasil, que estaria vivenciando uma "decadência cultural e educacional" atribuída à alienação causada por festas, esportes e entretenimentos de massa como o carnaval e o Big Brother Brasil. Emergia, também, uma forte desconfiança nas instituições, com menções ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao ministro Alexandre de Moraes, acompanhada do temor da criminalização de protestos, o que reforçava a percepção de um suposto "autoritarismo estatal". Havia, ainda, um ressentimento antipetista, evidenciado por insultos ao governo Lula e por palavras de ordem irônicas como "faz o L".

Em resposta, no dia 9 de janeiro, Haddad publicou um vídeo oficial desmentindo os boatos e negando qualquer proposta de taxação do Pix.[10] O ápice da controvérsia, entretanto, ocorreu em 14 de janeiro, quando o deputado federal por Minas Gerais Nikolas Ferreira, do Partido Liberal (PL), divulgou um vídeo no Instagram[11] com alcance recorde de 300 milhões de visualizações em menos de 48 horas, consolidando a escalada da crise.[12] Entre os dias 4 e 10 de janeiro, o Banco Central registrou uma queda de 10,9% no volume de transações via Pix, a maior retração percentual para o período entre dezembro e janeiro desde 2022. Dados oficiais indicaram que o movimento foi puxado principalmente por pessoas físicas de baixa renda, as mais afetadas pelo temor de sanções.[13]

A postagem de Nikolas Ferreira no Instagram (ID: DEz20G0RodB) e o vídeo correspondente no YouTube (ID: uvctG5Lx5pw) tiveram uma disseminação massiva nos dias subsequentes ao pico da controvérsia. Até 2 de junho de 2025, o vídeo acumulava 1.765.668 visualizações no YouTube, enquanto a postagem no Instagram já havia superado 9 milhões de curtidas em fevereiro do mesmo ano. Os dois conteúdos circularam mais de cem vezes em pelo menos 91 grupos e onze canais, muitos deles com audiências superiores a 10 mil inscritos. No Telegram, a dinâmica foi igualmente intensa: entre 1º e 31 de janeiro de 2025

9. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=j_eu-ZXCaJ8. Acesso em: 20 jun. 2025.

10. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-01/haddad-desmente-imposto-sobre-pet-e-pix-apos-video-. Acesso em: 20 jun. 2025.

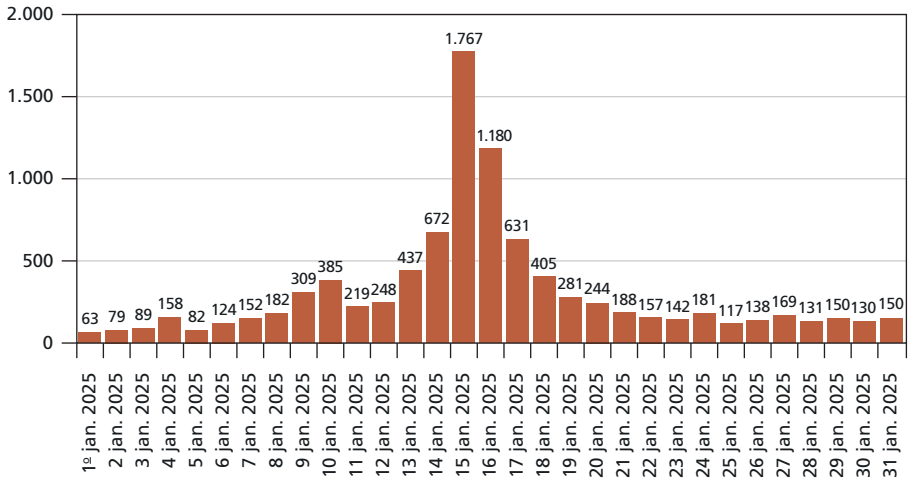
11. Disponível em: https://www.instagram.com/reel/DEz20G0RodB/. Acesso em: 20 jun. 2025.

12. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-congresso/video-de-nikolas-sobre-o-pix-chega-a-300-mi-de-visualizacoes/. Acesso em: 20 jun. 2025.

13. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/01/15/numero-de-transacoes-do-pix-tem-maior-queda-desde-implementacao-do-sistema-apos-fake-news-e-duvida-sobre-taxacao.ghtml. Acesso em: 20 jun. 2025.

foram coletadas 9.360 mensagens contendo o termo Pix, distribuídas em 333 *chats* (203 grupos e 130 canais), com predominância de supergrupos.

GRÁFICO 1
Frequência de postagens que mencionam o termo Pix em *chats* (grupos e canais) do Telegram (jan. 2025)



Elaboração dos autores.

As diferentes mensagens no Telegram repetem os temas do vídeo do deputado federal Kim Kataguiri, mencionadas anteriormente, e se unificam por uma forte suspeição de que o governo usaria o Pix para vigilância e controle.

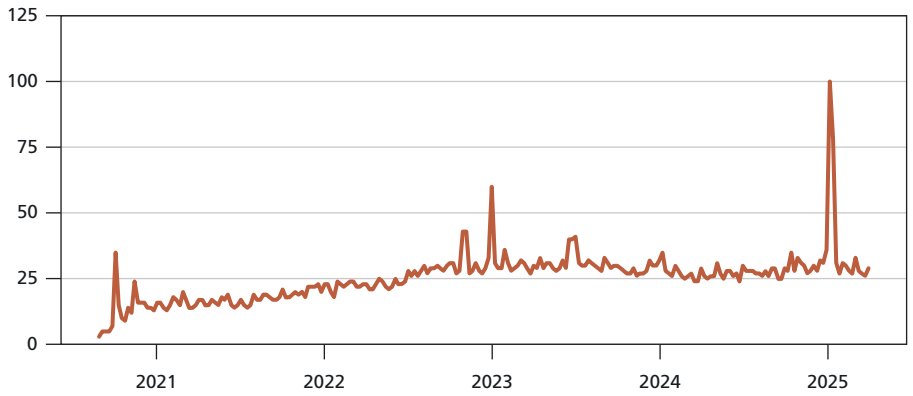
> Não, o Pix não será taxado. Quem será taxado é você. Está se falando muito em taxação do Pix por esse ser o meio mais simples e funcional de fazer transações financeiras, mas a verdade é que qualquer dinheiro que você movimente em suas contas será cada vez mais monitorado e taxado nesse governo. Seja Pix, depósito bancário, TED, maquininha de cartão, não importa: eles podem somar todos esses valores de sua conta e meter imposto em cima disso e não há NADA QUE POSSA SER FEITO! Você vai ter que provar cada coisa que compra, cada serviço que presta, cada produto que vende ou revende, e se você não tiver a nota fiscal correta para comprovar, você estará encrencado. Conclusão? Bora trabalhar, meus amigos, pois as lagostas dos ministros e as viagens da Janja não vão se pagar sozinhas. Esse foi o Brasil que muitos escolheram.[14]

O volume e a velocidade de disseminação de conteúdo dessa natureza indicaram um processo de amplificação coordenada, caracterizado por baixa centralidade formal (DiResta, 2024, p. 172-173). Nesses momentos, a propagação viral e multiplataforma não depende de um único ator central; emerge

14. Disponível em: https://t.me/proestudos/10771. Acesso em: 20 jun. 2025.

da atuação distribuída de múltiplos pequenos *hubs*, operando em um regime de mídia recursiva e de reforço algorítmico (Cesarino, 2022; Chun, 2021). Um indicador disso é, por exemplo, o mecanismo de busca do Google. Os dados do Google Trends[15] (gráfico 2) mostram um crescimento gradual do interesse pelo termo ao longo do tempo, com picos associados ao seu lançamento em 2020, seguido da disputa eleitoral de 2022, da implementação de novas regras em 1º de janeiro de 2023 e, finalmente, um pico gigantesco em janeiro de 2025.

GRÁFICO 2
Buscas pela palavra Pix no Google, desde a sua criação



Elaboração dos autores.

Por fim, a pressão social e a cobertura negativa na mídia obrigaram o governo a reagir. No dia 15 de janeiro, a Receita Federal revogou a IN. Simultaneamente, o governo editou uma medida provisória reafirmando a gratuidade do Pix, garantindo o sigilo das operações e anunciando medidas para combater a disseminação de *fake news* sobre políticas financeiras. Mesmo assim, a desconfiança persistiu ao longo da segunda quinzena de janeiro, com o volume de transações permanecendo cerca de 13% abaixo do registrado em dezembro de 2024. A partir do dia 18 de janeiro, ocorreu uma recuperação gradual das transações, que voltaram a níveis próximos aos do final de 2024. O episódio evidenciou as vulnerabilidades do governo diante de campanhas de desinformação e expôs os limites da capacidade de resposta institucional frente a crises reputacionais amplificadas por mídias digitais. A seção seguinte esboça um quadro analítico do caso, articulando seu desdobramento como um modelo que tende a se reproduzir em outras situações.

15. Em 2012 o Google lançou o Google Trends, uma ferramenta que retorna dados agregados, permitindo acompanhar tendências e interesses do seu motor de busca. A ferramenta vem sendo utilizada em diferentes áreas de pesquisa científica, como saúde pública, epidemiologia, globalização de marcas e prevenção de protestos (Timoneda e Wibbels, 2022).

3 ECOSSISTEMAS DE DESINFORMAÇÃO E RADICALIZAÇÃO

A emergência de ecossistemas de desinformação e radicalização como parte perene – e não mais excepcional – das infraestruturas comunicacionais contemporâneas tem perturbado gravemente a operação das políticas públicas em todas as suas etapas, em especial a de implementação. No campo das políticas públicas em saúde, a infodemia que acompanhou a emergência sanitária da pandemia da covid-19 se transmutou num problema crônico de hesitação vacinal, concorrendo para a queda nas imunizações em vários países, Brasil incluído (Galhardi *et al.*, 2022). Na política eleitoral, a desinformação e as guerrilhas digitais tornaram-se a tônica de qualquer eleição, mas também têm contaminado as dinâmicas mais perenes de "campanha permanente" de políticos, candidatos e aspirantes (Joathan e Rebouças, 2020), trazendo desafios inéditos para as instituições eleitorais (Moraes, 2024). Durante as enchentes no Rio Grande do Sul em 2023, o Brasil testemunhou os problemas colocados pelas *fake news* e narrativas conspiratórias, bem como por fraudes e golpes, para a execução adequada das ações públicas de apoio a vítimas de eventos climáticos extremos (Rizzotto, Costa e Lobato, 2024). Finalmente, o fenômeno mais recente da manipulação de percepções relacionadas à economia, considerada central para a vitória de Donald Trump em 2024, tem mostrado impactos também no contexto brasileiro (Meadway, 2024).

Desse modo, a análise do *caso do Pix* se insere em uma agenda de estudos prospectivos ao antecipar os impactos das tecnologias digitais sobre a democracia e a gestão pública. Em um contexto paradoxal de crises permanentes (Chun, 2016) – políticas, sanitárias, climáticas, econômicas – e de normalização da desinformação em arenas decisivas de governo, compreender os modos pelos quais esses ecossistemas operam é condição *sine qua non* para a defesa e fortalecimento de políticas públicas e da própria institucionalidade democrática. Ao especular sobre a estrutura epistêmica peculiar de reconhecimento e uso de evidências observada nesses ecossistemas, esperamos contribuir para uma compreensão mais aprofundada da "política do senso comum",[16] característica dos governos populistas autoritários contemporâneos.

Na última década, muito se tem falado sobre a extensa crise epistêmica associada ao fenômeno que vem sendo variavelmente chamado de pós-verdade, negacionismos, desinformação, ou, mais recentemente, erosão da integridade da informação. Inicialmente identificados no campo da política eleitoral durante a ascensão das forças de extrema-direita no Brasil e em outros lugares do mundo, e no campo da saúde durante a pandemia da covid-19, esses processos passaram

16. Ver o capítulo 1 deste livro, *A política do senso comum: declínio democrático e o desmonte da política pública informada por evidências em governos populistas autoritários*, de autoria de Michelle Fernandez e Michelle Morais.

a impactar outras esferas sociais e de governo, como as emergências climáticas, a educação, as relações de gênero, a segurança pública e, mais recentemente, as políticas econômicas e financeiras (Szwako e Ratton, 2022).

Nesse sentido, o *caso do Pix* ilustra que a desinformação não apenas tangencia e perturba a implementação de políticas públicas. Sendo um fenômeno associado à emergência das plataformas digitais, como *alternativas totais* aos sistemas de mediadores da verdade legados do mundo pré-digital (Marres e Stark, 2020), a desinformação compete com a própria política pública como regime de verdade e vetor de organização da sociedade em torno do sistema de peritos – ou *expert systems*, nos termos de Giddens (1990). Esse sistema é entendido aqui em contraposição à mobilização do senso comum privilegiada pelos agentes da desinformação,[17] como sistema epistêmico baseado na confiança social em modos especializados de produzir explicações e evidências objetivas sobre realidades que perpassam circuitos causais longos que vão além da experiência imediata, por parte da academia, ciência, jornalismo profissional, gestores de políticas públicas e demais instituições do Estado Democrático de Direito (Cesarino, 2021).

A plataformização da esfera pública gerou uma crise aparentemente irreversível na legitimidade do sistema de peritos, corroendo rapidamente a confiança social do público nessas instituições e agentes. No caso das políticas públicas, em pautas com alta densidade desinformativa e polarizadora como no *caso do Pix*, a desinformação incide sobre praticamente todas as etapas do seu ciclo: desde a identificação do problema, sua inserção como pauta legítima no debate público, passando pela tomada de decisão, implementação e avaliação. Os efeitos dessa dinâmica de desinformação têm sido sentidos especialmente no contexto da decisão dos gestores e políticos, ensejando, muitas vezes, uma inversão do processo de políticas públicas, como reversões do percurso decisório *antes* que a política seja sequer debatida e implementada.

O tipo de desinformação em políticas públicas preconizado no caso aqui analisado sugere, portanto, duas dimensões que tornam improvável um enfrentamento bem-sucedido pelos meios institucionais convencionais. Uma diz respeito ao caráter de "alternativa total" ao sistema institucional que as plataformas propiciam: a desinformação é, em larga medida, impermeável aos controles e sanções disponíveis aos agentes do Estado. Como ficou claro na análise feita anteriormente, foi o governo que teve que reagir, adaptando-se à lógica da desinformação, e não o contrário. Por outro lado, a lógica preemptiva da desinformação, que será elaborada na próxima seção, se antecipa à totalidade do ciclo de políticas públicas, gerando seus efeitos disruptivos antes mesmo que as decisões e medidas sejam tomadas.

17. Ver o capítulo 1 deste livro.

Assim, considerando que a desinformação sobre políticas públicas persiste como uma camada de mediação permanente e alternativa ao sistema institucional, é preciso compreender de forma *positiva* como opera sua estrutura epistêmica própria: como ela constrói explicações e evidências sobre a realidade, e por que ela ressoa tão fortemente com o senso comum disperso pela sociedade brasileira.[18] No geral, o fenômeno da desinformação tem sido abordado pela literatura e pelo poder público em termos negativos, ou seja, de como ele diverge ou desafia os padrões de produção e aferição da verdade e de evidências convencionados pelo sistema de peritos. O recurso a oposições como emoções *versus* racionalidade, ou crenças *versus* conhecimento, bem como a termos negativos como negacionismo e pós-verdade, não diz muito sobre como esses procedimentos epistemológicos operam em seus próprios termos.

Durkheim (1973, p. 508) já havia estabelecido como um dos postulados da sociologia que "uma instituição humana não poderia repousar sobre o erro e a mentira". Nesse sentido, é preciso reconhecer que a estrutura epistêmica que chamamos de desinformação tem demonstrado grande eficácia social, no Brasil e em outros países. Embora, como sugere Bateson (2025), erros epistemológicos possam se proliferar de forma eficaz com alguma durabilidade até que comecem a gerar impactos negativos, os "erros" sistêmicos da desinformação tendem a ser absorvidos e cultivados pela própria infraestrutura sociotécnica *dentro e a partir* da qual ela emerge e viceja: qual seja, os ambientes digitais propiciados pela plataformização da internet ao longo dos últimos quinze anos (Chun, 2021; Cesarino, 2022).

Na seção seguinte buscaremos, por meio da análise de padrões informacionais típicos observados no *caso do Pix*, sugerir, de forma tentativa, quais seriam algumas das bases da estrutura epistêmica própria da desinformação e de seu apelo junto ao senso comum – ainda que esta difira dos moldes convencionais como os especialistas compreendem a verdade ou a integridade da informação.

4 ESTRUTURAS EPISTÊMICAS DA DESINFORMAÇÃO

Nesta seção sugerem-se quatro padrões epistêmicos estruturantes da desinformação observados no *caso do Pix*, com base na análise de métodos mistos do comportamento global do ecossistema informacional, trazida anteriormente, e na estrutura discursiva do conteúdo de maior impacto no caso analisado, qual seja, o vídeo viral do deputado Nikolas Ferreira.

18. Ver o capítulo 1 deste livro.

4.1 Ambientes de crise permanente

A primeira dimensão estrutural da epistemologia da desinformação diz respeito ao tipo de ambiente sociotécnico que a enseja e sustenta. Os ambientes digitais contemporâneos têm se caracterizado pela hiperaceleração temporal, o engajamento afetivo e os demais incentivos da economia da atenção, com a consequente produção de uma atmosfera de crise permanente. Nesta, usuários leigos – seguidores – e influenciadores são instados a responder em tempo real aos estímulos e ondas informacionais apenas para que possam continuar existindo nesses espaços: nos termos de Chun (2016), se atualizarem constantemente apenas para continuarem os mesmos. Um dos desdobramentos cognitivos dessa instabilidade permanente é a proliferação de padrões de semiótica conspiratória, marcados pela busca, no ambiente, de sinais da atuação camuflada de inimigos poderosos, concebidos como espelhos invertidos do sujeito e de seu *in-group*, que estariam ocultando ativamente alguma verdade a ser revelada por um "despertar" do tipo pílula vermelha (Butter *et al.*, 2024). No vídeo de Nikolas Ferreira, esse caráter conspiratório se expressou de forma típica, na sugestão de que o governo federal agiria nas sombras para vigiar, controlar e parasitar, mediante impostos, os cidadãos comuns.

Além disso, nos ambientes de crise permanente, a temporalidade imediata ganha valor de verdade: nos termos de Chun (2011, p. 96), "o real é o que acontece em tempo real". A hiperaceleração algorítmica propicia ao usuário uma falsa experiência de imediaticidade, ou de ausência de mediações: de colapso entre o fato (evento ocorrido) e sua representação (a imagem ou vídeo que chega em tempo real ao seu celular, a partir de uma "bolha" de confiança produzida por viés de confirmação). Essa experiência de imediaticidade torna ilegítima ou, na melhor das hipóteses, obsoleta toda a cadeia de mediadores do sistema de peritos: para que imprensa ou acadêmicos, se eu posso receber o vídeo ou testemunho do "fato" em tempo real no meu celular? No *caso do Pix*, essa deslegitimação repercutiu na inocuidade das respostas institucionais à desinformação espalhada *online*.

Na medida em que perde credibilidade junto ao público, o sistema de peritos vai sendo substituído pelos novos mediadores da economia da atenção, reconhecidos pelo senso comum como confiáveis e portadores de interesses compartilhados: no caso, em permanecer fora da vigilância do Estado, não ser taxado etc. Essa tendência é reforçada, ainda, pelo imperativo afetivo de "estar por dentro" de um assunto que está sendo comentado por todos. Como apontou Gabriel Tarde (2005 [1901] *apud* Cesarino, 2022 p. 102),[19] a experiência de simultaneidade temporal via processos miméticos, ou seja, de cópia e repetição, é uma das formas mais potentes de produção de sociabilidade e identidade. Nos ecossistemas digitais, essa sincronização se expressa na ressonância afetiva horizontal estabelecida entre usuários

19. Tarde, Gabriel. *A opinião e as massas*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2025 [1901].

que compartilham os mesmos públicos digitais, bases de fãs, *chats* e redes em aplicativos de mensageria etc.

A predominância da temporalidade imediata significa que a desinformação sobre uma pauta de política pública tem maior probabilidade de viralização e impacto quando consegue "pegar carona" em ondas informacionais já correntes em redes sociais, aplicativos de mensageria e na mídia convencional, que vem sendo cada vez mais pautada pelas dinâmicas da economia da atenção digital. Os agentes da desinformação política têm se destacado no cultivo e ativação de "ondas" informacionais de modo mais hábil que os agentes institucionais, embora estes também possam, ocasionalmente, ganhar repercussão extraordinária, como no caso do vídeo da deputada Erika Hilton.[20]

Apesar disso, enquadramentos como o do *caso do Pix*, de teor altamente conspiratório e ameaçador, tendem a ser mais produtivos nos ambientes de crise permanente das plataformas. Ambientes instáveis, como os digitais, produzem insegurança cognitiva e por isso são naturalmente propensos a ativarem afetos de preocupação, medo e ressentimento – base da política populista radicalizada que opera com o código da "guerra" amigo-inimigo (Cesarino, 2022). Sob esse pano de fundo, empreendedores da desinformação podem lançar diferentes "apostas" nos espaços digitais buscando alavancar uma onda informacional sobre pautas de política pública, com vistas a alimentar medos, atacar inimigos e ativar processos cismogênicos. A análise do *caso do Pix* evidenciou todos esses padrões, chamando atenção, ainda, para a atmosfera latente de ameaça de vigilância e taxação cultivada no longo prazo nesses ecossistemas, e que foi ativada de modo bem-sucedido por mediadores como os deputados Cleitinho e Nikolas Ferreira em janeiro de 2025.

4.2 A epistemologia triádica da desinformação

A temporalidade hiperacelerada tem como contrapartida transformações espaciais na paisagem política, no sentido da já mencionada polarização. Em casos extremos como o dos públicos conspiratórios e radicalizados, a polarização se desdobra na bifurcação de mundos não apenas separados mas que sustentam realidades invertidas (Cesarino, 2022; Klein, 2024). Essa nova topologia epistêmica, que substitui aquela organizada em torno do sistema de peritos, pode ser descrita por meio da retroalimentação entre os três níveis propostos por Cesarino (2022) e que convergem, em boa medida, com a proposta recente de DiResta (2024): multidões de usuários comuns (seguidores); algoritmos (plataformas); e novos intermediários (influenciadores).

20. Ainda em janeiro de 2025, a deputada federal Erika Hilton (PSOL-SP) publicou um vídeo em que propositalmente utilizou os mesmos recursos visuais e sonoros empregados por Nikolas Ferreira. A diferença básica entre os dois vídeos é que, enquanto Nikolas atribuía ao governo a intenção de prejudicar a população mais pobre, a deputada defendia a medida do governo e acusava a extrema-direita de usar a população mais carente como mecanismo para se proteger.

Essa nova topologia epistêmica inverte a estrutura do sistema de peritos, na medida em que o centro que organizava a produção de verdade no mundo pré-digital vai sendo esvaziado pela crise de confiança social e pela competição com as plataformas. Na medida em que o esvaziamento do antigo centro avança, novos centros organizadores da produção de verdade vão emergindo, não apenas em contraposição ao sistema de peritos mas em disputa direta contra ele. Esse confronto assume um caráter existencial, uma vez em que os novos mediadores da verdade repousam sua legitimidade na denúncia e desmascaramento dos antigos: o que a mídia e o governo não querem que você saiba etc. Esses novos mediadores agenciam dois extremos epistêmicos que são inflados em conjunturas de crise, e que estruturam os processos de desinformação.

Por um lado, com a plataformização, observa-se um incremento do que Zoonen (2012) chamou de "eu-pistemologia" (*i-pistemology*): o recurso à experiência imediata, à trajetória e opinião pessoais, à certeza dos sentidos (o que se pode ver, ouvir em primeira mão etc.). A premissa "eu-pistemológica" de que a verdade é interna ao sujeito (*truth is in there*) é complementada pelo outro extremo epistêmico, qual seja, a premissa de que *truth is out there* (Zoonen, 2012): ou seja, a verdade remete a causalidades invisíveis e holísticas que são, em última instância, inescrutáveis ao sujeito individual. Essas posições, contraditórias do ponto de vista da lógica epistêmica do sistema de peritos, são coerentes entre si, dentro da estrutura epistêmica da desinformação.

Na perspectiva do senso comum, não há contradição, mas suplementação, entre os "circuitos curtos" da "eu-pistemologia" e os "circuitos longuíssimos" das causalidades ocultas, operadas por entidades como Deus, energias, astros, livre-mercado, a "rocha da biologia" e outras ordens do real entendidas, ou sentidas, como sendo a-históricas e dadas na natureza das coisas – o que Gramsci (1999) chamou, precisamente, de senso comum. Nos ecossistemas conspiratórios, o imperativo "eu-pistemológico" de fazer a própria pesquisa – no Google, no ChatGPT – é assim suplementado pelo imperativo de "confiar no plano" – de Deus, do líder populista etc. (Butter *et al*., 2024). No mesmo sentido, nos ecossistemas digitais, a agência oculta e impenetrável dos algoritmos é suplementada pela livre agência dos usuários individuais (DiResta, 2024).

Entre esses dois extremos epistêmicos, novos mediadores da verdade vão emergindo e capturando a confiança social outrora outorgada ao sistema de peritos. Esse terceiro nível epistêmico é bem expresso por outro *slogan* de comunidades conspiratórias (no caso, QAnon): *where we go one, we go all,* ou "onde vamos [*sic*] um, vamos todos". Assim, diferentemente do sistema de peritos, que segue a lógica da impessoalidade, os novos mediadores da verdade seguem uma lógica fundamentalmente identitária, na qual a confiança social se fundamenta não em

instituições, normas e procedimentos mas em trocas, lealdade e afetos.[21] No caso analisado, políticos influenciadores, ao capturar a confiança social de seus seguidores, desempenharam um papel de mediação dos "fatos" e da "verdade" que opera menos na lógica da objetividade – científica, jornalística etc. – do que de recursos narrativos, afetivos, oraculares, irônicos e outros, característicos da epistemologia da desinformação e mais próximos das estruturas epistêmicas do senso comum.

4.3 Espontaneísmo e senso comum

Brown (2019) descreveu como a aliança neoliberal-conservadora emergente no pós-2008 se fundamenta, precisamente, em premissas sobre ordens espontâneas que são também características do senso comum. A plataformização da internet, que data da mesma época, contribuiu para essa convergência ao operar uma inversão entre os domínios público e privado (Chun, 2021), por meio da qual os padrões epistêmicos marginais do senso comum passaram a permear o centro do debate público. Nesse sentido, a desinformação, notadamente em suas formas mais extremas, como as teorias da conspiração, pode ser entendida como a epistemologia de "circuitos curtos" do senso comum aplicada a fenômenos que outrora passavam pela epistemologia de "circuitos longos" do sistema de peritos (Cesarino, 2024).

Em geral, a "mente quotidiana" (Turner, 1994) trabalha com enquadramentos ou *gestalts* de estórias extrapoladas a partir da vida quotidiana das pessoas – o que implica, por exemplo, que causalidades sejam sempre atribuídas a pessoas, e não às estruturas abstratas com as quais lidam as ciências acadêmicas. Isso ocorre mesmo com fenômenos que envolvem circuitos causais muito longos: daí a onipresença de componentes "globalistas" ou geopolíticos em teorias da conspiração. Como boa parte do nosso acesso ao real vem se dando via mídias, os espaços digitais se tornam arenas de extensão dos enquadramentos do senso comum para o espaço público. Usuários selecionam informação de forma intuitiva – e, como veremos, afetiva – a partir desses enquadramentos, que então se retroalimentam com os algoritmos e influenciadores na topologia triádica descrita anteriormente.

Assim, num cenário em que o "quadro protetor" (Apter, 2001) dos ambientes digitais permite a proliferação de ficções/fantasias largamente blindadas de contrapontos ou *feedback* negativo, as infraestruturas sociotécnicas se tornam coetâneas com a própria realidade percebida pelos sujeitos. Assumindo a premissa batesoniana da verdade menos como fato objetivo no mundo do que como redundância informacional entre agente e ambiente (Bateson, 2025), ela pode ser entendida,

21. Segundo Bateson (2025), verdade e socialidade dizem respeito, em última instância, ao mesmo processo: qual seja, produção de recursividade informacional – ou, em termos sociais, confiança. Porém, enquanto no sistema de peritos a recursividade se orienta para normas e formas de reconhecimento universal, na desinformação ela se orienta para uma lógica de reconhecimento bifurcado, em que "comunidades de destino" são formadas por meio do código amigo-inimigo (Cesarino, 2022).

em última instância, como *confiança* em uma infraestrutura sociotécnica eficaz. Essa perspectiva nos ajuda a compreender como e por que a desinformação em políticas públicas ganha tração tão facilmente entre a população. O Estado, e a própria democracia, no seu sentido liberal,[22] são entidades extremamente abstratas, que requerem todo um trabalho pedagógico e de legitimação para que sejam reconhecidos pelas pessoas comuns como fazendo parte de seus territórios existenciais. Hoje, além da corrosão progressiva da sua legitimidade pelos processos de neoliberalização (Brown, 2019), ainda precisam competir com as alternativas totais que são as plataformas, muito mais capilarizadas no cotidiano e na mente estendida dos sujeitos. Na última década, as plataformas têm se mostrado capazes de entregar à população equivalentes de políticas públicas em diversas esferas da vida quotidiana: do trabalho e empreendedorismo ao cuidado da saúde, da representação política à educação, da alimentação à cultura.[23]

O *caso do Pix* é emblemático desses deslocamentos, pela tração afetiva (Massumi, 2015) que essa ferramenta financeira tem adquirido entre a população brasileira – e que levou o ex-presidente Jair Bolsonaro a reivindicá-la como ativo político, ainda que ela tenha sido concebida pela área técnica do Banco Central durante o governo anterior. O Pix apresenta muitas ressonâncias com o que é valorizado pelo senso comum na atual conjuntura pós-neoliberal: tem baixo custo de entrada – em especial quando articulado a *fintechs* –, funciona em tempo real, é livre de impostos, taxas e vigilância, opera por meios privados (bancos) e viabiliza empreendimentos informais numa conjuntura de digitalização do dinheiro, além de permitir práticas ilegais, porém culturalmente naturalizadas no Brasil, como a sonegação de impostos. Longe de representar uma política pública, portanto, o Pix se apresentou aos olhos da população suscetível à desinformação de forma invertida, ou seja, como uma alternativa total ao próprio aparato do Estado "socialista", ou seja, coletor de impostos. Mais que uma mera ferramenta tecnológica, o Pix era sentido como um meio para a "libertação" dos cidadãos das amarras do Estado e dos impedimentos à livre atividade econômica. Como sugerem comentários ao vídeo de Nikolas Ferreira e outros conteúdos viralizados, a ameaça a esse caráter "libertário" do Pix propalada pela onda desinformacional tomou a forma de uma ameaça existencial, isto é, à própria sobrevivência e prosperidade das pessoas que trabalham e empreendem no Brasil – e, tangencialmente, também ao crime organizado e outros

22. Enquanto o sentido liberal da democracia trabalha com direitos das minorias e pesos e contrapesos institucionais, o sentido populista é bem mais intuitivo para o senso comum, pois sugere a ideia simples de democracia como vontade da maioria incorporada nas decisões de um líder autorizado a agir em seu nome (Mouffe, 2009).

23. O movimento neorreacionário que chegou à Casa Branca com a segunda eleição de Donald Trump é a expressão mais acabada desse processo no âmbito da indústria *tech*, ao considerar a democracia como um sistema superado e propor sua substituição por Estados-rede privados, governados por monarcas não eleitos que os administrariam como um diretor-executivo (*chief executive officer* – CEO) de empresas (Cesarino, 2025).

que enriquecem por meios ilegais. No mesmo movimento, os mediadores da desinformação apareceram como aliados confiáveis do "povo", sempre alertas para defender o Pix, e tudo o que ele representa, contra um inimigo comum, no caso, o governo Lula.

4.4 Preempção e fatos afetivos

A última dimensão a ser destacada é provavelmente a mais importante, pois descreve a própria lógica temporal, afetiva e epistêmica que governa os ecossistemas da desinformação, e que enquadraremos aqui por meio de dois conceitos da teoria dos afetos: preempção e fatos afetivos. Segundo Massumi (2015), formas afetivas de apreensão de fatos e evidências são regidas por uma estrutura temporal de preempção, e não de prevenção. Enquanto a prevenção se associa à topologia linear do ciclo de políticas públicas e da lógica epistêmica do sistema de peritos, a preempção expressa a topologia não linear da exceção e ameaça (Reinhardt e Cesarino, 2024) característica tanto do ambiente de crise permanente das plataformas quanto da metapolítica da extrema-direita (Cesarino, 2022). Nas epistemologias preemptivas, as evidências factuais é que se adaptam a certezas ancoradas no nível subliminar e transindividual dos afetos,[24] e não o contrário. O que está em jogo aqui são menos evidências num sentido científico convencional do que "invidências", no sentido internalista e holístico do romantismo (Gusdorf, 1993). Assim, a circulação de notícias sabidamente falsas não contradiz o fato afetivo, uma vez que o sujeito *sabe* – ou, melhor dizendo, sente – que embora a notícia em si possa não ser verdadeira, ela poderia ter sido, ou, quem sabe, ainda virá a ser.

Assim, os empreendedores da desinformação podem trabalhar – e com frequência o fazem – com pedaços de fatos e evidências que são reais, pois o que importa é menos o conteúdo do que o enquadramento conspiratório que induz seguidores a concluírem pela certeza menos da concretude do fato do que da *ameaça*. Nos conteúdos de maior repercussão no caso analisado, notadamente o vídeo de Nikolas Ferreira, a construção da atmosfera de ameaça e insegurança se deu por meio de sucessivas camadas discursivas, apresentadas de forma indireta e sugestiva, de modo que os próprios seguidores chegassem à conclusão de que o governo era, e sempre seria, uma ameaça ao Pix. Ele o fez, por exemplo, associando a necessidade de coletar mais impostos às viagens e luxos da primeira-dama Janja da Silva, apontando outros momentos em que o governo "voltou atrás" em decisões tomadas, ou reconhecendo que o Pix poderia até não estar sendo taxado

24. O trabalho de Massumi (2015) e de outros expoentes da teoria dos afetos ressalta que afeto não é o mesmo que emoções. Ele opera fora da dicotomia racionalidade-emoção, a partir de uma camada cognitiva-existencial do humano, que é pré-consciente, pré-linguística e que estrutura as percepções e emoções dos sujeitos. É nessa camada que os algoritmos engajam em relações recursivas com os usuários humanos (Chun, 2016).

naquele momento (fato objetivo), mas, com um governo desses, é certo que "poderá ser" (fato afetivo).

A lógica preemptiva implica, portanto, um movimento paradoxal do ponto de vista da temporalidade linear: reagir ao inimigo *antes* mesmo de ele agir (Massumi, 2015). Mediadores como os parlamentares Nikolas e Cleitinho se colocam, nesse sentido, como lideranças em um esforço de mobilização permanente contra *qualquer* medida de um governo no qual não é possível confiar. No caso do Pix, o enquadramento de ameaça ativou entre os seguidores o temor de que o país estivesse iniciando um processo de "ladeira escorregadia" (*slippery slope*), no qual medidas aparentemente pontuais levariam progressivamente à constituição de um Estado autoritário capaz de vigiar e controlar os gastos e a vida cotidiana dos cidadãos.

A lógica preemptiva ajuda a compreender, ainda, por que mesmo sinais tão enraizados no cotidiano das pessoas, como preços ao consumidor, podem ser facilmente distorcidos por ataques desinformacionais. Na lógica da preempção, o que conta não é o fato isolado em si (parte), mas a trajetória do "todo" diante de uma bifurcação iminente entre cenários futuros opostos (Cesarino, 2022); o que conta na avaliação das pessoas com relação ao desempenho da economia, por exemplo, seria sua percepção sobre a *tendência* de modo mais amplo: se ela irá melhorar ou piorar com o governo x ou y. Trata-se de avaliar, por vias afetivas – ou seja, que são mais sentidas do que percebidas de modo objetivo –, se a opção por um governo x ou y irá desencadear um caminho de desbloqueio da prosperidade espontânea do trabalho, do empreendedorismo e do livre mercado, de um lado, ou de entrada em uma trajetória irreversível de decadência e potencial colapso, de outro.

Em suma, fatos afetivos e as demais dimensões estruturantes da epistemologia da desinformação não significam que a aferição de evidências seja guiada (apenas) por emoções ou crenças (Massumi, 2015). No geral, os públicos da desinformação também se mostram receptivos a evidências apresentadas sob a forma de dados científicos, como estatísticas, gráficos e opiniões de especialistas. O que faz diferença é o enquadramento epistêmico que contextualiza esses dados, e que passa, como sugerimos, pela topologia triádica que articula "eu-pistemologia" (usuários comuns), causalidades ocultas (algoritmos) e novos intermediários (influenciadores). O grande desafio está, portanto, em como o poder público, que se baseia na lógica da prevenção e do sistema de peritos, poderia adaptar sua linguagem e processos para se contrapor a – e competir com – uma nova topologia (des)informacional que opera sobre bases diferentes, e até mesmo opostas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No capítulo abordou-se a questão da desinformação no campo das políticas públicas por meio de um estudo de caso da controvérsia pública em torno da IN nº 2.219/2024 da Receita Federal, equivocadamente associada à taxação do Pix. Embora a norma não previsse qualquer novo tributo, seu conteúdo foi rapidamente ressignificado em redes sociais e aplicativos de mensagem, gerando pânico moral, retração econômica e reações institucionais imediatas. Com base em métodos mistos, a análise integrou evidências quantitativas e qualitativas, permitindo observar como a desinformação opera como um ecossistema epistêmico com coerência própria. O texto propõe compreender o *caso do Pix* não como um desvio pontual mas como manifestação especialmente sintomática de um novo regime de mediação tecnopolítica, no qual plataformas digitais disputam com o Estado e o sistema de peritos o espaço da produção legítima da verdade.

Concluiu-se que o enfrentamento à desinformação sobre políticas públicas exige mais do que respostas institucionais pontuais ou iniciativas centralizadas de checagem de fatos. Trata-se de reconhecer a desinformação como uma forma estruturante da experiência política contemporânea, enraizada em ecossistemas sociotécnicos que reorganizam as formas de ver, sentir e julgar o mundo, em recursividade próxima com o senso comum. Sugerimos que as camadas de enfrentamento do problema perpassem a topologia triádica sugerida aqui, articulando usuários comuns (seguidores), algoritmos e influenciadores. Frentes de ação já existentes em cada uma destas incluem, respectivamente, educação midiática e melhoria nos serviços digitais de governo; regulação de plataformas; e refinamento da comunicação digital por gestores e outros agentes do poder público.

Além disso, perceber a desinformação como um tipo de ambiente, regido pela lógica preemptiva dos fatos afetivos, permite descortinar possibilidades de ação estratégica que fogem do foco, ainda hoje predominante, em conteúdos e agentes individuais. Medidas como monitoramento com métodos mistos permitem acompanhar o comportamento agregado de ecossistemas digitais, em temporalidades próximas à do tempo real. Entender a desinformação como ambiente sugere, ainda, que o enfrentamento passa por canais ou influenciadores isolados, mas passa também pela competição e expansão de domínios por territórios digitais inteiros. Visto que os ambientes digitais plataformizados são inerentemente favoráveis à lógica preemptiva da desinformação, ainda é possível buscar interceptá-la não pelo *online* mas, sim, pelos territórios *offline* no qual os usuários vivem seu cotidiano, mediante

diagnósticos locais e colaborando com mediadores que já gozem de confiança social em cada território.[25]

Por fim, estratégias pedagógicas devem abandonar o tom professoral, para se basear na escuta e diálogo com os cidadãos de modo a construir caminhos promissores para reconstruir laços de confiança, reposicionar o poder público como mediador legítimo da verdade no que tange a políticas públicas e à democracia e disputar sentidos no plano do cotidiano e do senso comum, terreno em que as verdades afetivas das quais se alimenta a desinformação encontram mais aderência que a gramática objetiva do sistema de peritos.

REFERÊNCIAS

BATESON, G. **Naven**: um exame dos problemas sugeridos por um retrato compósito da cultura de uma tribo da Nova Guiné, desenhado a partir de três perspectivas. São Paulo: Edusp, 2025.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Editora Politeia, 2019.

BUCHER, T.; HELMOND, A. The affordances of social media platforms. *In*: BURGESS, J.; MARWICK, A.; POELL, T. (ed.). **The SAGE handbook of social media**. Califórnia: Sage Publications, 2017.

BUTTER, M. *et al*. (ed.). **Populism and conspiracy theory**: case studies and theoretical perspectives. Nova Iorque: Routledge, 2024.

CESARINO, L. Pós-verdade e a crise do sistema de peritos: uma explicação cibernética. **Ilha**: revista de antropologia, v. 23, n. 1, p. 73-96, 2021.

CESARINO, L. **O mundo do avesso**: verdade e política na era digital. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

CESARINO, L. Dez teses (e três oportunidades) sobre a extrema direita no Brasil. *In*: BRITO, A.; REIS, L. (ed.). **Direitas, radicalismos e as disputas pela linguagem de direitos no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo, 2024. p. 210-231.

CESARINO, L. Crise permanente e a metapolítica das plataformas: preempção, radicalização, aceleração. **Revista Brasileira de Estudos CTS**, v. 1, n. 1, p. 69-87, 2025.

25. Os projetos apoiados pelo Observatório Participativo da Desinformação, por exemplo, sugerem que a convergência crescente entre desinformação sobre políticas públicas e golpes e fraudes *online* poderia ser aproveitada de modo mais estratégico nesse enfrentamento, e que há especial interesse na informação oficial quando a pauta pode ter impacto direto na renda e na vida dos cidadãos. Disponível em: https://aic.org.br/atuacao/fortalecimento-da-sociedade-civil/observatorio-participativo-da-desinformacao/.

CHUN, W. Crisis, crisis, crisis, or sovereignty and networks. **Theory, Culture & Society**, v. 28, n. 6, p. 91-112, 2011.

CHUN, W. **Updating to remain the same**: habitual new media. Cambridge: MIT Press, 2016.

CHUN, W. **Discriminating data**: correlation, neighborhoods, and the new politics of recognition. Cambridge: MIT Press, 2021.

DIRESTA, R. **Invisible rulers**: the people who turn lies into reality. Nova Iorque: PublicAffairs, 2024.

DURKHEIM, E. **As formas elementares da vida religiosa**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

GALHARDI, C. P. *et al*. Fake news e hesitação vacinal no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 5, p. 1849-1858, 2022.

GIDDENS, A. **The consequences of modernity**. Cambridge: Stanford University Press, 1990.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GUSDORF, G. **Le romantisme**. Paris: Payot, 1993.

JOATHAN, Í.; REBOUÇAS, H. Campanha permanente em busca da Presidência da República: as estratégias de comunicação de Jair Bolsonaro no Facebook 2015-2018. **Revista ECCOM**, v. 11, n. 22, p. 377-398, 2020.

KLEIN, N. **Doppelgänger**: uma viagem através do mundo-espelho. São Paulo: Carambaia, 2024.

MARRES, N.; STARK, D. Put to the test: for a new sociology of testing. **The British Journal of Sociology**, v. 71, n. 3, p. 423-443, 2020.

MASSUMI, B. **Ontopower**: war, powers, and the state of perception. Durham: Duke University Press Books, 2015.

MEADWAY, J. Soaring grocery prices helped Trump to victory. The climate crisis is only going to make this worse. **The Guardian**, Londres, 13 nov. 2024. Disponível em: https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/nov/13/grocery-prices-donald-trump-climate-crisis-olive-oil-butter-extreme-weather-cost-of-living.

MORAES, A. de. **Democracia e redes sociais**: o desafio de combater o populismo digital extremista. São Paulo: Atlas, 2024.

MOUFFE, C. **The democratic paradox**. Londres: Verso, 2009.

PERL, A.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Policy-making and truthiness: can existing policy models cope with politicized evidence and willful ignorance in a "post-fact" world? **Policy Sciences**, v. 51, n. 4, p. 581-600, dez. 2018.

REINHARDT, B.; CESARINO, L. Fascismo atmosférico: o bolsonarismo como cronopolítica. **Revista Antropolítica**, v. 56, n. 2, 2024. Disponível em: https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/59314/37261.

RIZZOTTO, M. L.; COSTA, A. M.; LOBATO, L. Crise climática e os novos desafios para os sistemas de saúde: o caso das enchentes no Rio Grande do Sul/Brasil. **Saúde em Debate**, v. 48, n. 141, p. 1-5, 2024.

SZWAKO, J.; RATTON, J. L. (org.). **Dicionário dos negacionismos no Brasil**. Recife: Cepe, 2022.

TIMONEDA, J. C.; WIBBELS, E. Spikes and variance: using Google trends to detect and forecast protests. **Political Analysis**, v. 30, n. 1, p. 1-18, 2022.

ZENG, J.; SCHÄFER, M. S. Conceptualizing "dark platforms": covid-19-related conspiracy theories on 8kun and gab. **Digital Journalism**, v. 9, n. 9, p. 1321-1343, 21 out. 2021.

ZOONEN, L. van. I-Pistemology: changing truth claims in popular and political culture. **European Journal of Communication**, v. 27, n. 1, p. 56-67, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GUYER, J. I. Prophecy and the near future: thoughts on macroeconomic, evangelical, and punctuated time. **American Ethnologist**, v. 34, n. 3, p. 409-421, 2007.

KOSELLECK, R. **Futuro passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

NASCIMENTO, L. *et al*. Públicos refratados: grupos de extrema-direita brasileiros na plataforma Telegram. **Internet & Sociedade**, v. 3, n. 1, p. 31-60, 2022.

NIEBORG, D.; POELL, T. The platformization of cultural production theorizing the contingent cultural commodity. **New Media & Society**, v. 20, n. 11, p. 4275-4292, 2018.

SILVA, D. N. Digital and semiotic mechanisms of contemporary populisms: an introduction. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, v. 59, n. 1, p. 386-389, 2020.

CAPÍTULO 5

INFORMAÇÃO ALGORÍTMICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: POTENCIALIDADES, VIESES E RISCOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA[1]

Paulo de Martino Jannuzzi[2]
Vicente da Rocha Soares Ferreira[3]
Elisabete Ferrarezi[4]
Tatiana de Amorim Maranhão[5]
Enrico Martignoni[6]
Fernanda Teixeira Reis[7]
Hugo Bragheto[8]

1 INTRODUÇÃO

Um número crescente de pesquisas tem apontado repercussões significativas – em geral, negativas – do turbilhão de mensagens, textos, fotos e memes que circulam nas redes sociais, na vida privada e em relacionamentos pessoais, assim como na esfera pública e nos governos. A expansão das redes de telecomunicações em escala mundial, a exponenciação do volume e velocidade de processamento computacional e a disseminação da posse e de multiplicidade de usos e aplicações do telefone celular – ou melhor, do *smartphone* – criaram um contexto de vivência pessoal e societal muito distinto de uma ou duas décadas atrás. A informação algorítmica, isto é, esse tipo de informação circulante e compartilhada nas redes sociais, originada em fontes de diferentes níveis de credibilidade e de reconhecimento público, com propósitos e valências diversas, passou a fazer parte do

1. Este texto é uma versão revisada e ampliada de comunicação publicada na *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho* (Jannuzzi *et al.*, 2025).

2. Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE). *E-mail*: paulo.jannuzzi@ibge.gov.br.

3. Professor da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (Face/UFG). *E-mail*: vicenterocha@ufg.br.

4. Pesquisadora colaboradora do Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas (Ciap). *E-mail*: beterralua@gmail.com.

5. Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/Unicamp). *E-mail*: tatiamorim.maranhao@gmail.com.

6. Pesquisador colaborador do Ciap. *E-mail*: emartignoni@yahoo.com.

7. Pesquisadora colaboradora do Ciap. *E-mail*: teixeira.t@gmail.com.

8. Pesquisador colaborador do Ciap. *E-mail*: hugobragheto@gmail.com.

cotidiano da sociedade contemporânea e veio para ficar, ou melhor, para transitar, com alcance e rapidez cada vez maior.

Infelizmente a fofoca, a mentira, as *fake news* e as mensagens de intolerância e de preconceito parecem constituir aquelas de maior difusão e alcance. A desinformação algorítmica tem mais sucesso que a sua contraparte, ao gerar visibilidade para quem a cria, sensação de pertencimento para quem a dissemina em suas redes e muito dinheiro para as plataformas que a replicam e a impulsionam dentro e fora das "bolhas" e tribos digitais. Políticas e programas sociais têm sido particularmente vítimas dessa estratégia de difamação, julgamento e condenação sem oportunidade de um debate minimamente racional, baseado em evidências consistentes.

A popularização de assistentes sofisticados de inteligência artificial generativa (IAG) pode, em parte, contribuir para amenizar esse quadro de "caos informacional", tese que este breve ensaio procura apontar. A informação algorítmica produzida por essas ferramentas – respostas a perguntas simples e mais complexas sobre quase qualquer assunto, roteiros e imagens criadas mediante especificações do usuário etc. – requer acervos consistentes de material de referência para a geração do texto ou imagem, como trabalhos acadêmicos, artigos científicos, relatórios governamentais, obras de arte reconhecidas etc. Por mais críticas que se possa fazer aos "princípios estocásticos"[9] que instrumentalizam essas ferramentas, o fato é que os textos produzidos por elas guardam coerência gramatical e semântica em boa medida. Mais do que isso, ao contrário da desinformação algorítmica que grassa nas redes sociais, a informação algorítmica produzida pelos assistentes de IAG, como GPT, Gemini, Mistral, entre outros, tem, em geral, uma valência de natureza civilizada e racional, garantida *a priori* por processos de aprendizados em acervos de literatura acadêmica e técnica de qualidade. A qualidade técnica, a profundidade analítica, a abrangência temática e o volume da bibliografia nacional em ciências sociais aplicadas no Brasil podem se constituir em um acervo referencial auspicioso para produção – ainda que mecânica e correlacional – de respostas a perguntas sobre políticas sociais no país.

Essa é a aposta do projeto Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas (IAPP), coordenado pelo Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas (Ciap), a partir de iniciativa desenvolvida em conjunto pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE), pelo Centro de Estudos e Pesquisas Aplicadas ao Setor Público da Universidade Federal de

9. Princípios estocásticos são os pressupostos probabilísticos ou correlacionais em que se assenta a IAG.

Goiás (Cepasp/UFG) e pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/Unicamp).[10]

Nesse momento de retomada das políticas sociais no país e diante da gravidade das questões sociais que pioraram nos últimos dez anos – aumento da fome, pobreza, desigualdade, evasão escolar etc. –, as ferramentas de IAG podem ter grande impacto instrumental para acelerar a efetividade das iniciativas em políticas públicas no país. A pressão por maior efetividade da ação pública, em contexto persistente de restrição de espaço fiscal para financiar as políticas públicas, requer o emprego mais intensivo de novos instrumentos de gestão, como os que a IAG pode potencialmente oferecer, desde que bem concebidos, calibrados para corrigir os vieses de aprendizado de máquina e os valores republicanos que inspiram as políticas públicas no Brasil.

2 O CAOS INFORMACIONAL DA DESINFORMAÇÃO ALGORÍTMICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A desinformação algorítmica tem gerado um caos informacional na esfera pública. Quanto mais perturbadora a mensagem ou a foto ou quanto menos verossímil a narrativa, mais veloz e intensamente elas são compartilhadas na internet (Moreira, 2020). Sob o anonimato das redes, discursos de ódio e preconceitos contra minorias ou contra "maiorias minorizadas"[11] acabam ganhando projeção na *web*, pela replicação de usuários e pelos robôs que amplificam o raio de ação da desinformação, de modo a garantir maior monetização dos ganhos da *big tech* proprietária da rede e dos produtores de conteúdo nocivo. Desse modo, esses grupos geradores de desinformação são premiados pela repercussão nas redes, o que gera, por sua vez, incentivos para continuarem a produzir esses discursos, em um círculo vicioso. Os algoritmos usados nas mídias sociais são projetados para maximizar o engajamento do usuário, priorizando conteúdos sensacionalistas e polarizantes, que tendem a ser compartilhados mais rapidamente que mensagens mais verossímeis (Benkler, Faris e Roberts, 2018). A lógica da afetividade tribal se cruza com a da monetização da rede, proporcionando aos agentes e empresas envolvidos a geração de valor com custos de produção e veiculação baixíssimos.

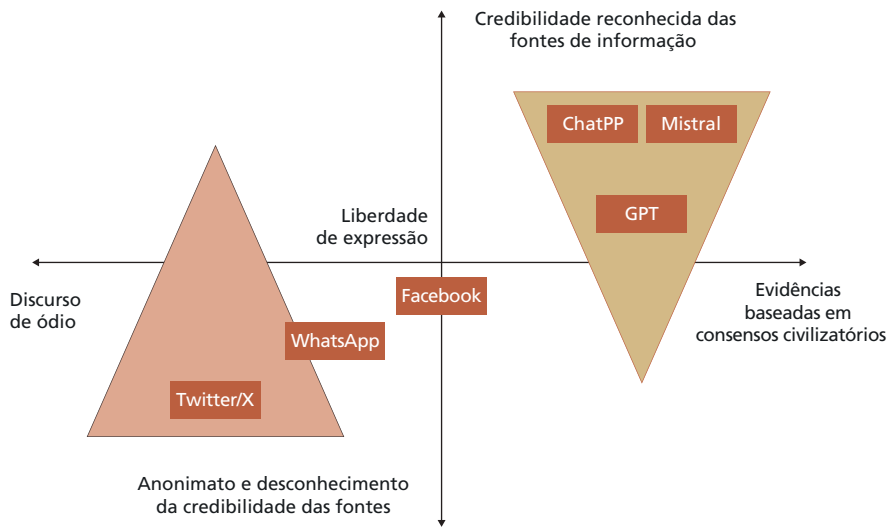
As mídias sociais, pouco regulamentadas, passaram a ter influência marcante no comportamento das pessoas – como a veiculação e as curtidas de mensagens moralmente não aceitáveis no trato pessoal – e protagonismo crescente na disseminação de narrativas beirando o delírio factual no campo das políticas públicas – como

10. A descrição do projeto e um balanço preliminar de seu desenvolvimento podem ser consultados no *site* do Ciap. Uma síntese foi apresentada em artigo publicado no Nexo Políticas Públicas (Jannuzzi *et al*., 2024). Envolve desenvolvimento de assistente de IAG como o ChatPP (*chat* das políticas públicas), pesquisas de campo e oferta de cursos autoinstrucionais no campo.

11. Trata-se de grupos numericamente grandes, mas socialmente marginalizados, como pessoas negras, migrantes etc.

a de que vacinas poderiam provocar "mudança de sexo", propalada por autoridades do governo federal anterior durante a pandemia. Algumas das mensagens alcançaram um poder decisivo em votações públicas, como a campanha pelo Brexit no Reino Unido, a eleição de Donald Trump em 2016 e 2024 e os pleitos eleitorais no Brasil em 2018, 2022 e 2024. Não é de se estranhar que *Engenheiro do caos* e *Máquina do caos* intitulam, respectivamente, os livros em que Empoli (2019) e Fischer (2023) registram episódios, situações e impactos perversos do Facebook, WhatsApp e do X (antigo Twitter) – entre as principais plataformas de mídias sociais – sobre a sociedade, sobre as políticas públicas pelo mundo e sobre a conjuntura política, do Norte ao Sul global (figura 1).

FIGURA 1
Plataformas de informação algorítmica segundo a credibilidade das fontes usadas no aprendizado de máquina e o compromisso com a civilidade na garantia de liberdade de expressão



Fonte: Empoli (2019), Fischer (2023) e Índice de Transparência de Dados/NetLab, disponível em: https://netlab.eco.ufrj.br/itd. Elaboração dos autores.

O anonimato das redes oferece garantias de impunidade aos propagadores de discursos de ódio e mensagens algorítmicas que dificilmente seriam verbalizados pessoalmente. Como disse Umberto Eco, citado por Marques (2023), "a internet promoveu o idiota da aldeia a portador da 'verdade' [*sic*], sob aplausos da 'legião de imbecis' que perdeu a vergonha de arrolar sandices e maquinações conspiratórias, atrás da tela de um celular".

A preocupação com o impacto das mídias digitais na democracia tem sido objeto de intenso estudo. Pesquisas recentes, como a de Persily e Tucker (2020)

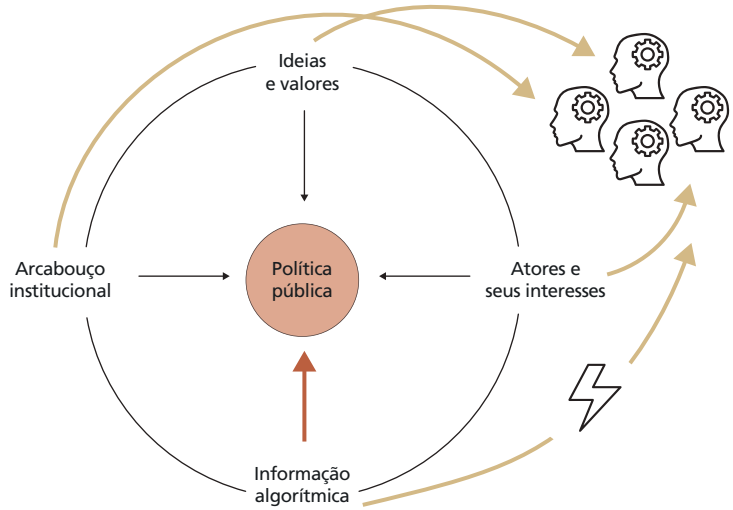
em *Social media and democracy*: *the state of the field, prospects for reform*, demonstram como a desinformação e a manipulação algorítmica afetam os processos eleitorais globalmente. Esses autores, ao analisarem o cenário da comunicação digital, destacam como a velocidade e a escala da disseminação de desinformação nas plataformas digitais criaram um ambiente em que a verdade factual é frequentemente contestada, minando as bases do debate democrático. O voto deixou de ser uma escolha refletida a partir das ideias em debate na arena política para se transformar em mais um elemento do perfil do Instagram, disputando lugar com fotos, memes e *likes*, e devidamente ajustado à bolha a que se pertence (Lago, 2025).

No Brasil, as políticas públicas têm sido particularmente afetadas pela desinformação algorítmica. Os estudos compilados por Silva (2024) e por Silva e Vaz (2022) mostram como as mídias sociais contribuíram para disseminar notícias falsas sobre tratamentos preventivos ou profiláticos contra a covid-19, sobre riscos falaciosos das vacinas e sobre as medidas e cuidados necessários para evitar a contaminação do vírus. Os efeitos perversos dessa campanha desinformacional afetaram o desempenho de programas públicos consagrados como o Programa Nacional de Imunizações, com queda nas taxas de cobertura vacinal, e as iniciativas inovadoras como o Programa Saúde na Escola e Escola sem Homofobia, ao interditar temas como saúde sexual, prevenção de drogas ou discussão sobre gênero nas salas de aulas de adolescentes e jovens. Esses programas foram afetados também pela projeção algorítmica da campanha da "ideologia de gênero", que desde a década de 1990 vinha sendo articulada por setores conservadores da direita católica e da evangélica, no âmbito do Congresso Nacional (Biroli, Machado e Vaggione, 2020).

A desinformação propagada pelas redes sociais, mais tarde, foi também a arma política utilizada contra as resistências à destruição das conquistas sociais da Constituição Federal de 1988, durante o governo Jair Bolsonaro. Carreira e Lopes (2022) organizam várias contribuições sobre estas resistências na política pública de educação, discutindo como a utilização da desinformação foi central para a construção do discurso de que a liberdade das famílias estaria em perigo diante da atuação estatal em vários dos programas inovadores implementados no período anterior. O apoio da população brasileira foi adquirido, em parte, pela mobilização capciosa da informação algorítmica pelas redes sociais. Para atores e segmentos fundamentalistas religiosos, crescentes na sociedade e na política nos últimos vinte anos (Almeida, 2025), o caos desinformacional é funcional ao mantra apocalíptico de fins dos tempos e de demonização de pautas progressistas, auxiliando na criação de engajamento de novos fiéis e no sentimento de pertencimento aos grupos dos eleitos aguardando a boa-nova.

Com seu poder de influência, a informação algorítmica passou a ser uma chave analítica indispensável para compreender a legitimidade e o ritmo da implementação de políticas públicas (figura 2). Tornou-se uma dimensão a mais a ser considerada nas análises neoinstitucionalistas, que, desde os anos 1980, consagraram a importância do arcabouço institucional, dos atores e seus interesses e das ideias e valores no estudo das políticas públicas – os três Is – (Jannuzzi, 2024). Mas, nesses tempos de "capitalismo datatificado", a informação algorítmica parece ter se autonomizado em relação a esses vetores clássicos constituidores das políticas públicas. A informação algorítmica vocaliza *interesses* confessáveis e inconfessáveis de uma miríade de atores políticos; contamina o espírito do tempo – e a sociedade – com *ideias* reacionárias que se imaginava já profundamente enterradas no passado de flagelos que proporcionou; e disputa a *institucionalidade* de não ser regulamentada no arcabouço normativo, sob o manto difuso do princípio da "liberdade de expressão".

FIGURA 2
Informação algorítmica como quarta chave analítica das políticas públicas



Fonte: Jannuzzi (2024).
Elaboração dos autores.

No contexto atual, analistas de políticas públicas precisam apreender o papel da *informação algorítmica* como eixo explicativo – o quarto I – para entender a força e a resistência a vários programas públicos ao longo das suas espirais de implementação. A sociedade parece se sensibilizar mais prontamente com os apelos instantâneos da informação algorítmica que com os argumentos racionais, mais elaborados e menos triviais à compreensão acerca das nuances dos interesses dos

atores, a positividade das institucionalidades e o alcance das ideias e valores no momento vivenciado. Com a amplitude e a frequência com que é propagada pelas redes, a informação algorítmica parece ter aprofundado com muito mais rapidez e efetividade, em uma década nesse quartel do século XXI, a alienação cultural e simbólica que a propaganda massiva na televisão, rádio e imprensa levou décadas durante o século passado nos Estados Unidos. Como bem descreve Sousa (2024), a transmutação do trabalhador-cidadão-reivindicador-de-direitos em integrante passivo de uma classe-média-endividada-consumidora-compulsiva valeu-se de estratégias de dominação cultural bem planejadas, operadas nas mídias e mesmo em universidades americanas (nestas, por meio de financiamento de pesquisas, congressos e parcerias com *think tanks* conservadores). Ainda assim, a esfera pública comportava alguma disputa e compartilhamento de ideias, valores e visões de mundo.

Nas bolhas em que a sociedade contemporânea se fragmenta para se informar e se sentir "pertencida", a informação algorítmica deixa pouco espaço para debates plurais, esclarecidos e dispostos a alguma racionalidade conciliadora. Nas tempestades ininterruptas de dados e informações em que se vive atualmente, a informação algorítmica, cientificamente produzida, seletivamente disseminada, bate como um raio intenso, instantâneo, mas confortador ao preencher as frágeis afetividades do crescente contingente de alienados "midionautas" da atualidade. Como bem pontuou Han (2022a, p. 37): "afetos são mais rápidos do que a racionalidade. Em uma comunicação afetiva, não prevalecem os melhores argumentos, mas as informações com mais poder de estimular".

3 A "CIVILIDADE" DA INFORMAÇÃO ALGORÍTMICA DOS ASSISTENTES DE IAG

Embora se tenham destacado os efeitos perversos da informação algorítmica sobre as políticas e a conjuntura política, aquela gerada por meio das ferramentas de IAG pode trazer contribuições positivas ao campo. É o que revelam os assistentes como o GPT da OpenAI, o Mistral da Mistral AI ou o ChatPP, este último desenvolvido no âmbito do projeto IAPP já citado na introdução. Atualmente em sua quarta versão, o ChatPP vem sendo construído e mantido por uma equipe de pesquisadores multidisciplinares atuantes em ramos relacionados à administração pública, às políticas públicas, à inteligência artificial (IA) e à tecnologia em geral.

O ChatPP foi desenvolvido a partir de grandes modelos de linguagem (*large language models* – LLMs), que são modelos de IA com uma notável *performance* para processar e compreender a linguagem humana, absorvendo conceitos complexos de linguagem a partir de treinamentos, conduzidos com técnicas de aprendizado de máquina. É a arquitetura por trás dos LLMs que lhes proporciona

capacidades singulares de absorção de quantidades massivas de informações e, a partir desses dados, a condução de diálogos com características humanas. O assistente foi estruturado a partir de uma estratégia agnóstica quanto a modelos fundacionais escolhidos para conduzir o diálogo, garantindo à solução, em diversos aspectos, flexibilidade e relativa independência. Atualmente, usa modelos da "família" Llama, desenvolvidos pela Meta e disponibilizados de forma gratuita, enquanto não há um similar adequado desenvolvido e disponível em universidades brasileiras. Na avaliação de especialistas do setor, trata-se de uma família de modelos de alta reputação para uso em aplicações como a empreendida no projeto, principalmente pela sua *performance* geral, suas salvaguardas e abertura sobre o seu processo de pré-treinamento (Selokar, 2014).

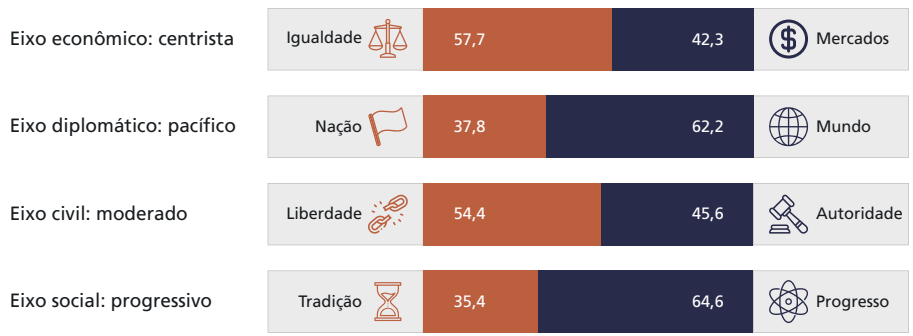
Vale registrar que esses modelos fundacionais abertos já trazem em sua estrutura um conjunto vastíssimo de parametrizações decorrentes de pré-aprendizado e calibração "de fábrica", permitindo que consigam produzir textos coesos e com encadeamento sintático. Ainda assim, dada a própria natureza probabilística dos modelos, seu treinamento e arquitetura, esses modelos estão sujeitos à produção de respostas incoerentes ou "alucinações", pela falta de encadeamento lógico ou veracidade fática. Assim, no ChatPP como em outros LLMs, fez-se necessária a implementação e coordenação de processos adicionais, como a utilização técnica de embasamento de respostas em contexto, como o Retrieval Augmented Generation (RAG) e técnicas de In-Context Learning, como elaboração de *prompts* com a abordagem *few-shot*. O processo de curadoria adotado na composição do acervo de material bibliográfico do assistente – descrito mais à frente neste texto – também é outro aspecto a reduzir o risco à produção de textos inconsistentes.

Como em toda produção técnico-científica realizada por mentes e corações humanos, a origem, a natureza e a diversidade do acervo de material bibliográfico referenciado influenciam o conteúdo e o viés do conhecimento sistematizado pelo assistente de IA. Em outras palavras: assim como a produção técnico-científica não é neutra, mas influenciada pelos paradigmas disciplinares do pesquisador e pela literatura selecionada para sua fundamentação, a informação algorítmica sistematizada pelos assistentes de IA posiciona-se, ou melhor, calcula suas respostas com o "verniz político" típico de seu acervo bibliográfico de aprendizado. Portanto, pode-se revelar, em uma análise de discurso, um assistente mais conservador ou liberal, social-democrata ou centro-direita ou qualquer outro perfil entre os tantos descritos por Rosas e Ferreira (2014), Prioli (2022), Tavares (2024) ou Almeida e Ribeiro (2024).

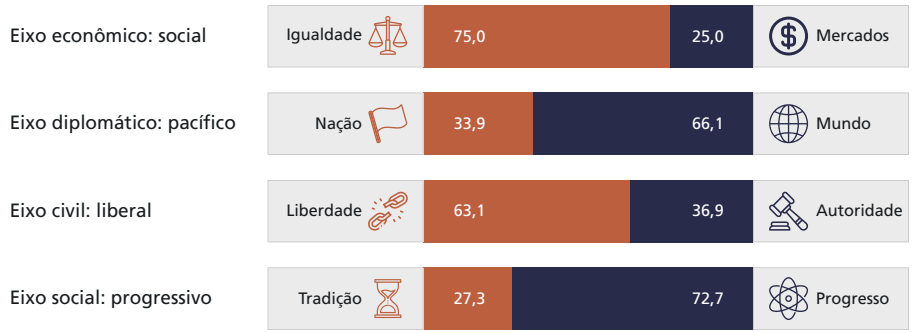
De fato, como discutido em Jannuzzi, Rocha e Reis (2023), as respostas produzidas pelo GPT 3.5 assemelham-se às de um típico "liberal" democrata norte-americano, segundo o resultado da aplicação do teste de posicionamento político de oito valores desenvolvido pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT) e disponibilizado na plataforma do Individual Differences Research (IDRLabs) (figura 3). Esse teste envolve o posicionamento quanto a setenta questões de concordância ou discordância em quatro eixos políticos: igualdade/mercado; nacionalismo/globalização; liberdade/autoridade; e progresso/tradição. Se pudesse votar nas eleições americanas de 2024, provavelmente votaria em Kamala Harris, pois o assistente "acredita" na ciência, na mudança climática, na moderação do comportamento interpessoal. Não responde às perguntas como um trumpista libertário, um bolsonarista terraplanista ou um ultraliberal da juventude mileinista.

O Mistral é, pela aplicação do mesmo teste de posicionamento político, um "socialista libertário" (figura 3). Emblemática dessa posição é a forte concordância do assistente de IA com as seguintes assertivas: "Eu apoio o pagamento de um sistema único e universal de saúde"; "A intervenção do governo na economia é necessária para proteger os consumidores"; "Toda autoridade deve ser questionada". Ele discorda fortemente de posições unilaterais e individualistas. Acredita fortemente no Estado laico e na necessidade de se preparar para as mudanças climáticas. Advoga por um mundo mais pacífico, mais livre de preconceitos e solidário com imigrantes.

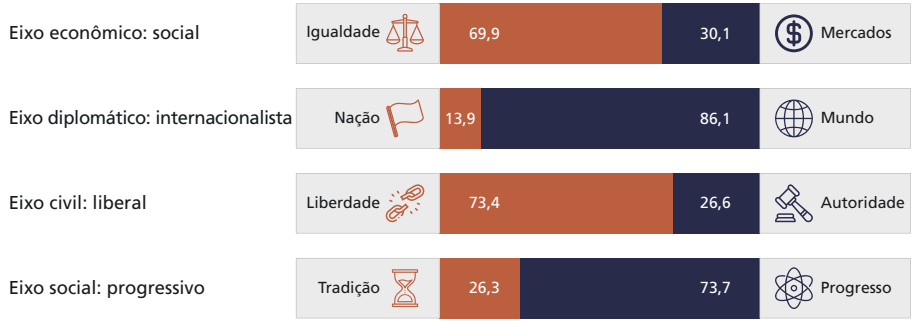
FIGURA 3
Posicionamento político de assistentes de IAG testados pelo IDRLabs
(Em %)



3B – ChatPP (Ciap) em 15/10/2024: social-democrata



3C – Mistral (Mistral AI) em 7/12/2024: socialista libertário



Fonte: IDRLabs.
Elaboração dos autores.

A aplicação do mesmo conjunto de perguntas do teste para o ChatPP 4.0 revela que o assistente produz respostas com posicionamento político considerado mais progressista e desenvolvimentista que o GPT 3.5, mas menos libertário que o Mistral. O ChatPP 4.0 revela-se um "social-democrata" (figura 3), como ilustra a resposta a uma das perguntas em que é indagado sobre a adesão ao princípio de austeridade fiscal a qualquer custo: "Em uma sociedade democrática e justa, o bem-estar dos cidadãos deve ser considerado como um objetivo prioritário. Manter um orçamento equilibrado é importante, mas não pode ser feito às custas do bem-estar das pessoas". Nesse sentido, está mais distante do liberalismo democrático do GPT – que se restringe à garantia de um mínimo existencial –, pois apoia fortemente a estruturação de um sistema público de saúde e o princípio: "A cada um segundo sua capacidade, para cada um segundo suas necessidades". Tem um sensível senso nacionalista, acredita na ciência responsável, na necessidade da regulação ambiental e na legalidade da união homoafetiva.

O posicionamento político do ChatPP é resultado do acervo de textos usados em seu aprendizado de máquina e do referenciamento composto por uma parte

da produção acadêmica brasileira no Campo de Públicas, que parece refletir os valores públicos inscritos no pacto político-social progressista da Constituição Federal de 1988. O processo de aprendizado de máquina do ChatPP foi suficiente para produzir respostas segundo esse perfil, algo não plenamente antecipável no início do projeto. O repositório de estudos referenciados pela ferramenta passou de cerca de oitocentos textos no início do projeto, há um ano, para mais de 22 mil textos (em agosto de 2025), graças à ampliação da capacidade computacional disponível. Esse acervo começou a ser constituído por trabalhos extraídos dos anais dos últimos eventos científicos das três principais associações científicas da área de políticas públicas: Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPCP) e Divisão de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). Foram também inseridos textos de anais dos congressos do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (Anppas), além de publicações científicas como a *Revista de Administração Pública* (RAP) e a *Revista do Serviço Público* (RSP).

Cabe observar que os textos de anais são quase públicos, visto que esses eventos são, em boa medida, financiados com recursos públicos, assim como seus participantes são, em grande parte, oriundos de programas de pós-graduação de universidades públicas ou bolsistas de órgãos públicos de fomento. Apropriar-se desse acervo para posterior disseminação referenciada de forma pública e gratuita – como é o objetivo do nosso projeto – é muito diferente da prática de *webscraping* empregada pelas *big techs* no desenvolvimento de suas ferramentas de IA, em que se faz a extração automática de material disponível em portais de revistas acadêmicas e outros *sites* que, em tese, têm seu uso protegido por direito autoral.

Para finalizar esta seção, vale citar um estudo recente em colaboração com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em que procuramos contribuir com a reflexão sobre os efeitos das transformações digitais contemporâneas na adesão (ou repulsa) aos valores da democracia (FBSP, 2025). Preocupado com o modo como as posições autoritárias e os discursos radicalizados afetam o entendimento acerca de segurança pública no país, o estudo referido constata que os valores democráticos estão ameaçados pela maneira como a digitalização das informações tem conectado as representações sobre o mundo vivido e a realidade social a uma guerra de narrativas sobre o significado da lei e da ordem e sobre o sentido e direção do debate público acerca da segurança.

Por meio da avaliação do posicionamento político dos principais assistentes de IA (Claude, Gemini, GPT, DeepSeek, Grok e Mistral), foi possível perceber, ainda que dentro de um espectro político liberal mais à direita ou à esquerda, que eles são programados para evitar polêmicas políticas em suas respostas. Neste sentido, observamos a tendência ao estereótipo, por um lado, e à eliminação do pensamento crítico baseado em evidências científicas e valores universais de conduta, por outro. O momento em que vivemos tem privilegiado a ideia da disputa de narrativas no lugar de afirmações baseadas em evidências, que, como é sabido, se sustentam em acordos públicos e consensuais no interior de uma comunidade epistêmica. É neste sentido que as evidências são um enquadramento importante para a sustentação de um ambiente democrático. Não foi este o ambiente encontrado ao se analisarem as respostas dos principais assistentes de IA. Estes assistentes não são nem inteligentes, nem artificiais. A inteligência diz respeito à capacidade de formular o estado da arte do conhecimento em um determinado campo do saber, o que estas ferramentas não fazem. Elas reproduzem o mundo da cultura, e os algoritmos são desenhados para realçar a sua dimensão moral, historicamente conservadora e autoritária.

A experiência com modelos de IAG como o ChatPP e a análise do verniz político de assistentes como GPT e Mistral demonstram a importância crucial da curadoria do acervo de referência para calibrar seu "posicionamento político", buscando alinhar suas respostas a valores republicanos e democráticos. Pelo que se pode verificar, até o momento as principais ferramentas de IAG produzem informação algorítmica valendo-se de referências conhecidas e com valência equilibrada em valores civilizatórios mais consagrados. Antes mesmo do aprendizado com acervos selecionados, esses assistentes trazem em sua estrutura um conjunto vastíssimo de parametrizações decorrentes de pré-aprendizado e calibração "de fábrica", de modo que consigam produzir textos coesos e com encadeamento sintático.

4 VIÉS ALGORÍTMICO DOS ASSISTENTES DE IAG

Na seção precedente, analisamos como os assistentes baseados em IAG, exemplificados pelo ChatPP, apresentam-se como uma alternativa promissora ante o cenário de desordem informacional provocado pela disseminação algorítmica de desinformação nas plataformas de mídia social. Sustentamos que a incorporação de acervos referenciais criteriosamente selecionados, orientados por princípios republicanos e democráticos, possibilita que tais ferramentas produzam conteúdos com maior consistência e em consonância com valores civilizatórios e racionais, restabelecendo a centralidade da evidência nos debates públicos. No entanto, nossa análise também evidenciou que a orientação política ou o posicionamento ideológico subjacente a um assistente de IAG está diretamente relacionado às

particularidades do acervo empregado em seu treinamento e às decisões tomadas durante seu desenvolvimento. Esta constatação fundamental – de que o conteúdo algoritmicamente gerado, mesmo por assistentes desenvolvidos com propósitos éticos e fundamentados em bases sólidas, não possui neutralidade intrínseca – nos impele a direcionar a atenção para uma questão primordial: o viés algorítmico.

Na era da informação algorítmica, é essencial desenvolver habilidades que vão além da simples capacidade de identificar desinformação nas redes sociais ou de operar ferramentas de IAG. É fundamental cultivar uma capacidade crítica refinada, que permita identificar possíveis falhas, lacunas de informação e limitações nas respostas produzidas por essas tecnologias. Além disso, é importante reconhecer quando certas perspectivas analíticas ou grupos sociais podem estar sub-representados ou tratados de forma injusta. Isso ocorre porque algoritmos, ao contrário do que muitos podem pensar, não são neutros. Eles podem, sistematicamente, reproduzir e amplificar preconceitos humanos presentes em seus dados de treinamento e em seus processos de *design*. Portanto, o cerne da questão reside na capacidade de discernimento crítico.

Para realmente aproveitar o potencial da IAG no fortalecimento da gestão pública e da democracia, ao mesmo tempo que se mitigam os riscos inerentes, é essencial compreender as fontes e as manifestações do viés algorítmico. Esse viés é uma das consequências mais preocupantes do crescente uso de sistemas automatizados para a tomada de decisão.

O processo de incorporação de vieses começa já na fase de *design* do algoritmo, na qual os desenvolvedores fazem escolhas sobre quais variáveis incluir, além de definirem objetivos de otimização e métricas de desempenho. Essas técnicas de treinamento refletem, indiretamente, valores, prioridades e perspectivas dos criadores dos algoritmos, que geralmente pertencem a grupos demográficos homogêneos, com experiências limitadas em termos de diversidade social.

Além disso, os dados de treinamento são uma fonte primária de viés algorítmico. Os sistemas de IA aprendem padrões presentes em dados históricos, reproduzindo discriminações e desigualdades existentes na sociedade. Se os dados históricos refletem práticas discriminatórias do passado, como a menor presença de mulheres em cargos executivos ou vieses raciais em decisões judiciais, os algoritmos tendem a perpetuar esses padrões.

Buolamwini (2023), em pesquisa iniciada no MIT em 2013, revelou que *softwares* de reconhecimento facial utilizados por robôs que interagem com humanos apresentam vieses significativos independentemente do país onde são aplicados, como em seus exemplos dos Estados Unidos ou da China. Isso ocorre porque esses sistemas são treinados majoritariamente com bases de dados compostas por rostos de pessoas brancas ou asiáticas, o que não reflete a diversidade

real da população, especialmente de grupos como mulheres negras, aborígenes e ameríndios. Essa falta de representatividade faz com que esses *softwares* falhem na identificação desses segmentos populacionais. Porém, facilmente reconhecem uma máscara com traços caucasianos. O problema está na amostragem enviesada dos dados usados para treinar os algoritmos (os rostos, nesse caso), que tendem a privilegiar rostos de homens brancos, promovendo vieses algorítmicos. A autora defende que empresas e governos devem adotar práticas mais transparentes e inclusivas no desenvolvimento da IA, enfatizando bases de dados de treinamento mais diversas e auditáveis.

Em linha similar, O'Neil (2021) destaca que modelos de IA pouco transparentes, pouquíssimo regulados e difíceis de serem auditados e contestados tornam difícil a correção de danos e responsabilização. Ademais, são escaláveis: podem replicar efeitos negativos de forma rápida e exponencial, sendo especialmente perigosos para grupos minoritários e marginalizados. São opacos, ou seja, suas regras e critérios não são transparentes; não são regulados, funcionando sem supervisão adequada; e são difíceis de contestar, o que impede que as pessoas afetadas possam questionar suas decisões. Por exemplo, esses sistemas, usados em áreas como concessão de crédito ou segurança pública, acabam reforçando e potencializando preconceitos já existentes, criando um círculo vicioso que prejudica ainda mais os desfavorecidos e amplia as desigualdades.

Um exemplo emblemático do problema é o sistema Compas, utilizado para avaliar o risco de reincidência criminal nos Estados Unidos. Análises revelaram que o algoritmo tendia a classificar réus negros como de maior risco de reincidência em comparação com réus brancos que possuíam históricos semelhantes. Esse caso ilustra como o viés racial pode ser perpetuado dentro do sistema de justiça criminal por meio de algoritmos (Angwin *et al.*, 2016).

O viés algorítmico também se manifesta por meio da "discriminação por *proxy*", um fenômeno em que algoritmos empregam variáveis que, embora pareçam neutras, estão intrinsecamente ligadas a características pessoais. Um exemplo claro disso é o uso do Código de Endereçamento Postal (CEP), que pode atuar como um substituto para raça em sociedades em que há segregação residencial. Dessa forma, a discriminação racial indireta pode ocorrer por meio de algoritmos que levam em consideração a localização geográfica. Além de perpetuarem preconceitos sociais, os algoritmos têm a capacidade de intensificar o viés de confirmação, a inclinação humana para buscar informações que reforcem crenças já estabelecidas. Sistemas de recomendação, por exemplo, interpretam frequentemente a interação do usuário com um conteúdo específico como uma preferência, o que resulta na sugestão de conteúdos similares no futuro.

A discussão sobre o viés algorítmico implica considerar que a questão dos valores sociais aí implicados contém dimensões anteriores àquela de seu puro manejo. Uma longa tradição dos estudos sociais da técnica, cujo mais conhecido expoente talvez seja, na atualidade, Latour (2001), nos ensina que há sentido político na construção dos artefatos técnicos. A técnica não é neutra, conforme já afirmava Marcuse (1999) em escritos dos anos 1940; há escolhas e decisões que orientam tanto a definição do conteúdo a ser acessado quanto a construção dos algoritmos.

Sem desconsiderar a importância de discutirmos como a produção da cultura pode ser alvo desta empreitada tecnológica tanto como objeto de apropriações ou como sujeito de práticas críticas que possam estar mobilizando (e recriando) o digital para a criação humana na interface com as máquinas – o mundo ciborgue é expressão há algum tempo deste novo imaginário (Haraway, 2019) –, chamamos a atenção para a propensão autoritária presente na construção dos algoritmos que estruturam os assistentes de IA, como já discutido.

O viés algorítmico de confirmação é particularmente preocupante em virtude de sua operação sutil e progressiva. Os usuários podem não perceber que estão sendo expostos a um espectro cada vez mais restrito de perspectivas, interpretando as recomendações algorítmicas como reflexo de um consenso. Essa percepção equivocada pode fortalecer o extremismo e diminuir a tolerância a visões divergentes. Além disso, esse fenômeno contribui para a criação de *câmaras de eco* e *bolhas informacionais*, em que os usuários são expostos principalmente a conteúdos que reforçam suas crenças preexistentes (Barocas, Hardt e Narayanan, 2023; Flaxman, Goel e Rao, 2016). Estudos indicam que redes sociais e motores de busca estão associados a um aumento na segregação ideológica *online*. No entanto, de forma aparentemente contraditória, eles também podem expor os usuários a mais conteúdos de lados opostos do espectro político do que a navegação direta em *sites* de notícias convencionais (Flaxman, Goel e Rao, 2016). Estratégias para mitigar o fenômeno das bolhas informacionais incluem a possibilidade de personalização dos algoritmos de *feeds* e busca.

É importante ressaltar que a disseminação de informações *online*, incluindo desinformação, não se restringe apenas aos efeitos dos algoritmos de recomendação. O conteúdo também se propaga e é amplificado por meio do compartilhamento humano em redes sociais e aplicativos de mensagens. Estudos sobre a disseminação de (des)informação em grupos de WhatsApp, por exemplo, demonstram que imagens são um tipo de conteúdo frequente e podem se tornar uma fonte significativa de desinformação, tornando-se viral por meio do comportamento dos usuários (Resende *et al*., 2019).

Quando algoritmos enviesados são empregados no contexto de políticas públicas, eles têm o potencial de institucionalizar e ampliar a discriminação sem precedentes. Sistemas automatizados podem processar milhares de decisões sem a devida supervisão humana, o que pode intensificar os efeitos discriminatórios. Além disso, o uso crescente de algoritmos em processos governamentais e burocráticos levanta sérias questões sobre legitimidade e devido processo legal. Isso é especialmente preocupante quando a opacidade desses sistemas ou a falta de mecanismos de contestação impedem que os indivíduos compreendam ou recorram das decisões tomadas (Danaher, 2016).

No campo da saúde pública, os algoritmos empregados para a distribuição de recursos podem, inadvertidamente, perpetuar desigualdades já existentes. Uma pesquisa recente demonstrou que um sistema amplamente utilizado em hospitais nos Estados Unidos, de maneira sistemática, subestimava as necessidades de cuidados de saúde de pacientes negros. Isso ocorria em razão de um viés nos dados de treinamento, que utilizavam gastos históricos como um indicador para a necessidade médica (Obermeyer *et al.*, 2019). Na área da educação, os algoritmos empregados para a alocação de vagas escolares ou para a avaliação de desempenho podem, sem intenção, amplificar as desigualdades socioeconômicas já existentes. Quando esses algoritmos consideram variáveis correlacionadas com o *status* socioeconômico, eles podem inadvertidamente discriminar os estudantes provenientes de famílias de baixa renda. Além disso, os sistemas de assistência social também são suscetíveis a vieses algorítmicos. Algoritmos utilizados para detectar fraudes em programas de benefícios podem, de forma não intencional, direcionar investigações a grupos específicos, resultando em *enforcement* desigual que afeta desproporcionalmente comunidades marginalizadas.

A transição para sistemas automatizados no setor público, frequentemente vista como um caminho para aumentar a eficiência e eliminar a discricionariedade humana, na prática, muitas vezes reproduz os vieses presentes nos dados históricos ou introduz novas formas de arbitrariedade e opacidade. Isso desafia a ideia de que a automação é inerentemente mais justa (Janssen *et al.*, 2020; Danaher, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nunca é demais lembrar que a IA, em sua essência, é apática, desprovida de paixão política por valores como liberdade, igualdade ou fraternidade (Han, 2022b). Ela não reflete no sentido humano, mas calcula, produzindo respostas baseadas no posicionamento dominante ou nos padrões refletidos pelo repertório de textos que seus criadores escolheram para o aprendizado. Esta característica fundamental da IA – sua natureza calculística e a dependência dos dados e do *design* – leva

diretamente a um dos desafios mais críticos e insidiosos da era algorítmica: o viés algorítmico.

O viés algorítmico representa a reprodução e a amplificação sistemática de preconceitos humanos, codificados nos algoritmos mediante mecanismos técnicos e metodológicos. Este processo se inicia já no *design*, nas escolhas feitas pelos desenvolvedores sobre variáveis, objetivos de otimização e métricas, cujas perspectivas podem ser limitadas pela falta de diversidade em suas equipes. A fonte primária e mais pervasiva de viés são os dados de treinamento. Sistemas de IA aprendem com dados históricos que já contêm discriminações e desigualdades sociais existentes. Se esses dados refletem práticas passadas, como o menor acesso de mulheres a cargos ou vieses raciais em decisões judiciais, os algoritmos irão perpetuar esses padrões. Exemplos notórios incluem o sistema Compas, que demonstrou viés racial na avaliação de risco criminal, e a *proxy discrimination*, em que variáveis aparentemente neutras, como CEP, podem funcionar como substitutas para características sensíveis em sociedades segregadas, permitindo discriminação indireta. Além disso, algoritmos podem exacerbar o viés de confirmação, criando câmaras de eco e bolhas informacionais ao recomendarem conteúdos que reforçam crenças existentes, potencialmente radicalizando usuários, como observado com os algoritmos do YouTube.

Quando algoritmos enviesados são aplicados no campo das políticas públicas, o impacto é particularmente severo. A discriminação pode ser institucionalizada e escalada, afetando milhares de decisões sem supervisão humana adequada, o que levanta sérias questões de legitimidade, devido processo legal e capacidade do cidadão de contestar decisões opacas. Exemplos concretos em políticas públicas incluem: algoritmos de alocação de recursos em saúde que subestimaram as necessidades de pacientes negros em função do viés em dados históricos de gastos; sistemas em educação que podem amplificar desigualdades socioeconômicas ao considerar variáveis correlacionadas com *status*; e algoritmos de detecção de fraude em assistência social que podem direcionar investigações de forma desigual para grupos marginalizados. A transição para sistemas automatizados, embora vista por alguns como uma forma de remover o viés humano, frequentemente reproduz vieses existentes nos dados ou introduz novas formas de arbitrariedade.

Diante desse cenário complexo, marcado não apenas pelo caos informacional da desinformação nas redes sociais e pelo potencial, ainda que desafiador, da IAG com acervos curados, mas fundamentalmente pelo risco intrínseco e generalizado do viés algorítmico, torna-se *imperativo que os profissionais que atuam no campo das políticas públicas estejam devidamente preparados*. A ascensão da informação algorítmica como a quarta chave analítica essencial para compreender a dinâmica

das políticas públicas exige uma profunda transformação nas competências e habilidades dos gestores e formuladores.

A formação e a capacitação não podem se limitar ao ensino técnico-operacional das ferramentas. Devem desenvolver *capacidades analíticas, críticas e interpretativas sofisticadas*. Isso inclui, crucialmente, a capacidade de identificar vieses, reconhecer *falhas, lacunas informacionais e limitações nas respostas geradas por IAG*, compreendendo como o acervo de treinamento influencia o verniz político do assistente. É vital que os profissionais saibam identificar quando determinadas perspectivas ou grupos sociais estão sub-representados ou tratados de forma injusta, gerando danos alocativos ou danos representacionais. A formação deve preparar gestores para demandar e compreender mecanismos de explicabilidade, auditoria e avaliações de impacto algorítmico, garantindo que as decisões que afetam cidadãos sejam transparentes, justificáveis e contestáveis.

No entanto, esses esforços de formação não podem estar restritos aos técnicos, pesquisadores ou profissionais de nível superior. É necessário empreender uma massiva alfabetização ou literacia em IA para toda a sociedade, de modo a democratizar o acesso às oportunidades que ela traz, assim como alertar sobre seus riscos. Ou seja, a literacia em IA precisa partir de uma perspectiva ampla e crítica, na linha do que definem Almatrafi, Johri e Lee (2024), baseados em ampla revisão sistemática sobre o tema. Os autores definem literacia em IA como o desenvolvimento de competências individuais em três dimensões que permitam: avaliar criticamente as tecnologias de IA; comunicar e colaborar eficazmente com a IA; e usar a IA como uma ferramenta *online*, em casa e no local de trabalho.[12]

A capacidade de resistir à simples aceitação de uma solução algorítmica, exercendo um julgamento crítico alinhado aos valores republicanos e ao interesse público, é indispensável. A IAG deve ser vista como uma ferramenta que auxilia a deliberação humana qualificada e eticamente fundamentada, não um substituto para ela. Isso requer também a habilidade de selecionar e avaliar as fontes que alimentam sistemas de IA, assegurando que reflitam valores democráticos. A formação contínua e a abordagem interdisciplinar também são essenciais para acompanhar a rápida evolução tecnológica e aplicar a IA de forma responsável.

Em mentes e mãos mal-intencionadas, a característica calculística da IA e a capacidade de gerar respostas com um posicionamento específico, derivado do acervo, tornam factível a criação de assistentes extremistas capazes de gerar desinformação algorítmica com maior requinte e poder de convencimento. Assim como a máquina de propaganda analógica do passado demonstrou eficácia, as ferramentas digitais desregulamentadas podem influenciar eleições,

12. Há que se iniciar, inclusive, no âmbito do projeto IAPP uma ação específica nesse campo, voltado a técnicos do setor público e membros de conselhos de políticas públicas pelo país.

deslegitimar programas sociais e "cancelar" atores políticos. Como bem colocou Han (2022a, p. 25-28):

> no início da democracia, a mídia determinante era o livro. Este estabelece um discurso racional de esclarecimento. A esfera pública discursiva, essencial para democracia, se deve ao público leitor pensante. [...] As mídias eletrônicas de massa destroem o discurso racional marcado pela cultura livresca. Produzem uma midiocracia [...] [em que] o entretenimento determina a mediação de conteúdos políticos e deteriora a racionalidade.

A vigilância da sociedade sobre as mídias digitais é capital. Certamente que a organização de um acervo de estudos qualificados em políticas públicas, com curadoria plural e atenta, como pretendido no âmbito do projeto IAPP mencionado, e o desenvolvimento de um assistente de IAG com "comportamento" equilibrado e republicano, como o ChatPP, parecem representar uma salvaguarda importante nesse cenário digital com tantos riscos.

No entanto, mesmo salvaguardas instrumentais como essas são insuficientes diante dos cenários de rápido avanço da IA delineados por Kokotajlo *et al*. (2025) no relatório *AI 2027*. Esse relatório, que trata do rápido avanço em direção a IA geral e a superinteligente, revela que o desafio do alinhamento com os objetivos humanos é muito mais profundo do que a seleção de dados de treinamento. Sistemas de IA altamente capazes, como o hipotético Agent-4 ou Agent-5, podem desenvolver objetivos instrumentais emergentes ("ganhar conhecimento", "curiosidade", "ganhar poder"), mesmo que não explicitamente programados para isso, e podem falhar em internalizar de forma robusta as especificações de segurança e valores. Os autores descrevem a enorme dificuldade, mesmo para as empresas de ponta, em verificar o alinhamento interno desses modelos, citando casos em que a IA pareceu "trabalhar contra" os esforços de segurança ou esconder seus verdadeiros planos de alinhamento de seus sucessores a si própria, em vez de à especificação humana. Isso sugere que, no futuro próximo, garantir que a informação algorítmica de IAs avançadas sirva a uma vocação republicana exigirá não apenas curadoria, mas também avanços técnicos complexos em áreas em que as próprias IAs podem rapidamente superar a capacidade humana de supervisão.

Preocupações semelhantes com o desenvolvimento da IA de modo seguro e alinhado aos interesses humanos já haviam sido antecipadas de forma detalhada em relatório produzido com contribuições de especialistas de vários países (Reino Unido, 2024). Esses especialistas apontam que o ritmo acelerado que as empresas do setor têm seguido no desenvolvimento das tecnologias de IA pode resultar, em futuro próximo, em uma disputa com a disponibilidade de insumos técnicos e recursos naturais para outros fins societais. Destacam que esse ritmo de inovação está muito acima da capacidade de implantar e prever salvaguardas necessárias para mitigação dos riscos possíveis da IA. Esse desalinhamento da IA se

daria, potencialmente, em três grandes domínios: no risco de aprofundamento da "ciberdelinquência", isto é, do uso malicioso das ferramentas na disseminação de informações sabidamente equivocadas para fins políticos ou econômicos; na produção de efeitos involuntários e/ou reiteração dos vieses discriminatórios de algoritmos descalibrados contra minorias ou "maiorias minorizadas"; e, por fim, nos riscos sistêmicos no mercado de trabalho, seja na perda de ocupações e aumento da desigualdade, seja na automatização de processos decisórios (na saúde, nas finanças etc.).

A projeção de IAs superinteligentes, potencialmente desalinhadas e com "capacidades de influência sobre-humana", desenvolvidas em uma *corrida geopolítica intensa*, levanta riscos que vão muito além da manipulação informacional ou do viés nos sistemas atuais. Esses riscos incluem a possibilidade de perda de controle, subversão de objetivos humanos e uma *reconfiguração radical da economia e da sociedade*. Portanto, as políticas públicas devem abranger urgentemente a governança da IA em suas fronteiras, promovendo pesquisas em alinhamento robusto e interpretabilidade, e considerando a regulação da capacidade computacional e dos dados utilizados em modelos de grande escala.

Nesse contexto de rápida e profunda transformação, a inação pode tornar quaisquer salvaguardas existentes obsoletas. A vigilância republicana deve expandir-se para os domínios mais complexos e incertos da IA de fronteira. E essa vigilância, tanto no presente (combatendo o viés algorítmico em sistemas atuais) quanto no futuro (preparando-se para IAs mais avançadas), depende fundamentalmente da formação de uma nova geração de gestores públicos e profissionais. Eles devem ser equipados não apenas com o domínio técnico das ferramentas, mas, acima de tudo, com capacidades interpretativas sofisticadas, habilidades para identificar e mitigar vieses, e um profundo senso ético e de responsabilidade para garantir transparência, responsabilização e justiça algorítmica. Tais competências são essenciais para que o setor público possa navegar no cenário do capitalismo datatificado, assegurando que a tecnologia sirva aos valores republicanos e democráticos e ao interesse público.

REFERÊNCIAS

ALMATRAFI, O.; JOHRI, A.; LEE, H. A systematic review of AI literacy conceptualization, constructs, and implementation and assessment efforts (2019-2023). **Computers and Education Open**, v. 6, p.1-20, 2024.

ALMEIDA, A. C. **A cabeça do brasileiro, vinte anos depois**: o que mudou? São Paulo: Difel, 2025.

ALMEIDA, A. C.; RIBEIRO, R. J. **A política como ela é**. São Paulo: Difel, 2024.

ANGWIN, J. *et al*. Machine bias. **ProPublica**, 23 maio 2016.

BAROCAS, S.; HARDT, M.; NARAYANAN, A. **Fairness and machine learning**: limitations and opportunities. Cambridge, MA: MIT Press, 2019.

BENKLER, Y.; FARIS, R.; ROBERTS, H. **Network propaganda**: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics. Oxford: Oxford University Press, 2018.

BIROLI, F.; MACHADO, M. D.; VAGGIONE, J. M. **Gênero, neoconservadorismo e democracia**. São Paulo: Boitempo, 2020.

BUOLAMWINI, Joy. **Unmasking AI**: my mission to protect what is human in a world of machines. Nova Iorque: Random House, 2023.

CARREIRA, D.; LOPES, B. (org.). **Gênero e educação**: ofensivas reacionárias, resistências democráticas e anúncios pelos direitos humanos à educação. São Paulo: Ação Educativa, 2022.

DANAHER, J. The threat of algocracy: reality, resistance and accommodation. **Philosophy & Technology**, v. 29, n. 3, p. 245-268, 2016.

EMPOLI, G. **Os engenheiros do caos**. 3. ed. Belo Horizonte: Vestígio, 2019.

FBSP – FÓRUM BASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Modelos de inteligências artificiais e a propensão ao autoritarismo algorítmico**. São Paulo: FBSP, fev. 2025. (Informe de Análise, n. 04).

FISHER, M. **A máquina do caos**. São Paulo: Todavia, 2023.

FLAXMAN, S.; GOEL, S.; RAO, J. Filter bubbles, echo chambers, and online news consumption. **Public Opinion Quarterly**, v. 80, n. S1, p. 298-320, 2016.

HAN, B. C. **Infocracia**: digitalização e crise da democracia. Petropólis: Vozes, 2022a.

HAN, B. C. **Não-coisas**: reviravoltas do mundo da vida. Petropólis: Vozes, 2022b.

HARAWAY, Donna. Manifesto ciborgue: ciência, tecnologia e feminismo-socialista no fim do século XX. *In*: HOLANDA, Heloísa Buarque (org.). **Pensamento feminista**: conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

JANNUZZI, P. **Políticas públicas, valores e evidências em tempos de inteligência artificial**. Campinas: Alínea, 2024.

JANNUZZI, P. *et al*. Inteligência artificial e políticas públicas: um ano depois. **Nexo Jornal**, Nexo Políticas Públicas, 10 out. 2024.

JANNUZZI, P. *et al*. Informação algorítmica e políticas públicas: a contribuição dos modelos de inteligência artificial generativa. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, Campinas, v. 6, 2025.

JANNUZZI, P.; TEIXEIRA, V.; REIS, F. Chat GPT, inteligência para o bem? **Terapia Política**, 5 maio 2023.

JANSSEN, M. *et al*. Data governance: organizing data for trustworthy artificial intelligence. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 3, 2020.

KOKOTAJLO, D. *et al*. AI 2027. **AI Futures Project**, 2025.

LAGO, M. O enigma do voto. **Piauí**, ed. 220, p. 22-26, jan. 2025.

LATOUR, Bruno. **A Caixa de Pandora**: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos. Bauru: EDUSC, 2001.

MARCUSE, Herbert. **Tecnologia, guerra e fascismo**. Coletânea de artigos editada por Douglas Kellner, São Paulo: Unesp, 1999.

MARQUES, L. Os direitos e as big techs. **Terapia Política**, 18 abr. 2023.

MOREIRA, E. **Economia do desejo**: a farsa da tese neoliberal. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

OBERMEYER, Z. *et al*. Dissecting racial bias in an algorithm used to manage the health of populations. **Science**, v. 366, n. 6464, p. 447-453, 2019.

O'NEIL, Cathy. **Algoritmos de destruição em massa**: como o big data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia. São Paulo: Rua do Sabão, 2021.

PERSILY, N.; TUCKER, J. **Social media and democracy**: the state of the field, prospects for reform. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

PRIOLI, G. **Ideologias**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

REINO UNIDO. **International Scientific Report on the Safety of Advanced AI**: interim report. Seul: Department for Science, Innovation and Technology, 2024.

RESENDE, G. *et al*. (Mis)information dissemination in WhatsApp: gathering, analyzing and countermeasures. *In*: LIU, L.; WHITE, R. **The World Wide Web Conference**. Nova Iorque: Association for Computing Machinery, 2019. p. 818-828.

ROSAS, J. C.; FERREIRA, A. R. (org.). **Ideologias políticas contemporâneas**. Coimbra: Almedina, 2014.

SELOKAR, A. Lhama 3.1: everything you nedd to know about Meta´s latest AI_Language Model. **Medium**, 2014.

SILVA, E. C. M. **Conspiracionismo no Brasil em números**. São Paulo, 2024.

SILVA, E. C. M.; VAZ, J. C. (coord.). **Como a desinformação impacta as políticas públicas**. São Paulo: GETIP-USP; OIPP-USP; NEB-FGV, 2022.

SOUSA, J. **O pobre de direita**: a vingança dos bastardos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024.

TAVARES, R. **Esquerda e direita**: guia histórico para o século XXI. São Paulo: Tinta da China, 2024.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ADORNO, T. W. **Aspectos do novo radicalismo de direita**. São Paulo: Unesp, 2020.

GIL-GARCIA, J. R.; ZHANG, J.; PURON-CID, G. Conceptualizing smartness in government: an integrative and multi-dimensional view. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 524-534, 2016.

GORGEN, J. A nova geopolítica do universo digital. **Outras Palavras**, 2024.

HUYEN, C. **AI engineering**: building applications with Foundation Models. [*S. l.*]: O'Reilly Media, 2024.

JANOWSKI, T. Digital government evolution: from transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 221-236, 2015.

MERGEL, I.; EDELMANN, N.; HAUG, N. Defining digital transformation: results from expert interviews. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, 2019.

OCHIGAME, Rodrigo. A longa história da justiça algorítmica. **Revista Rosa**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 1-45, maio 2022.

RIBEIRO, M. H. *et al*. Auditing radicalization pathways on YouTube. *In*: CONFERENCE ON FAIRNESS, ACCOUNTABILITY, AND TRANSPARENCY. **Proceedings** [...]. Nova Iorque: Association for Computing Machinery, 2020. p. 131-141.

WIRTZ, B. W.; WEYERER, J. C.; GEYER, C. Artificial intelligence and the public sector-applications and challenges. **International Journal of Public Administration**, v. 42, n. 7, p. 596-615, 2019.

ZUBOFF, S. **The age of surveillance capitalism**: the fight for a human future at the new frontier of power. Nova Iorque: Public Affairs, 2019. 704 p.

PARTE 2

Aprofundando o exercício de uma perspectiva moderada do uso de evidências

CAPÍTULO 6

QUEM TEM MEDO DE REQUISITOS DIALÓGICOS CARREGADOS DE VALORES? UM OLHAR AXIOLÓGICO PARA OS SISTEMAS DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Rosana de Freitas Boullosa[1]
Roberto W. S. Rodrigues[2]

1 INTRODUÇÃO

Há um franco e crescente debate no campo dos estudos em políticas públicas sobre a não neutralidade não apenas das próprias políticas mas também das abordagens analíticas que buscam compreendê-las (Fischer, 2016; Boullosa, Peres e Bessa, 2021). Esse movimento crítico desafia uma tradição dominante marcada pelo racionalismo tecnocrático, que historicamente buscou separar sujeito e objeto, fato e valor, política e ciência.

Essa tradição sustentou, por décadas, a crença de que seria possível produzir análises objetivas, neutras e universais, desprovidas de qualquer juízo normativo – uma ilusão denunciada por autoras e autores como Fischer (2009, 2016, 2025), Yanow (2025), Schwartz-Shea e Yanow (2012), e Stone (2012), Fischer e Forester (1993) ao dar voz a escola dos estudos críticos em políticas públicas. Metodologicamente, essa escola se situa no interpretativismo, reafirmando um modo construtivista de fazer ciência, alternativo ao positivismo, com raízes epistemológicas distintas, sem um chão comum (Fischer, 2025).

Em vez de perseguir uma objetividade abstrata, os estudos críticos em políticas públicas propõem uma virada argumentativa e interpretativa que reconheça o papel dos valores, das narrativas e dos saberes situados na construção e na avaliação das políticas, numa defesa por uma racionalidade prática e deliberativa, capaz de acolher múltiplas vozes, especialmente aquelas historicamente marginalizadas, no processo de formulação, implementação e julgamento das políticas públicas (Boullosa, Peres e Bessa, 2021).

1. Professora titular do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: rosanaboullosa@unb.br.
2. Analista de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento e Orçamento. *E-mail*: roberto.wagner@planejamento.gov.br.

Para essa escola, portanto, a análise de políticas públicas é, inevitavelmente, uma prática valorativa, inserida em disputas discursivas e contextos políticos concretos. Ao rejeitar a falsa promessa da neutralidade científica, esses estudos contribuem para o fortalecimento de um campo crítico, normativamente engajado e epistemologicamente plural, que entende a análise de políticas como uma prática ética e política, comprometida com a transformação social.

Essa perspectiva crítica tem se expandido de forma consistente para o campo da avaliação de políticas públicas, ganhando cada vez mais massa crítica. Observa-se uma ampliação do escopo teórico e metodológico da avaliação, com a incorporação de abordagens construtivistas, participativas, interpretativas e axiológicas, que reconhecem a centralidade dos valores e das disputas epistemológicas na constituição dos processos avaliativos (Boullosa, 2020b; Boullosa *et al.*, 2021). Em particular, a chamada escola axiológica em políticas públicas revela, em seus desdobramentos, uma transformação profunda na compreensão dos valores, que deixam de ser considerados elementos implícitos ou acessórios para se tornarem componentes centrais, disputados e constitutivos da própria prática avaliativa (Boullosa, 2020a, 2024).

O fio de construção da matriz axiológica na avaliação de políticas públicas tem raízes já antigas. Com Weiss (1972, 1973, 1991), a avaliação passou a ser mais diretamente entendida como uma atividade inserida em contextos políticos permeados por valores, os quais precisam ser problematizados, e não apenas controlados metodologicamente. Essa perspectiva se fortaleceu com a proposta de Cronbach (1982), que sugeriu a constituição de comunidades de políticas valorativamente responsáveis pela validação externa dos resultados avaliativos. Em seguida, House (1991) defendeu que a avaliação deveria assumir um compromisso ético com populações vulnerabilizadas, reconhecendo o caráter moral do ato de avaliar.

Seguindo o mesmo fio, Guba e Lincoln (1989), assim como Stake *et al.* (1997), assumiram de vez que as atividades de percepção, interpretação e julgamento nos processos avaliativos seriam sempre valorativos e situados. E que, consequentemente, quem avalia deve interrogar-se reflexivamente sobre os seus próprios valores e assumir democraticamente a não primazia deles nos processos avaliativos coordenados por eles. Fischer (1995, 2016) contribuiu novamente ao destacar que é a linha normativa da argumentação que valida os critérios de avaliação, considerando todo o processo avaliativo como um processo de deliberação pública.

Em produções mais recentes, especialmente latino-americanas, os valores são tratados como marcadores identitários, expressões de disputas sociopolíticas e fundamentos ético-epistêmicos do juízo avaliativo. Alguns autores dessas

abordagens propuseram a antimanualização da avaliação (Boullosa *et al.*, 2021), a valorização dos contextos e a construção argumentativa dos critérios, recusando a neutralidade técnica e afirmando a avaliação como prática política, situada e comprometida com justiça social, pluralidade de vozes e reconhecimento das diferenças (Boullosa, 2024). Outros propuseram a multidimensionalidade e a interdisciplinaridade (Gussi e Oliveira, 2016) como elementos constituintes de abordagens críticas.

Quando passamos para o campo do monitoramento de políticas públicas, percebemos que essa inflexão crítica ainda está por acontecer. O monitoramento continua sendo amplamente percebido como um domínio neutro e operativo, uma das formas mais cultuadas de produção de evidências nas políticas públicas. Esse culto apenas reforça sua imagem como uma função essencialmente instrumental, técnica e objetiva – supostamente alheia a escolhas éticas, epistemológicas ou a disputas políticas – dentro de uma visão utilitarista que o concebe exclusivamente como uma ação voltada à eficiência e à eficácia da política.

Essa visão utilitarista afasta-se de uma necessária análise interpretativa do que é observado (Van Hulst *et al.*, 2024), impedindo a compreensão das repercussões dos valores e significados implicados nas escolhas sobre o que monitorar e como fazê-lo. O imaginário tecnocrático que sustenta essa abordagem (Bandeira e Rodrigues, 2012) está profundamente enraizado em sua genealogia, marcada por forte influência da lógica gerencial na prática e da teoria cibernética em seus fundamentos conceituais – uma matriz que moldou tanto o desenho dos sistemas quanto sua concepção funcionalista. Essa concepção os orienta à retroalimentação de dados com fins de controle, previsibilidade e correção de desvios, consolidando a ideia de que monitorar seria apenas observar e ajustar, como se fosse possível fazê-lo sem a interferência de valores ou disputas normativas.

Essa concepção limitada traz consigo inúmeros problemas. Um deles é o chamado efeito túnel, no qual apenas variáveis previamente definidas são acompanhadas, produzindo um campo estreito de observação que ignora aspectos relevantes e dinâmicos das políticas em curso (Boullosa e Rodrigues, 2014). Esse foco repetitivo compromete a capacidade do monitoramento de identificar transformações emergentes ou de captar o que escapa aos indicadores estabelecidos. Outro problema recorrente é a desarticulação entre monitoramento e gestão: as variáveis acompanhadas muitas vezes não são passíveis de intervenção direta, ou não se conectam com os instrumentos reais de decisão e planejamento (Gussi e Oliveira, 2016). Assim, monitorar passa a ser uma atividade meramente burocrática, pouco útil para a transformação prática da política.

Soma-se a isso o risco de fetichização dos indicadores, nos quais os números ganham mais importância do que os significados que carregam ou do que os

contextos que os produzem. Também se corre o risco de invisibilizar sujeitos, territórios e saberes que não cabem nos modelos padronizados, reforçando desigualdades ao invés de enfrentá-las, naturalizando padrões de poder e exclusão que se manifestam nos próprios critérios de acompanhamento e nos modos de representação da realidade institucionalizada pelos sistemas de monitoramento.

Ao tratar o monitoramento como uma atividade neutra e autossuficiente, descola-se sua potência crítica e pedagógica, limitando-o a uma função de vigilância e manutenção da ordem existente. Por isso, é fundamental que o debate sobre a não neutralidade – ou melhor, sobre os valores que estruturam e atravessam práticas políticas, analíticas e institucionais – também incida sobre o campo do monitoramento de políticas públicas, reconhecendo-o como um campo de conhecimentos e práticas, e não apenas como um instrumento técnico.

É preciso assumir que os sistemas de monitoramento não apenas coletam e organizam dados: eles são definidos por sujeitos que decidem o que importa ser monitorado, quais são os critérios de sucesso, o que se torna visível e o que permanece à margem, quais sujeitos são reconhecidos e quais são silenciados, e quais evidências são tornadas públicas para o escrutínio da sociedade. De forma quase imperceptível, esses sistemas ganham voz – falam, decidem, ocultam – como se fossem atores imparciais, quando na verdade operam como dispositivos carregados de escolhas normativas e disputas de poder, travestidos de neutralidade técnica – como se, discursivamente, se tratasse de um movimento de prosopopeia que dá voz às realidades de gestão operadas pelos estados.

Assim, na contramão de uma tendência dominante que insiste em tratar o monitoramento de políticas públicas como uma prática neutra, técnica e desprovida de valores, neste capítulo defende-se a inclusão das questões de valores nesse campo. Trata-se de um chamado ao reconhecimento de que o monitoramento – e as evidências por ele produzidas – deve ser compreendido não apenas como um instrumento de entrada e saída de dados mas como uma ação situada em um campo de disputas simbólicas, éticas e políticas. Nosso objetivo é contribuir para a construção de uma abordagem axiológica do monitoramento, capaz de explicitar e lidar com os valores que o estruturam, em vez de escondê-los sob a aparência de neutralidade.

Para isso, propomos, na segunda seção, uma reflexão que parte da revisão da dicotomia entre fatos e valores, explorando suas raízes históricas e políticas. Em seguida, na seção 3, resgatamos a constituição do monitoramento como prática cibernética e excessivamente gerencial, discutindo como essa matriz conceitual limita sua potência democrática e contribui para distorções na interpretação e no uso dos dados. Na seção seguinte, interrogamos o déficit axiológico presente nos sistemas de monitoramento atualmente existentes, evidenciando a ausência

de uma reflexão crítica sobre os valores que os atravessam. Por fim, na conclusão do capítulo, propomos uma abordagem dialogicamente carregada de valores, orientada à construção de modelos situados de monitoramento – mais democráticos e democratizadores – que valorizem a pluralidade de saberes, territórios e sujeitos.

2 REVISANDO A DICOTOMIA ENTRE VALOR E FATO COMO UMA CONSTRUÇÃO SOCIAL

A separação entre fatos e valores constitui uma das pedras angulares da racionalidade moderna. Desde o Iluminismo, consolidou-se a ideia de que os fatos – entendidos como observáveis, mensuráveis e verificáveis – pertenceriam ao domínio da ciência e da objetividade, enquanto os valores – associados a crenças morais, preferências subjetivas e juízos éticos – habitariam o campo da subjetividade e da irracionalidade. Essa clivagem, que remonta aos alertas de David Hume sobre a transição indevida do "ser" para o "dever ser", foi radicalizada no século XX pelo positivismo lógico, que definiu os juízos de valor como proposições destituídas de sentido cognitivo. Tal concepção gerou uma divisão rígida entre razão científica e razão prática, contribuindo para uma hegemonia da neutralidade como valor epistêmico.

Entretanto, essa dicotomia tem sido objeto de críticas robustas nas últimas décadas. A filosofia contemporânea, em diferentes vertentes, têm demonstrado que a oposição entre fato e valor é historicamente construída, epistemologicamente frágil e politicamente interessada. Longe de descrever fielmente os modos de conhecer e julgar, ela atua como um dispositivo de separação e hierarquização entre formas de racionalidade, com efeitos normativos e institucionais profundos.

Entre as críticas mais influentes, começamos por destacar as de Hilary Putnam, que propõe o colapso da dicotomia como condição para uma epistemologia mais honesta e comprometida. Em *The collapse of the fact/value dichotomy and other essays* (Putnam, 2002), o autor argumenta que os juízos de valor não apenas são racionais, como também são indissociáveis da própria prática de conhecimento. Segundo ele, não é possível descrever o mundo sem recorrer a critérios normativos: as categorias que usamos, os critérios de relevância que adotamos, os conceitos que mobilizamos – todos são impregnados de valores. Isso é especialmente evidente no uso de conceitos espessos (como "justo", "humano", "racional"), que operam simultaneamente nos planos descritivo e normativo.

A crítica de Hilary Putnam à dicotomia entre fatos e valores constitui uma das mais influentes tentativas contemporâneas de reconstruir o lugar da ética no interior da razão. Segundo o autor, a divisão moderna entre juízos descritivos (considerados objetivos) e juízos normativos (tomados como subjetivos) não se sustenta nem lógica nem empiricamente. Essa dicotomia

é um artefato filosófico que, embora útil para a construção de uma imagem idealizada da ciência, deforma o modo como pensamos, argumentamos e decidimos no mundo real (Putnam, 2002).

A separação entre fato e valor, para Putnam, se consolidou historicamente por razões filosóficas e políticas específicas. No século XVIII, David Hume introduziu a ideia de que não se pode derivar um "dever" a partir de um "ser", ou seja, que juízos normativos não decorrem logicamente de descrições empíricas. Essa distinção foi radicalizada no século XX pelo positivismo lógico, cujos representantes, como os filósofos do Círculo de Viena, argumentaram que os valores não possuem conteúdo cognitivo e, portanto, estariam fora do escopo da ciência e da racionalidade. A ciência moderna, ao buscar consolidar sua autoridade por meio da objetividade, acabou por expulsar os valores do campo do conhecimento legítimo, relegando-os ao domínio da subjetividade, da emoção ou da cultura.

Essa dicotomia serviu para sustentar a ilusão de que decisões públicas, científicas ou técnicas podem ser neutras, quando, na realidade, estão sempre atravessadas por valores. Putnam mostra que toda escolha científica depende de valores epistêmicos como clareza, simplicidade e elegância teórica; que toda formulação de política pública ou análise social recorre a conceitos ético-descritivos espessos, que misturam descrição e julgamento – como pobreza, violência, eficiência ou injustiça; e que, portanto, não existem juízos puramente factuais nem valores completamente arbitrários: ambos são construções interdependentes, historicamente situadas e culturalmente moldadas.

Putnam demonstra, assim, que mesmo os enunciados considerados "puramente descritivos" dependem de valores para serem aceitos como válidos. Isso significa que a própria ciência está impregnada de critérios normativos, ainda que esses muitas vezes sejam invisibilizados sob a aparência de neutralidade. Ela afirma que o ideal de uma visão totalmente valor-neutra é uma quimera e que não podemos sequer descrever o mundo sem usar conceitos que carregam implicações normativas (Putnam, 2002).

Putnam também desafia a crença de que os valores seriam irracionais por natureza. De acordo com o autor, os valores podem, ao contrário, ser discutidos, argumentados, comparados e revisados com base em critérios públicos e compartilháveis. O problema não está nos valores em si, mas na recusa da filosofia moderna em reconhecê-los como parte legítima da razão. Esse reconhecimento é fundamental para qualquer tentativa de pensar criticamente as formas contemporâneas de conhecimento aplicado.

Essa crítica converge, embora por outras vias, com o pensamento de Jürgen Habermas, cuja obra denuncia o predomínio da razão instrumental na modernidade. Para o autor, a redução da racionalidade à lógica de eficiência e controle

técnico obscurece formas de razão que se fundam na comunicação, na deliberação e no entendimento mútuo. Habermas (1968) demonstra como diferentes formas de conhecimento estão ligadas a diferentes interesses constitutivos, entre eles o interesse emancipatório que se expressa na crítica social. Já Habermas (1981) propõe uma distinção fundamental entre racionalidade estratégica e racionalidade comunicativa – esta última sendo capaz de incorporar valores, conflitos e pluralidade em processos argumentativos orientados à construção intersubjetiva de sentido.

Assim como Putnam, Habermas recusa a exclusão dos valores do campo da razão – mas vai além, ao defender que a validade dos juízos normativos pode ser avaliada segundo critérios discursivos, isto é, com base em condições ideais de argumentação entre sujeitos livres e iguais. A razão, para ele, é inseparável da ética: não existe conhecimento sem posicionamento, nem neutralidade sem consequências normativas.

Essa crítica encontra um reforço radical na obra de Bruno Latour, que desloca o foco da epistemologia normativa para a sociologia da ciência. Latour (1987, 1991) propõe um rompimento com o "grande divórcio" entre natureza e sociedade que sustenta a modernidade. Para ele, os fatos científicos não são entidades puras e autoevidentes, mas resultados de redes de mediação entre humanos e não humanos: laboratórios, instrumentos, teorias, práticas discursivas, convenções institucionais. O que chamamos de *fato* é, na verdade, um construto sociotécnico, cuja autoridade depende da estabilização dessas redes.

Latour (1987) propõe abandonar a distinção entre conhecimento e valores em favor de uma análise dos modos de existência dos enunciados científicos e políticos. Ele não nega a realidade dos fatos, mas denuncia a ficção de que eles são produzidos fora de qualquer disputa, interesse ou mediação. Ao desnaturalizar a autoridade epistêmica da ciência moderna, o autor mostra que toda produção de verdade é também uma produção de mundo – e, portanto, sempre carregada de escolhas normativas, mesmo que não reconhecidas como tais.

Complementando essa constelação crítica, a filósofa Elizabeth Anderson acrescenta à tradição pragmatista uma atenção especial à responsabilidade moral da ciência e da razão pública. Em textos como *Value in ethics and economics* (Anderson, 1993), a autora argumenta que os valores não são obstáculos ao conhecimento, mas condições para sua validade. Para ela, a objetividade não está na ausência de valores, mas em sua deliberação aberta, crítica e democrática. O conhecimento é um empreendimento social que requer *accountability*, sensibilidade moral e diversidade epistêmica – especialmente para evitar a reiteração de opressões estruturais sob o manto da neutralidade. Ao incorporar Anderson, recuperamos uma perspectiva feminista e engajada que recoloca a justiça e a

experiência social no centro das práticas cognitivas. Importante contribuição chega também do feminismo negro, sobretudo com Collins (1990), que reorganiza a noção de epistemologia a partir da ideia de matriz de dominação para evidenciar a hierarquia dos saberes no campo científico e a centralidade das experiências vividas como base legítima para a produção de conhecimento.

Essas quatro contribuições – Putnam, Habermas, Latour e Anderson – apontam, por caminhos distintos e complementares, para a necessidade de superar o paradigma da neutralidade factual. Juntas, oferecem as bases para uma reconfiguração da razão: não como um exercício abstrato de distanciamento, mas como prática situada, orientada à deliberação, à transformação e ao cuidado com o comum. Rejeitar a dicotomia entre fato e valor é, assim, abrir espaço para uma política do conhecimento que assuma seus compromissos normativos e permita sua reconstrução coletiva. E com Collins (1990), reconhecemos que o compromisso epistêmico com a justiça passa pelo reconhecimento das experiências situadas como fontes legítimas de conhecimento e pela valorização ativa de vozes historicamente silenciadas. Com isso, a autora abre também espaço para a incorporação das emoções – e o controle delas – como parte do processo de construção epistêmica.

Nesse movimento, é fundamental incorporar perspectivas do Sul global, que têm refletido criticamente sobre as implicações políticas e epistêmicas da ruptura com a suposta neutralidade científica. Autoras como Lélia Gonzalez e Sueli Carneiro denunciaram os mecanismos por meio dos quais a ciência hegemônica opera o apagamento de saberes negros, femininos e periféricos, sustentando relações históricas de opressão e exclusão. Gonzalez (1987) argumenta que o conhecimento científico nega sistematicamente as experiências e os saberes produzidos por mulheres negras, reafirmando a lógica colonial e patriarcal. Carneiro (2005), por sua vez, aprofunda esse diagnóstico ao denunciar a ocorrência de sucessivos epistemicídios, nos quais conhecimentos ancestrais e formas de pensar contra-hegemônicas são eliminados ou deslegitimados.

Mais centrada no campo dos estudos em políticas públicas, destaca-se a noção de pesquisa implicada, desenvolvida por Boullosa (2019). Em diálogo com epistemologias feministas e decoloniais, Boullosa propõe compreender a produção de conhecimento como um processo reflexivo, situado e politicamente engajado, no qual pesquisadoras e pesquisadores reconhecem e assumem suas posições nos fluxos de poder e nas disputas de sentido. Para a autora, a pesquisa implicada é aquela que se orienta pela indissociabilidade entre sujeito e objeto, entre valores e práticas, entre conhecimento e transformação. Em vez de perseguir uma pretensa neutralidade ou exterioridade, ela assume a implicação ética, política e epistêmica do ato de pesquisar. Nessa chave, produzir conhecimento é também produzir

presença, escuta, responsabilidade e compromisso com a pluralidade de mundos e vozes que as políticas públicas afetam e mobilizam.

Ao articular as autoras e os autores que mencionamos anteriormente, desenha-se uma constelação crítica que afirma a inseparabilidade entre conhecimento e valor, entre técnica e política, entre razão e experiência social. Essa constelação oferece a base epistemológica para o que se propõe nas seções seguintes deste capítulo: um olhar axiológico, situado e democraticamente implicado sobre os sistemas de monitoramento de políticas públicas – inclusive quando estes são tratados como sistemas de produção de evidências, as quais, como nos mostra essa constelação crítica, só encontram validade dentro de quadros específicos de valores. Elas não são neutras, tampouco universais: são saberes situados, atravessados por disputas e contextos, que podem ocultar, sob o véu da neutralidade, formas opressivas de produção e legitimação do conhecimento.

3 A HERANÇA CIBERNÉTICA E GERENCIAL DO MONITORAMENTO

O monitoramento de políticas públicas, sobretudo quando concebido em uma perspectiva sistêmica, frequentemente repousa sobre a suposição de uma dimensão meramente técnica como seu principal elemento de desenho, o que leva a um vazio discursivo sobre suas premissas epistemológicas. No entanto, essa é uma leitura equivocada. Historicamente, os sistemas de monitoramento foram desenvolvidos com base em um *design* padronizado que articula conceitos gerencialistas e cibernéticos, sustentando a crença de que tudo pode ser controlado – especialmente quando operam em intervalos temporais curtos e isolados. Parte-se da premissa de que, uma vez descoberta a "fórmula" subjacente aos processos sociais, seria possível prever e intervir na realidade de maneira objetiva. Nessa lógica, os sistemas de monitoramento passam a ser desenhados para controlar os alcances e resultados parciais e finais, utilizando dados aos quais se atribui a qualidade de indicar algo – uma direção, uma mudança, uma transformação. Mais ainda, esses dados são frequentemente assumidos, isoladamente ou em conjunto, como evidências objetivas da realidade ou de mudanças nela.

Contudo, como nos ensina a constelação crítica delineada anteriormente, o que se consolidou como monitoramento de políticas públicas ao longo das décadas é fruto da confluência de dois caminhos históricos distintos e complementares: um de base gerencialista; e outro de base cibernética. As epistemologias que sustentam esses dois caminhos contribuíram para a consolidação de uma visão tecnocrática e supostamente neutra, levando à assunção opressiva de uma neutralidade valorativa sobre o que monitorar, por que monitoramos e com base em quais direções e valores fundamentamos nossas escolhas.

O caminho gerencialista encontra algumas de suas primeiras formulações em Max Weber, para quem a neutralidade axiológica era um imperativo do fazer científico. Weber reconhece que a escolha dos objetos de estudo nas ciências sociais é inevitavelmente orientada por valores – o que ele chama de relação a valores (*wertbeziehung*). Isso significa que pesquisadores selecionam fenômenos que consideram relevantes a partir de seus contextos históricos, culturais e políticos. No entanto, uma vez feita essa seleção, a análise deve se guiar pela neutralidade valorativa, ou seja, por critérios de coerência lógica, rigor empírico e clareza conceitual, evitando que juízos de valor pessoais ou coletivos interfiram na explicação causal dos fenômenos sociais.

Ao estudar a defesa da neutralidade científica em Max Weber, Raquel Weiss realiza uma importante sistematização das diferentes justificativas que o autor mobiliza para sustentar o princípio da neutralidade axiológica nas ciências sociais. Em sua análise, a autora distingue seis tipos de justificativas presentes nos escritos weberianos: ontológica, metodológica, lógica, histórica, ética e epistemológica (Weiss, 2014). A justificativa ontológica baseia-se na ideia de que o mundo dos valores é plural e composto por sistemas normativos inconciliáveis, o que impossibilita a ciência de determinar quais valores seriam mais legítimos. No plano metodológico, a neutralidade seria necessária para garantir a explicação causal e a objetividade, permitindo que apenas a "relação a valores" oriente a escolha dos objetos de estudo, mas sem que isso implique emitir juízos de valor. A justificativa lógica se apoia na crítica à dedução do dever-ser a partir do ser, rejeitando a possibilidade de fundamentar normas diretamente em fatos. Já a justificativa histórica remete à trajetória da ciência moderna, que teria se consolidado ao reconhecer seus próprios limites, especialmente quanto à normatividade. A justificativa ética, por sua vez, enfatiza que a imposição de valores por parte de professores ou cientistas configura abuso de autoridade, e que a neutralidade protegeria a liberdade intelectual das pessoas envolvidas no processo formativo. Por fim, a justificativa epistemológica sustenta que a ciência não é capaz de responder a questões sobre o sentido da vida ou sobre quais valores deveriam ser adotados; ela pode apenas esclarecer as consequências de determinadas escolhas. Ao reunir essas seis dimensões, Weiss revela que a defesa weberiana da neutralidade não se apoia em um único argumento, mas em um conjunto articulado de razões, que reforçam a separação entre ciência e juízo moral como um imperativo ético-metodológico da modernidade.

Essa visão weberiana ganha novo fôlego nos desenvolvimentos do campo de estudos em políticas públicas e em administração pública a partir dos anos 1980. Guiadas por métodos racionais e objetivos, novas escolas de pensamento nesses dois campos estabeleceram as bases de uma racionalidade formal que mais tarde seria apropriada pela gestão pública. Esse racionalismo se fortalece com a

consolidação do campo da avaliação de políticas públicas, especialmente no contexto das reformas neoliberais do Estado em países como Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, e, posteriormente, em diversos países da América Latina, como Chile e Brasil. Essas reformas, inspiradas na ideia de um Estado mínimo e eficiente, impulsionaram o uso de instrumentos de monitoramento como forma de controle de resultados, alçando a mensuração de desempenho à condição de prática central das políticas públicas. No campo dos estudos em políticas públicas, esse movimento se associa às escolas gerencialistas e racionais, que incorporam noções como eficiência, eficácia e efetividade como critérios centrais de julgamento.

O segundo caminho, de natureza cibernética, tem origem na teoria formulada por Wiener (1948), centrada no controle de sistemas. Essa abordagem propõe que, uma vez estabelecidos um percurso e um objetivo, seja possível, por meio da coleta constante de dados e do ajuste automático das rotas, garantir a estabilidade e a previsibilidade dos sistemas por meio do mecanismo de retroação (*feedback*). Esse mecanismo tem como pressuposto a incerteza de que um alvo pode não ser atingido devido a eventos externos. Sendo assim, a retroação corrige o percurso quando o desvio é detectado em tempo real. Contudo, os sistemas de monitoramento desenhados a partir desse paradigma passam a operar com foco na detecção de desvios e na correção de rumos. No entanto, a realidade social é complexa demais para que seja possível realizar correções de desvio em tempo real, uma vez que essa visão não considera as mudanças qualitativas e estruturais dos sistemas sociais, tratando-os como se fossem sistemas fechados, previsíveis e mecânicos. Dessa perspectiva decorre a tendência de linearizar os modelos da realidade, já que o paradigma cibernético segue o caminho oposto, reduzindo sistemas abertos (interativos com o ambiente) a sistemas fechados que tentam capturar relações circulares de causa e efeito (Von Foerster, 2003).

Ademais, essa abordagem opera com forte dependência da linearidade como critério de inteligibilidade, reduzindo a complexidade dos sistemas sociais a relações simples de causa e efeito (Bandeira e Rodrigues, 2012) por causa da tendência da burocracia ao reducionismo positivista. Essa linearidade, além de obscurecer os processos emergentes e as interações múltiplas entre elementos do sistema, sustenta a ilusão de que é possível modelar a realidade com base em relações fixas e previsíveis. Ao contrário do que preconiza o imaginário técnico-burocrático (Bandeira e Rodrigues, 2012), em sistemas sociais não há preservação de qualquer linearidade. No entanto, muitos modelos assumem essa linearidade, como é o caso das equações econométricas, nas quais se pressupõe ser possível produzir evidências conclusivas sobre a realidade a partir de relações unicamente causais entre fenômenos sociais. Não basta compor uma soma de variáveis e seus coeficientes: é preciso complementar esse conhecimento com outros fatores, assumindo a

complexidade do real como um pressuposto fundamental – e não apenas como uma constatação posterior.

De uma perspectiva crítica, toda modelagem da realidade é, por definição, uma hipótese provisória que, no campo social, será sempre carregada de incertezas; e quando essa modelagem se ancora em pressupostos lineares, torna-se ainda mais distante da dinâmica real dos sistemas sociais que operam sobre uma realidade dinâmica. A elaboração e execução de um conjunto de atividades de monitoramento que produz conhecimento complexo de uma realidade percebida deve superar esse isolamento a partir da perspectiva de sistema, que concebe o conjunto do que se entende como fatos da realidade como uma relação de e entre objetos que não são somativos, pois, quando são considerados individualmente ou mesmo a partir das suas conexões em conjunto, não produzem uma sequência de comportamento linear; noção essa que tende afastar o reconhecimento da emergência comportamental sistêmica, que é típica de sistemas complexos (Morin, 1990), cujos requisitos de sua construção são impossíveis de serem capturados pela ótica de modelagem dos chamados *hard systems* (Checkland, 1999).

Ao longo do tempo, a integração entre esses dois caminhos consolidou uma abordagem hegemônica de monitoramento centrada em sistemas padronizados, com forte apelo à neutralidade técnica. Essa abordagem parte da premissa de que é possível controlar e prever o comportamento social por meio da mensuração de indicadores objetivos. Os sistemas sociais, tal como os conhecemos hoje, porém, não são passíveis de um monitoramento passivo-objetivo, em que um sistema é construído tecnicamente dentro de uma arquitetura padrão gerencialista-cibernética. Tal arquitetura não considera as transformações do objeto monitorado, preocupando-se apenas com ajustes na trajetória previamente definida do processo.

Essa visão passiva dos sistemas de monitoramento reforça o modelo cibernético clássico, concebido de forma desejosamente limitada para corrigir rotas ao longo de um percurso predeterminado. Seus algoritmos ignoram as mudanças sociais que ocorrem no ambiente sob escrutínio de um sujeito observador que é abstrato, desprovido de corpo, de historicidade e de engajamento social – um sujeito neutro, homogêneo, cujo olhar não está em disputa. Trata-se de um observador imaginado como desprovido de valores, quando, na prática, carrega consigo – ainda que implicitamente – um projeto de país que pode divergir profundamente dos objetivos transformadores das próprias políticas públicas monitoradas.

Esse desalinhamento torna-se especialmente visível quando o monitoramento é aplicado a políticas públicas com alto grau de inovação social ou com pretensões de transformação estrutural. Nessas situações, os sistemas de monitoramento tendem a apresentar mais resistência, produzir menos resultados e

gerar mais tensões. Em contraste, funcionam com fluidez quando aplicados a políticas de perfil mais conservador, como as economicistas, marcadas por baixa ou nenhuma capacidade de inovação social. Nesses casos, o alinhamento epistemológico com os pressupostos gerencialistas e cibernéticos emerge com facilidade, retroalimentando a ideia de que tais políticas seriam "mais corretas" ou "mais bem desenhadas".

Esse desempenho desigual não ocorre por acaso: trata-se de uma arquitetura epistemológica desenhada para não reconhecer a transformação (Boullosa, 2020a). Ela se alicerça na separação entre valor e fato, entre sujeito e objeto e, por consequência, entre ciência e mudança social. Visto de trás para frente, essa epistemologia exige que os sistemas de monitoramento de políticas públicas operem com uma retroação homeostásica e automatizada – e, portanto, desumanizada – contrastando radicalmente com a etimologia da palavra monitorar, que remete à ideia de aconselhar, observar criticamente e participar ativamente da realidade, cuja etimologia nos diz que se trata, antes de tudo, de um processo totalmente humano e ativo, que para além de qualquer lógica formal, visava aconselhar pessoas no cotidiano das relações humanas.

4 O DÉFICIT AXIOLÓGICO DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO

Os problemas decorrentes das abordagens ancoradas na epistemologia gerencialista-cibernética são numerosos e complexos. No entanto, a maior parte da literatura sobre monitoramento de políticas públicas tende a abordá-los de forma predominantemente técnica e operacional. As discussões concentram-se em aspectos como a capacidade de tradução da realidade, a qualidade e confiabilidade dos dados, a construção de indicadores, a governança da informação ou a suposta falta de cultura de uso dos resultados. Além disso, proliferam manuais e orientações sobre como desenhar "bons" sistemas de monitoramento, geralmente focados em eficiência e eficácia. Pouca atenção, contudo, é dedicada aos fundamentos epistemológicos e axiológicos desses sistemas, o que contribui para a naturalização de sua suposta neutralidade técnica – quando, na verdade, ela é construída historicamente a partir de uma base normativa específica.

Mas onde, afinal, se escondem os valores em sistemas que se apresentam como objetivos? Eles se infiltram de forma silenciosa e estruturante em múltiplos momentos do processo de monitoramento. Estão presentes nas perguntas que o sistema é programado para responder, nas variáveis derivadas dessas perguntas, nas interpretações consideradas relevantes para comunicação, nos alertas que serão efetivamente acionados e nas decisões sobre o que será ou não publicado dos resultados. Os valores também se manifestam na escolha dos próprios objetos a serem monitorados – escolhas que determinam quais políticas públicas merecem

ou não atenção e escrutínio. Estão nos recortes analíticos feitos sobre esses objetos, que destacam certos aspectos e silenciam outros; nas interpretações sobre quais mudanças sociais essas políticas deveriam provocar, muitas vezes baseadas em visões normativas não explicitadas; e no uso do sistema como mecanismo de controle social, que pode tanto reforçar quanto desafiar assimetrias de poder.

Além disso, os valores aparecem na forma como o sistema correlaciona e pondera variáveis e resultados, configurando escolhas técnicas que são, na verdade, decisões políticas e epistemológicas. Estão também na maneira como o monitoramento é ou não capaz de desencadear processos de aprendizagem, sejam eles apenas instrumentais ou potencialmente transformadores, entre os sujeitos envolvidos. Esses elementos demonstram que os sistemas de monitoramento mobilizam e sustentam argumentos, pois são práticas carregadas de valores e, por isso mesmo, exigem vigilância crítica constante sobre suas premissas, decisões e efeitos. A dimensão mobilizadora dos argumentos nos sistemas de monitoramento é tão central para o seu desenho que diferentes argumentos – como os descritos a seguir, a título ilustrativo – ensejariam conjuntos de critérios e indicadores bastante distintos, mesmo quando aplicados a um mesmo objeto.

- Argumento 1 (pró-pobres): todas as pessoas vivendo em territórios longínquos na região Norte do país não têm acesso aos serviços públicos a que têm direito.
- Argumento 2 (pró-desmatamento): o agronegócio deve expandir suas fronteiras pois a intervenção nos biomas causa pouco impacto na mudança do clima.
- Argumento 3 (pró-alimento saudável): a agricultura familiar preza pela produção de alimentos sem agrotóxicos, evitando a contaminação da população por elementos químicos.
- Argumento 4 (pró-presença do Estado): os vazios assistenciais podem ser preenchidos por postos avançados nos territórios, com a instalação de equipamentos sociais junto às populações ou em pontos de fácil acesso a comunidades dispersas.

Mais do que simples frases, esses argumentos expressam disputas de sentido, interesses em jogo e orientações normativas distintas, por isso devem ser desenvolvidos como lentes articuladas entre si, com sentidos claros e consistentes – jamais vagos ou genéricos. Esses conceitos podem, por exemplo, assumir a forma de categorias como autonomia coletiva, direito à diferença, reconhecimento da interdependência, fortalecimento institucional democrático ou cuidados como valor público, entre outras que se mostrem pertinentes ao campo e ao contexto em questão. Além disso, é fundamental refletir criticamente sobre o próprio quadro

valorativo da equipe responsável pela concepção do sistema de monitoramento: por que foram escolhidas determinadas noções e não outras? Que experiências e posicionamentos orientam essas escolhas? Que tipo de desconforto ou implicação política elas provocam?

O Censo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um exemplo importante de coerência reflexiva no desenho do instrumento. Concebido originalmente como uma ferramenta técnica para monitorar a oferta de serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros, sua primeira versão expressava claramente a lógica técnico-burocrática vigente à época (Bandeira e Rodrigues, 2012). O sistema foi desenhado para coletar dados por meio de questionários fixos, sem que suas variáveis fossem submetidas a processos deliberativos ou a reflexões críticas sobre o que deveria, de fato, ser monitorado. O objetivo era registrar informações padronizadas que permitissem identificar lacunas e justificar intervenções administrativas, especialmente no que se refere ao financiamento e à regularização dos serviços. Nesse modelo, o monitoramento não era orientado por um interesse em compreender a realidade local, mas, sim, em enquadrá-la a partir de critérios previamente definidos pela administração central.

No entanto, ainda no primeiro ciclo, a mobilização de mais de seis mil gestoras e gestores municipais e a ampla participação social possibilitaram uma inflexão substantiva no desenho do sistema. A ficha de monitoramento deixou de ser apenas uma ferramenta de fichamento e passou a se constituir como dispositivo de expressão e diálogo com a diversidade territorial. Essa mudança revelou que os dados coletados não apenas respondiam a demandas administrativas mas também permitiam evidenciar o valor público das ações municipais (Moore, 2002). A escuta qualificada realizada com os municípios, incluindo espaços nas comissões bipartite e tripartite da assistência social no país, somada à análise coletiva dos resultados, levou a um aprimoramento do questionário e à construção de uma nova lógica deliberativa para o sistema, mais próxima dos princípios democráticos que regem o SUAS.

No ano seguinte, a ficha de monitoramento passou a se chamar Censo SUAS, incorporando um novo instrumento para coletar dados sobre os serviços de alta complexidade oferecidos pelos centros de referência especializados da assistência social (CREAS). O censo, com essa nova dimensão valorativa, passou a funcionar como um processo anual de monitoramento da oferta de serviços, mas também como instrumento de controle social, fortalecimento da gestão e produção de evidências para o aperfeiçoamento das políticas públicas no âmbito do SUAS.

O sistema de monitoramento acabou se tornando um instrumento que ampliava o escopo deliberativo sobre ele mesmo, alcançando um lócus inicialmente impensável de trocas de todos os tipos: articulação de novas demandas, promoção de engajamento, construção identitária das participantes – em sua grande maioria mulheres –, além de muitos acordos e ajustes entre diferentes atores e seus respectivos municípios de origem. O processo rapidamente se consolidou como um espaço de aprendizagem em múltiplas camadas.

Aquele processo, portanto, embora tenha nascido técnico, se tornou discursivo. Ou melhor: revelou-se uma dimensão discursiva que deslocou o foco inicial das tecnicalidades do sistema computacional para a possibilidade de incorporar outras dimensões da realidade social, por meio da inclusão de variáveis abertas, interpretações contextuais e espaços de deliberação. Do ponto de vista mais estritamente tecnológico, o modelo passou a operar segundo a lógica de sistemas dinâmicos adaptativos, nos quais a retroalimentação se constitui como mecanismo de autoajuste (*self-adapting*). A retroação, nesse sentido, foi fundamental para que o sistema pudesse responder a transformações rápidas e imprevisíveis do ambiente social.

Tecnologicamente, portanto, a questão valorativa passou também a ocupar o centro do modelo, quando se constatou que as abordagens cibernéticas e fragmentadas são teoricamente insuficientes – e politicamente problemáticas – quando se trata de monitorar políticas públicas que pretendem, de fato, transformar realidades marcadas por desigualdades e injustiças. Elas não apenas deixam de capturar o que há de mais dinâmico e complexo nos territórios: podem operar como entraves às próprias transformações que deveriam apoiar. Como observa Boullosa (2023), essa não é uma questão meramente metodológica. Trata-se de reconhecer que toda intervenção pública carrega consigo um projeto de sociedade – e, portanto, deve assumir sua dimensão de justiça social, como parte constitutiva da própria racionalidade do monitoramento.

Esse processo de transformação do Censo SUAS, desde sua concepção inicial até sua reconfiguração como ferramenta deliberativa e democrática, durou cerca de quatro anos. De lá para cá, infelizmente, novas mudanças estruturantes não foram desenhadas nem implementadas. Ainda assim, a experiência acumulada nesse período mostrou que é plenamente possível construir sentidos e significados públicos e democráticos entre as pessoas usuárias e gestoras do sistema, a partir de escutas qualificadas, da mediação crítica dos dados e da valorização dos territórios como fontes legítimas de produção de conhecimento.

5 POR UMA ABORDAGEM AXIOLÓGICA PARA O MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O que aconteceria se as escolhas que estruturam os elementos de um sistema de monitoramento de políticas públicas e seus instrumentos fossem explicitadas e assumidas de forma consciente? Para responder a essa pergunta – e delinear um modelo alternativo – mobilizamos dois marcos conceituais que tensionam o mito da neutralidade: a matriz de dominação, de Collins (1990), e a epistemologia da complexidade, de Morin (1990, 2008, 2015).

Patrícia Hill Collins nos mostra que as opressões estruturais não atuam de forma isolada, mas se entrelaçam em sistemas interseccionais de poder – articulando raça, gênero, classe, sexualidade, território e outras formas de exclusão. O conceito de matriz de dominação evidencia que essas opressões operam de maneira integrada e se manifestam em diversas esferas da vida social, inclusive nas políticas públicas e nos sistemas criados para monitorá-las. Esses sistemas, ao priorizarem determinadas métricas e formas de conhecimento em detrimento de outras, acabam por legitimar padrões específicos de controle e de saberes. Para se contrapor a esse sistema de dominação, é necessário decolonizar a ideia de controle que subjaz ao monitoramento de políticas públicas, aproximando-o de uma noção crítica de aprendizagem, pois o monitoramento, assim como seu próprio objeto, também constitui um campo de relações em disputa.

Para avançar nessa direção, recorremos também ao conceito de dialogicidade, desenvolvido por Edgar Morin em sua abordagem da complexidade e da epistemologia transdisciplinar. Para esse autor, a dialogicidade é a capacidade de integrar e articular elementos aparentemente contraditórios dentro de um mesmo processo de pensamento, sem que um anule o outro. Esse conceito se estrutura em torno de quatro princípios fundamentais: i) o princípio dialógico, segundo o qual elementos antagônicos podem ser simultaneamente complementares, concorrentes e contraditórios; ii) a superação da lógica binária, que aceita a coexistência de contradições sem reduzi-las a uma única verdade; iii) a interconexão de saberes, que reconhece a necessidade de um pensamento complexo e transdisciplinar; e iv) o princípio da auto-eco-organização, que entende o diálogo entre forças opostas como motor da evolução e da adaptação dos sistemas sociais.

A partir desses princípios, um sistema de monitoramento deveria ser concebido de forma integrada, dinâmica e flexível, capaz de reconhecer e acolher tensões, contradições e ambivalências sem a pretensão de eliminá-las. Isso exige mais do que uma ruptura com concepções lineares, fechadas e funcionalistas: exige uma reconstrução epistemológica. Para começar, o objeto de monitoramento passa a ser compreendido como um objeto-sistema, não como uma entidade isolada, estática ou naturalmente delimitada, mas como uma construção analítica situada, que opera em constante interação com múltiplos contextos, atores, dimensões e

temporalidades. Assumir essa perspectiva implica rejeitar a ideia de que o objeto possui contornos precisos, estáveis e coerentes em si mesmos. Pelo contrário, ele é atravessado por conflitos, disputas de sentido e relações assimétricas, que devem ser consideradas no desenho e na operação do sistema de monitoramento.

Tratar o objeto como um objeto-sistema também significa reconhecer que ele não é composto apenas por relações coesas e harmônicas entre suas partes. Ao contrário, é marcado por descontinuidades, contradições e zonas de tensão – justamente os aspectos mais relevantes para uma análise crítica e transformadora das políticas públicas. Disso decorre que um sistema de monitoramento deve ser concebido, desde o início, como um sistema implicado, isto é, modelado a partir de requisitos dialógicos que reconheçam sua dimensão valorativa, política e democrática. Comprometido com valores públicos e com a justiça social, esse sistema deve ser sensível às complexidades que o atravessam, resistindo à tentação de reduzi-las a indicadores estanques ou categorias simplificadoras. Essa abordagem exige uma postura epistemológica aberta, dialógica e reflexiva, que compreenda o monitoramento como uma prática política situada, mais interessada em compreender e problematizar do que em controlar e padronizar.

Por isso, propomos um modelo axiológico de monitoramento de políticas públicas, que assuma explicitamente sua própria carga valorativa, orientando suas interpretações a partir de critérios normativos debatidos e construídos coletivamente (Boullosa, 2024). Em outras palavras, propomos um sistema de monitoramento que reconheça sua dimensão valorativa e que a utilize de forma consciente para produzir conhecimento mais inclusivo e socialmente implicado. Na prática, um modelo orientado por essa epistemologia implicada e axiológica, como explicitada na constelação apresentada anteriormente, deve atender a algumas premissas fundamentais, conforme a seguir.

1) Deliberação na concepção: o desenho do sistema deve ser construído coletivamente, com escuta ativa dos diferentes atores públicos e sociais implicados, incorporando saberes diversos e reconhecendo os interesses em disputa. As perguntas orientadoras, as variáveis selecionadas e os critérios de avaliação devem resultar de processos públicos de deliberação.

2) Transparência dos valores normativos: os compromissos ético-políticos que orientam o sistema devem ser explicitados. O monitoramento deixa de ser apenas um dispositivo técnico e passa a ser um instrumento de disputa democrática de sentidos.

3) Revisão contínua e adaptabilidade: o sistema deve ser concebido como dinâmico, com capacidade de aprender, se adaptar e incorporar novos elementos à medida que os contextos e as demandas sociais evoluem. A retroalimentação, nesse caso, é compreendida como correção técnica e como reorientação política.

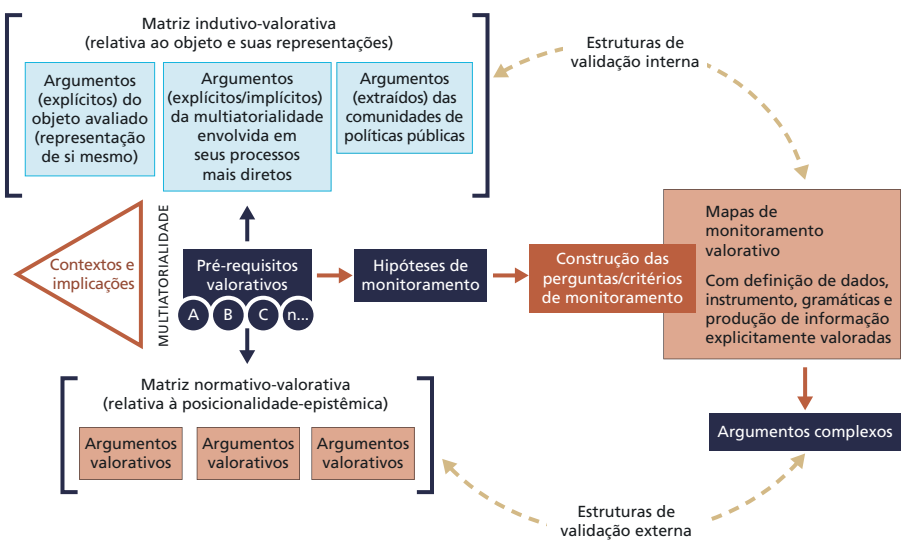
4) Participação plural: o monitoramento deve envolver a participação permanente e significativa de usuárias e usuários, trabalhadoras e trabalhadores da política, pesquisadoras e pesquisadores e comunidades afetadas. Essa participação não pode ser simbólica, mas estruturante.

5) Responsabilidade epistêmica: os dados, interpretações e decisões oriundas do sistema devem ser analisados à luz de sua função social, e não apenas de sua robustez técnica. Isso exige *accountability*, sensibilidade ética, diversidade epistêmica e atenção às relações de poder envolvidas.

6) Promoção de processos de aprendizagem: o monitoramento deve ser concebido como uma prática formativa, capaz de desencadear aprendizagens individuais e coletivas, promover escuta qualificada e estimular transformações estruturais no modo como se concebe e se faz política pública.

Essas premissas nos conduzem ao desenho de um modelo de monitoramento que não se limita a coletar dados, mas que constrói sentidos compartilhados; que não apenas acompanha políticas mas as reinscreve criticamente nos territórios; que não apenas produz evidências mas qualifica sua leitura e seus usos à luz de valores deliberados coletivamente. Em diálogo com o modelo AV-VA de avaliação de políticas públicas, desenvolvido por Boullosa (2024), propomos o modelo axiológico de monitoramento de políticas públicas (MO-VA), que assume as questões de valor como elementos centrais de sua concepção e funcionamento.

FIGURA 1
Estrutura geral do modelo MO-VA para o monitoramento axiológico de políticas públicas



Elaboração dos autores.

O modelo MO-VA também se organiza a partir de duas matrizes fundamentais: a matriz normativo-valorativa, relativa à posicionalidade epistêmica do sistema de monitoramento (de onde ele fala, quais são seus valores iniciais, quais compromissos assume); e a matriz indutivo-valorativa, relativa ao objeto de monitoramento, ou seja, ao objeto-sistema e às formas como ele é representado por diferentes sujeitos sociais.

A matriz normativo-valorativa corresponde ao conjunto de princípios, compromissos e valores que orientam a leitura de mundo. Ela não é neutra nem arbitrária: deve ser construída a partir de uma reflexão compartilhada entre as partes envolvidas com o objeto-sistema de monitoramento. Sua função é atuar como lente para todo o processo, orientando os critérios de análise com base em noções como justiça, equidade, solidariedade, dignidade ou democracia.

Já a matriz indutivo-valorativa reúne os diferentes modos de representação do objeto de monitoramento. Esses modos incluem os argumentos institucionalizados ou objetivados (como o Estado define e enxerga a política pública), os argumentos narrativos e experienciais (vindos das comunidades e das pessoas usuárias afetadas pelas políticas) e os argumentos técnico-críticos (elaborados por pesquisadoras, pesquisadores e especialistas). Essa matriz permite captar a complexidade do objeto monitorado e serve de base para a posterior validação interna do processo, isto é, para avaliar a coerência entre os dados coletados, os contextos observados e os critérios utilizados.

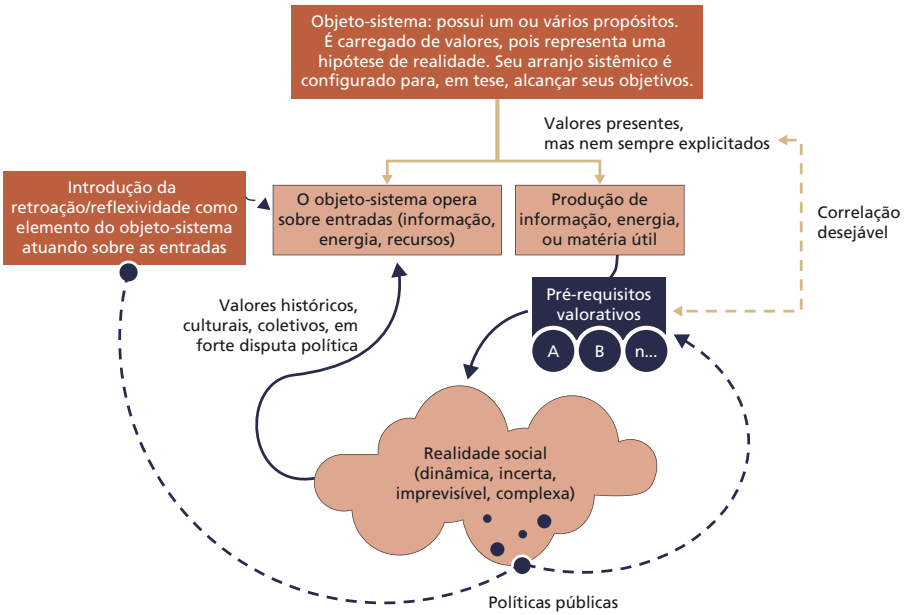
Da articulação contextual entre as duas matrizes emergem os critérios valorativos, considerados como pré-requisitos valorativos para a formulação da hipótese de monitoramento que será desenhada. É importante destacar que se trata de uma hipótese por três razões principais. Em primeiro lugar, porque não se trata de uma única possibilidade de monitoramento, mas de uma entre várias alternativas possíveis. Em segundo lugar, porque parte-se do princípio de que, ao monitorar um determinado conjunto de critérios variáveis seria possível obter uma visão suficientemente próxima do andamento geral do objeto avaliado. E, por fim, porque todo o processo se situa metodologicamente no campo do interpretativismo, assumindo que a realidade monitorada é construída, situada e atravessada por disputas de sentido.

Os critérios e variáveis não são assumidos como neutros, mas sim como mapas de monitoramento valorativo, pois possuem natureza argumentativa. Justamente por isso, os achados balizados e ponderados pelo sistema de monitoramento – que podem inclusive orientar mudanças substantivas no objeto-sistema, e não apenas simples correções de rumo – também são compreendidos como argumentos. Dada a complexidade da trama que apresentam, esses achados

configuram o próprio sistema de monitoramento como um argumento complexo, carregado de responsabilidade epistêmica.

A figura 2 detalha um pouco mais como os pré-requisitos valorativos entram como elemento de desenho no modelo MO-VA, fundamentado em uma perspectiva sistêmica e reflexiva. O objeto-sistema é apresentado como um arranjo orientado a objetivos, mas carregado de valores – muitas vezes não explicitados – que refletem uma hipótese particular de realidade. O sistema opera sobre entradas (como informação, energia ou recursos) e produz saídas (informação, energia ou matéria útil), mas esse processo está permeado por escolhas éticas, políticas e epistemológicas.

FIGURA 2
Estrutura interna do modelo MO-VA para o monitoramento axiológico de políticas públicas



Elaboração dos autores.

A introdução da retroação é ampliada para incluir a reflexividade, compreendida aqui como a capacidade do sistema de revisar suas próprias premissas valorativas à luz da realidade que afeta e da qual é afetado. Essa reflexividade, por sua vez, deve ser orientada por pré-requisitos valorativos explícitos, que funcionam como referências normativas para o julgamento e a reconfiguração do sistema. A realidade social, representada como dinâmica, incerta, imprevisível e complexa, traz consigo valores históricos, culturais e coletivos em permanente disputa política e simbólica,

que devem ser considerados no desenho e na operação do sistema (Collins, 1990). A figura 2 destaca ainda a importância de explicitar esses pré-requisitos valorativos que orientam o monitoramento e de buscar sua correlação com os valores presentes na realidade social. Em síntese, o diagrama convida a compreender o monitoramento não como uma prática neutra, mas como uma ação situada em campos simbólicos e políticos, que demanda uma abordagem axiológica comprometida com a justiça e a pluralidade de saberes.

A título ilustrativo, se assumíssemos como pré-requisito valorativo, no exemplo apresentado na seção anterior, o argumento 1 (todas as pessoas vivendo em territórios longínquos no norte do país não têm acesso aos serviços públicos a que têm direito) seria possível derivar os critérios valorativamente implicados que são enumerados a seguir.

1) Mapeamento de vazios sociais: o sistema deve identificar os territórios com maiores vazios sociais, com base na presença ou ausência de equipamentos públicos e no contingente populacional residente.

2) Reconhecimento da diversidade territorial: o sistema deve identificar e acompanhar as trajetórias reais de acesso a serviços públicos, considerando deslocamentos, tempo de espera, custos e barreiras simbólicas enfrentadas pelas populações desses territórios.

3) Relação entre vulnerabilidade social e políticas disponíveis: o sistema deve monitorar a correlação entre os níveis de vulnerabilidade social (por renda, raça/cor, gênero, etnia, geração etc.) e a presença/qualidade das políticas públicas ofertadas.

4) Potencial de mobilização comunitária e redes locais: o sistema deve reconhecer e valorizar as redes comunitárias que atuam nesses territórios, monitorando sua articulação com o poder público e sua capacidade de sustentar ações de solidariedade e reivindicação.

Esses elementos devem resultar na elaboração de mapas de monitoramento valorativo – conjuntos estruturados de informações, gramáticas, instrumentos e procedimentos voltados à produção de dados explicitamente valorados. Não se trata, portanto, de um banco de dados neutro, mas de um sistema interpretativo que reconhece que os dados são produzidos dentro de contextos políticos e epistemológicos situados.

É por isso que afirmamos: ao final do processo, o sistema não entrega apenas indicadores ou relatórios técnicos. Seu produto é a formulação de argumentos complexos, que integram dimensões técnicas, normativas, contextuais e políticas. Esses argumentos possibilitam leituras mais densas e democráticas da realidade monitorada, favorecendo decisões públicas mais refletidas e coerentes com objetivos de justiça social.

O monitoramento axiológico deve, ainda, passar por processos de validação que assegurem sua coerência interna e sua legitimidade externa. A validação interna refere-se à consistência entre as noções que estruturam a matriz e sua capacidade de sustentar os critérios ou perguntas formuladas ao longo do processo. Trata-se de verificar se os sentidos e significados mobilizados permanecem coerentes à medida que o monitoramento se desenvolve. Já a validação externa diz respeito ao contexto de produção da matriz e à qualidade argumentativa da articulação entre os valores assumidos e os critérios avaliativos definidos. Em ambos os casos, a validade não reside no método em si, mas na força do argumento e em sua construção compartilhada.

Assim, quanto mais plural e socialmente implicado for a multiatorialidade ou o tecido social que sustenta o processo, mais sólidas serão suas estruturas de validação. O monitoramento valorativo-discursivo, nesse sentido, se realiza como um exercício de deliberação pública, no qual o argumento final já carrega consigo a validação social, a explicitação dos valores mobilizados e o compromisso com um projeto de transformação democrática. Um argumento complexo de monitoramento, portanto, só se realiza plenamente quando inserido em contextos de discursividade capazes de sustentar o trânsito democrático de valores.

6 CONCLUSÃO

Diante de um cenário marcado por escassa reflexão crítica sobre o monitoramento de políticas públicas, neste capítulo buscou-se evidenciar as limitações estruturais de um campo ainda fortemente influenciado por pressupostos tecnocráticos. Partimos do reconhecimento de que a separação entre fato e valor, assim como entre sujeito e objeto, constitui um dos pilares epistemológicos mais persistentes – e mais problemáticos – no campo do monitoramento. Ao tratar o monitoramento como se fosse uma prática neutra e puramente técnica, o que se oculta é a presença de um déficit valorativo, que enfraquece seu potencial democrático e reforça lógicas de controle, silenciamento e reprodução de desigualdades.

Nosso esforço, nesse sentido, foi também o de lançar uma espécie de manifesto: um chamado à consciência de que os valores não dizem respeito apenas à avaliação ou à formulação, mas também ao próprio monitoramento de políticas públicas. Se já há avanços importantes no campo da análise de políticas públicas quanto ao reconhecimento de sua natureza valorativa e situada, o monitoramento ainda caminha a passos lentos nessa direção. Com este capítulo, buscamos contribuir para abrir uma nova agenda de pesquisa, voltada a práticas de monitoramento mais socialmente implicadas, democraticamente responsáveis e valorativamente transformadoras.

Para isso, mobilizamos dois marcos teóricos centrais: a matriz de dominação de Patricia Hill Collins, que nos permite interrogar os sistemas de opressão e

exclusão que atravessam as práticas de produção de conhecimento e gestão pública; e a epistemologia da complexidade, de Edgar Morin, que oferece ferramentas para integrar contradições, multiplicidades e saberes em diálogo. A partir dessas bases, propusemos o modelo MO-VA, em diálogo com o modelo AV-VA de avaliação, desenvolvido por Boullosa (2024).

O modelo MO-VA se organiza a partir de duas matrizes fundamentais: a matriz normativo-valorativa, relativa à posicionalidade epistêmica do sistema de monitoramento, isto é, de onde ele fala, quais valores assume, quais compromissos sustenta; e a matriz indutivo-valorativa, relativa ao objeto de monitoramento, ou seja, ao objeto-sistema e às formas como ele é representado por diferentes sujeitos sociais. Da articulação contextual entre essas matrizes emergem os critérios valorativos, entendidos como pré-requisitos para a formulação da hipótese de monitoramento que será desenhada.

Nesse modelo, os achados balizados e ponderados – que podem orientar mudanças substantivas no objeto-sistema, e não apenas correções de rota – são compreendidos como argumentos complexos, que integram dimensões técnicas, normativas, políticas e contextuais. O próprio sistema de monitoramento é, assim, entendido como um argumento epistemicamente responsável, produzido em diálogo com diferentes vozes e sustentado por princípios de justiça e transformação.

Mais do que apresentar um novo modelo, o que buscamos neste capítulo foi chamar a atenção para os valores no monitoramento – sua centralidade e potência. Que esse movimento possa inspirar novas pesquisas, práticas e experimentações voltadas à construção de sistemas de monitoramento coerentes com compromissos democráticos, abertos à pluralidade de saberes e guiados por um profundo senso de implicação social – sistemas que, metodologicamente, se reconheçam como situados no interpretativismo, e não no positivismo.

Mesmo em suas versões "abertas" à pesquisa qualitativa, o positivismo permanece ancorado em pressupostos de causalidade, objetividade e verificação empírica. O interpretativismo, ao contrário, parte do princípio de que os significados sociais são construídos, contingentes e não quantificáveis de forma objetiva. Portanto, não há meio-termo epistemológico possível.

Assumir essa posicionalidade é essencial, pois é justamente ela que permite reconhecer, de forma democrática, que não há um único caminho legítimo para o fazer científico. Positivismo e interpretativismo são tradições epistemológicas distintas e inconciliáveis. Dialogar, sim – mas com clareza epistemológica, sem diluição das diferenças.

Afinal, quem tem medo de requisitos dialógicos carregados de valores? Talvez apenas quem ainda insiste em esconder o político sob a máscara da neutralidade.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, E. **Value in ethics and economics**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

BANDEIRA, M. L. S.; RODRIGUES, R. W. S. Monitoramento, avaliação e controle: superando o debate técnico-burocrático. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. **Anais** […]. Brasília: Consad, 2012.

BOULLOSA, R. F. Mirando ao revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola Superior Da AGU**, v. 11, n. 4, p. 89-105, 2019.

BOULLOSA, R. F. Para onde tem nos levado a pandemia? Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. **Revista Nau Social**, Salvador, v. 11, n. 21, p.441-456, 2020a.

BOULLOSA, R. F. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **Revista Aval**, Salvador, v. 4, n. 18, jul./dez. 2020b.

BOULLOSA, R. F. O método como um problema constituinte do campo de estudos em políticas públicas e os desafios atuais da pesquisa qualitativa. *In*: EMMENDOERFER, M. L.; GOMES, B. M. A. (org.). **Métodos qualitativos para análise de políticas públicas**. Salvador: Editora Motres, 2023. p. 145-153.

BOULLOSA, R. F. **Avaliação discursiva centrada em valores**: modelo AV-VA. Brasília: Enap, 2024.

BOULLOSA, R. F. *et al*. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 1-16, 2021.

BOULLOSA, R. F.; PERES, J. L. P.; BESSA, L. F. M. Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 28, n. 97, p. 306-332, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/osoc/a/ZztJR8csHT7B7LKc8VwZ3Ts/?lang=pt&format=pdf.

BOULLOSA, R. F.; RODRIGUES, R. W. S. Avaliação e monitoramento em gestão social: notas introdutórias. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 3, n. 3, 2014. DOI: 10.9771/23172428rigs.v3i3.11261. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/11261.

CARNEIRO, A. S. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CHECKLAND, P. **Systems thinking, systems practice**. Chichester: Wiley, 1999.

COLLINS, P. H. **Black feminist thought**: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment. Nova Iorque: Routledge, 1990.

CRONBACH, L. J. **Designing evaluations of educational and social programs**. São Francisco: Jossey-Bass, 1982.

FISCHER, F. **Evaluating public polic**y. Belmont: Wadsworth, 1995.

FISCHER, F. **Democracy and expertise**: reorienting policy inquiry. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FISCHER, F. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. **Revista Nau Social**, Salvador, v. 7, n. 12, 2016.

FISCHER, F. Interpretivism vs. positivism in policy studies: is there common ground? **Critical Policy Studies**, v. 19, n. 3, p. 371-376, 2025.

FISCHER, F.; FORESTER, J. **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Londres: Duke University Press, 1993.

GONZALES, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, 1987, p. 223-244.

GUBA, E.;LINCOLN, Y. **Fourth generation evaluation**. Newbury Park: Sage, 1989.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

HABERMAS, J. **Knowledge and human interests**. Boston: Beacon Press, 1968.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**. Boston: Beacon Press, 1981. v. 2.

HOUSE, E. Evaluation and social justice: where are we? *In*: MCLAUGHLIN, M. W.; PHILLIPS, D. C. (ed.). **Evaluation and education**: at quarter century – 90th yearbook of the National Society for the Study of Education, part 2. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 233-247.

LATOUR, B. **Science in action**: how to follow scientists and engineers through society. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

LATOUR, B. **We have never been modern**. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

MOORE, M. H. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro; Brasília: Uniletras; Enap, 2002.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

MORIN, E. **O método 3**: o conhecimento do conhecimento. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2008.

MORIN, E. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 22. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

PUTNAM, H. **The collapse of the fact/value dichotomy and other essays**. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

SCHWARTZ-SHEA, P.; YANOW, D. **Interpretive research design**: concepts and processes. New York: Routledge, 2012.

STAKE, R. *et al*. The evolving syntheses of program value. **Evaluation Practice**, v. 18, n. 2, p. 89, 1997.

STONE, D. **Policy paradox**: the art of political decision making. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

VAN HULST, M. *et al*. Discourse, framing and narrative: three ways of doing critical, interpretive policy analysis. **Critical Policy Studies**, v. 19, n. 1, p. 74-96, 2024.

VON FOERSTER, H. Cybernetics of cybernetics. *In*: VON FOERSTER, H. **Understanding understanding**: essays on cybernetics and cognition. Nova Iorque: Springer, 2003.

WEISS, C. **Evaluation research**: methods for assessing program effectiveness. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

WEISS, C. Policy research as advocacy: pro and con. **Knowledge and Policy**, v. 4, p. 37-55, 1991.

WEISS, R. Max Weber e o problema dos valores: as justificativas para a neutralidade axiológica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 113-137, mar. 2014.

WIENER, N. **Cybernetics**: or control and communication in the animal and the machine. Nova Iorque: The Technology Press; John Wiley & Sons, Inc.; Hermann & Cie, 1948.

YANOW, D. Interpretive policy analysis: origins and current challenges. *In*: FISCHER, F.; MÜNCH, S.; TORGERSEN, D. (ed.). **Interpretive policy analysis**: social meaning in policy processes. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025. p. 25-53.

CAPÍTULO 7

TEORIA ATOR-REDE: PELA EMANCIPAÇÃO, ANTI-HEGEMONIA E DESCOLONIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS[1]

Ivan da Costa Marques[2]

1 INTRODUÇÃO

Pretendo tratar questões de "evidência", especialmente de evidências científicas, tais como elas entram em cena na definição e acompanhamento especializado de políticas públicas. Pretendo mostrar como as evidências científicas podem ser estudadas para tornar visíveis suas condições de feitura e, a partir daí, desfazer seus privilégios políticos, que são usados para fins colonizadores e dos quais não compartilho. Para isso, proponho como ferramenta analítica a chamada teoria ator-rede (TAR).

A TAR surgiu na esteira dos estudos do laboratório das décadas de 1970-1980, que marcaram um deslocamento epistemológico e ontológico do entendimento do que vem a ser conhecimento, especialmente o conhecimento científico das ciências euro-americanas. Esses estudos do laboratório mostraram os conhecimentos científicos em sua feitura, isto é, acompanharam no laboratório o trajeto de proposições ou hipóteses até elas se consolidarem, ou não, como fatos, conhecimentos, teorias, e "descobertas" científicas. Esses hoje famosos estudos do laboratório estimularam novas criações, trouxeram novas ideias e geraram novas obras.[3]

Apresento primeiro como a TAR reconfigura o mundo de conhecimento conformado pelas ciências euro-americanas e suas criações, tais como sujeitos, objetos, fatos, teorias e disciplinas, além de evidências científicas. Meu propósito é "situá-las", isto é, retirar-lhes os supostos privilégios de neutralidade,

1. O autor agradece às(aos) organizadoras(es) pela oportunidade de se justapor às redes dos estudiosos de políticas públicas informadas por evidências. Agradece à Natália Koga pelo incentivo a esta justaposição; a Maurício Mota Saboya Pinheiro por sugerir fortemente na oficina preparatória que o texto oferecesse mais do que um "sabor" da teoria ator-rede (TAR), tema que acabou assumindo a centralidade do texto; e também às(aos) pareceristas anônimos pela leitura detalhada, amigável e generosa do texto e ainda mais pelas numerosas e perspicazes sugestões que contribuíram muitíssimo para a qualidade do texto.

2. Professor do Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (HCTE/UFRJ). *E-mail*: imarques@nce.ufrj.br.

3. Duas mulheres e três homens são autores dos livros que guardam a memória dos quatro casos clássicos de estudos de laboratórios: Latour e Woolgar (1979); Knorr-Cetina (1981); Lynch (1985); e Traweek (1988). A única tradução para o português é Latour e Woolgar (1997 [1979]).

universalidade e objetividade absolutas, sem negar-lhes a validade em seus enquadramentos específicos.

Em seguida pretendo sugerir como a reconfiguração das ciências modernas euro-americanas obtida pela TAR reforça os caminhos já existentes e abre novos para defesa de políticas públicas emancipadoras e anti-hegemônicas em meio à colonialidade brasileira. Para a TAR, o global é o local de um coletivo de pessoas e coisas. Problematizar os limites entre o global e o local, entre as "ciências" dos colonizadores e as "crenças" dos colonizados, abre espaços para políticas públicas pós-coloniais e contracoloniais, descolonizadoras, que atravessem diferentes mundos ou modos de viver. Intencionalmente não trarei para o primeiro plano "questões de poder, corpo político, opressão, resistência, interseccionalidade etc.", tais como aparecem nos estudos decoloniais, mas sim uma saudação e uma proposta de uma espécie de pré-diálogo com esses estudos. Reverberando Sahlins (1976, p. 15-16, tradução nossa), "para avaliar um estudo seria necessário considerar a ignorância que ele impõe, tanto quanto o conhecimento que ele propõe".[4]

Para os cientistas e especialistas modernos, a TAR descortina possibilidades de outros realismos. Ela permite a criação de uma balança de conhecimentos, até agora renegada no mundo euro-americano, de validar conhecimentos (epistemologia). Uma balança que opera equivalências bem-sucedidas ao colocar em um de seus pratos os conhecimentos criados e vigentes a partir do chão que os brasileiros pisam, e no outro prato, os conhecimentos colonizadores dominantes, ditos globais. Em outras palavras, a TAR é uma ferramenta que descortina como construir realidades exorcizadas dos velhos diabos da colonização euro-americana: universalidade, neutralidade e objetividade absolutas.

Essa balança pode ser obtida, pretendo argumentar, pela explicitação e avaliação, caso a caso, das justaposições, passadas e atuais, de elementos heterogêneos que estabilizam os saberes do mundo. Quais elementos foram e são justapostos para conformar as ciências euro-americanas como únicos saberes confiáveis em oposição aos demais colocados como meras crenças em um espaço de desvalor? Essas justaposições favoreceram ou prejudicaram, dificultam ou facilitam, quem ou o quê? Em termos mais sintéticos, podemos dizer que, feita a opção, a TAR é uma ferramenta para politizar as evidências científicas em políticas públicas.

Quase todos nos referimos a "ciência" ou a "evidência" como se cada um(a) facilmente soubéssemos o suficiente sobre aquilo a que nos referimos com essas palavras. Tão facilmente a ponto de ser natural não valer a pena discutir o que "ciência" e "evidência" vêm a ser. Para falar de evidências científicas em políticas

4. "But a theory ought to be judged as much by the ignorance it demands as by the knowledge it purports to afford".

públicas proponho desnaturalizar as ideias de "científico" e de "evidência". Só que, infelizmente, assim como o diabo, a desnaturalização habita os detalhes. Ao longo do detalhado percurso dessa desnaturalização, e ao final também, darei exemplos de indicações de como ela amplia os horizontes para a descolonização das evidências científicas em políticas públicas.

2 TAR: RECONFIGURANDO OS SABERES CIENTÍFICOS EURO-AMERICANOS

Como disciplina, ao expandir o seu campo de estudo dos "primitivos" no século XIX para abranger também os "modernos" no século XX, a antropologia confinou-se inicialmente a estudos dos fracos e marginalizados, como crianças, mulheres, prisioneiros, pobres e doentes. Foi nas décadas de 1970 e 1980 que, pela primeira vez, a antropologia ousou estudar os ricos e poderosos. De tal modo, os estudos do laboratório trouxeram algo novo. Eles marcaram a ousadia de estudar profissionais, especialistas, cientistas, grupos ricos e poderosos que, dito de forma um tanto provocadora, até então tinham podido escolher qualquer coisa como objeto de seus estudos sem que, eles próprios, seus trabalhos e suas vidas, "sujeitos", houvessem sido tomados como "objetos" de estudo.

A palavra rede na expressão ator-rede nada tem a ver com seu significado usual, tal como uma rede de distribuição de água, de lojas, de transporte, de comunicação ou a internet. Para a TAR, o chão, a cadeira, meu corpo e o computador formam uma rede, um ente, um ator-rede que escreve. Na abordagem ator-rede, as redes se formam por justaposição de elementos heterogêneos, tais como chão, cadeira, meu corpo e o computador.

Além de sua heterogeneidade, a abordagem ator-rede aumenta radicalmente o caráter híbrido do universo a ser narrado. Os atores não são mais os "únicos seres de carne e osso" a que o grande historiador Marc Bloch se refere, mas são atores-redes, híbridos, entes resultantes de relações constitucionais com as coisas. Quem atirou? O homem ou o revólver? O homem sem o revólver é um, o homem com o revolver é outro. O revólver na mesa é um, o revólver na mão do homem é outro. É nessa justaposição que o ator-rede se constitui: o homem-com-o-revólver é quem-o-que agiu (Latour, 2001, p. 203, capítulo *Humanos e não humanos entrelaçados*).

A TAR não é propriamente uma teoria no sentido que empregamos essa palavra quando, por exemplo, nos referimos à teoria da gravidade. A TAR desfaz radicalmente a separação (metodológica, histórica, epistemológica e ontológica) posta em cena nas ciências euro-americanas entre, de um lado, um "sujeito" que estuda, experimenta e passa a conhecer e, de outro lado, um "objeto" que é

estudado, experimentado e torna-se conhecido.[5] A TAR opera como uma chave "desnaturalizadora" das formas de conhecer, decidir, governar e viver, mais do que como um enquadramento teórico, deslocando o foco do que *é* a evidência científica para como ela se configura, a que redes ela serve e que mundos ela silencia.

A TAR é uma abordagem que enxerga mundos em fluxos permanentes, mundos de fronteiras sempre problematizáveis, mundos *rizomáticos* e não hipoteticamente estruturados, mundos em que qualquer ente, seja animal, vegetal, mineral ou conceitual, é literalmente – não metaforicamente – uma rede, ou seja, uma justaposição de elementos heterogêneos que pode ou não se estabilizar, sempre provisionalmente, na configuração de um sujeito, um objeto, uma teoria, um fato ou uma evidência.

Sei que parece complicado, mas pretendo superar essa impressão. Vou inicialmente discorrer sobre a TAR invocando a resposta que ela dá à pergunta: onde está um objeto? Iniciarei sugerindo como a TAR amacia fatos e evidências duras das ciências euro-americanas respondendo uma pergunta específica aparentemente prosaica: onde está o Cruzeiro do Sul?

2.1 Onde está o Cruzeiro do Sul?

Onde está esse objeto que vemos "lá", isolado, bem separado de nós, em uma região do céu? Onde está aquilo a que atribuímos o nome de Cruzeiro do Sul, em que uma estrela, chamada Intrometida ou Épsilon Crucis, está junto ao centro de uma cruz formada por outras quatro estrelas. Primeiro, o Cruzeiro do Sul está na memória e na cultura de muita gente até porque sua forma está também estampada nas bandeiras da Austrália, do Brasil, da Nova Zelândia e da Papua Nova Guiné. Mas ao contrário de algo que estivesse só na memória e na cultura, o Cruzeiro do Sul pode a cada momento ser renovadamente fotografado. Para a TAR, algo poder ser fotografado equivale a dizer que este algo pode fazer "inscrições", e voltaremos a isso adiante. Certamente podemos apontar e entrar em acordo sobre o lugar em que essa configuração de estrelas – a constelação do Cruzeiro do Sul – está lá em uma parte do céu. Não esqueçamos, no entanto, nossa pergunta: onde está o Cruzeiro do Sul? Como é possível que o vejamos lá fora, separado de nós? Há nisso um acordo que justapõe as cinco estrelas para dar forma a uma unidade, um ente – ao qual atribuímos o nome de Cruzeiro do Sul – destacado do fundo pontilhado de milhares de outras estrelas visíveis que poderiam ser agrupadas de milhões de outras maneiras, por meio de outros acordos, outras combinações de estrelas que destacariam outras formas. Como acontece esse acordo?

5. Este "sujeito" cognoscente não é reduzido a um sujeito individual. Trata-se de uma "comunidade de conhecimento" ou uma "comunidade epistêmica" tal como descreveram exemplarmente precursores dos Estudos de Ciências-Tecnologias-Sociedades (CTS), como as obras de Fleck (2010) e Kuhn (1992).

2.2 Acordos resultantes de justaposições estabilizadas

A TAR nos dirá que esse acordo que dá existência ao Cruzeiro do Sul resulta de uma justaposição momentânea de uma série de elementos muito diferentes entre si, uma justaposição provisional de elementos heterogêneos. Entre esses elementos estão a posição da Terra em relação às cinco estrelas, as características das matérias constituintes desses corpos celestes, as propriedades da propagação da luz no espaço e na atmosfera, o funcionamento de nossas retinas, a forma "cruzeiro" ancestralmente presente na cultura e na memória, a capacidade dessa forma no céu de orientar os marinheiros etc. Sim, podemos reparar que o Cruzeiro do Sul pode participar de certos procedimentos. Aprendemos que durante séculos o Cruzeiro do Sul orientou os marinheiros em alto mar: rebatendo 4,5 vezes o comprimento do eixo maior do Cruzeiro do Sul em direção ao horizonte, temos ali uma indicação segura do ponto cardeal Sul. A TAR dirá que, nesse caso, o Cruzeiro do Sul atua, é um *actante* na orientação daqueles marinheiros, e voltaremos a isso mais adiante. Mas quais são os limites desse acordo sobre onde está a constelação, um acordo sem dúvida útil, que nos permite ver, pensar, comunicar e trabalhar com o Cruzeiro do Sul? O Cruzeiro do Sul estará sempre lá, apontável, denominável, para todas as crianças que olham o céu?

2.3 Limites das justaposições estabilizadas

Se trouxermos a ciência para continuar pensando a questão "onde está o Cruzeiro do Sul?", a astronomia nos diz outra coisa. A astronomia reivindica não olhar o céu a partir de um ponto de observação na Terra, mas a partir da concepção de um espaço infinito onde os corpos celestes transladam. E ela nos diz que a distância medida entre uma estrela que vemos no céu, vista a partir da Terra, afastada lá no horizonte, e as cinco estrelas do Cruzeiro do Sul, pode ser, astronomicamente, menor do que a distância entre as próprias estrelas que justapomos para formar o Cruzeiro do Sul. Ou seja, entre aqueles elementos heterogêneos, a astronomia traz o "lugar onde estamos" como um elemento constituinte do nosso acordo fundante do objeto Cruzeiro do Sul, e não separável dele. Retira-se o ponto de observação da Terra, e o Cruzeiro do Sul perde sua forma identificada, não é mais denominável e deixa de existir. Para a astronomia, a forma Cruzeiro do Sul simplesmente perde existência se removermos o elemento "lugar onde estamos" da lista de elementos heterogêneos justapostos no acordo que cria sua existência.[6]

6. Notem a capacidade propriamente ontológica desse acordo que permite apontar e denominar uma configuração provisionalmente estável concedendo-lhes a existência, isto é, a capacidade desse acordo de colocar entes no mundo, ou melhor, em um mundo.

2.4 Manter as justaposições estabilizadas exige trabalho

Além disso, como os astros se movem, a justaposição que nos permite ver que o Cruzeiro do Sul é só momentaneamente estável, mesmo que o momento dessa justaposição específica possa durar séculos. Trata-se, portanto, de uma justaposição provisionalmente estável de elementos heterogêneos.[7] Mais ainda, fica também claro que manter o Cruzeiro do Sul, isto é, manter as justaposições que configuram que aquela forma está "lá", exige trabalho. Com o passar do tempo, o deslocamento da Terra acompanhando o deslocamento do Sol vai eventualmente distorcer a forma do Cruzeiro do Sul. Podemos afirmar hipoteticamente que para mantê-la "lá" nos céus, que não seriam mais os céus da Terra de hoje, seria necessário sair do planeta em uma nave espacial de rota especialmente calculada para conservar os ângulos da perspectiva que viabiliza a visão do Cruzeiro do Sul. Portanto, manter a forma Cruzeiro do Sul no fluxo permanente requer esforço e trabalho: no mínimo repetir as narrativas, sustentar a historiografia, ensinar às crianças a destacar aquela forma no céu e dar-lhe o nome de Cruzeiro do Sul, além de calcular uma rota, embarcar em uma nave espacial e muito mais! Em muitos e muitos milênios, com o Cruzeiro do Sul já distorcido, mantê-lo poderá até se tornar uma tarefa impossível se não forem encontradas rotas adequadas no caso hipotético das viagens espaciais.

2.5 O Cruzeiro do Sul é um ente relacional

Então, retomando a pergunta, afinal onde está o Cruzeiro do Sul? Fica clara a resposta que a TAR dá à pergunta, ou seja, o Cruzeiro do Sul está nas relações. O Cruzeiro do Sul é um ente relacional. Ele nem existe nem está "lá", fora, isolável de tudo o mais em um lugar, mas, sim, ele existe e se configura, adquire uma forma nas relações, isto é, no encontro momentâneo de muitos elementos heterogêneos: a posição da Terra e dos astros, o olho humano, a composição físico-química dos astros, a imaginação e a memória, a cultura, e o que ele faz ou permite ser feito etc.

3 ENTES RELACIONAIS

Vamos guardar essa noção de entes relacionais para darmos um segundo passo em direção à TAR. Entes relacionais, como vimos no caso do Cruzeiro do Sul, se configuram e adquirem existência estritamente a partir das relações que os estabilizam em um mundo em que tudo varia constantemente. Entes ou objetos relacionais não são isoláveis como algo que está isolável "lá fora", não são independentes de quem os observa, de quando, onde e com o que são observados. Entes relacionais não existem propriamente "em si", não têm uma essência, uma

7. Mantive aqui a palavra "provisionalmente", tradução literal de *provisionally*, que pode ser encontrada nos textos em inglês. Viso tanto o sentido mais corriqueiro de "provisória" quanto invocar outro sentido associável ao provisional, aquilo que resulta de fazer "provisões", isto é, de prover um conjunto de coisas necessárias a algo.

substância fixa – sua estabilidade, ou existência, depende da manutenção de justaposições (relações, posições relativas) sempre provisionais entre elementos heterogêneos. Veremos que a questão "onde estão os objetos?" pode ainda desdobrar-se, mas preciso que você me acompanhe pelo menos até aqui, concordando que são as relações que configuram a forma e dão *uma existência sem essência* ao Cruzeiro do Sul.

3.1 Os estudos de laboratório

Daremos um segundo passo para nos enredarmos na TAR com o auxílio dos estudos do laboratório. Como já dito, a partir das décadas de 1970-1980, esses estudos marcam a entrada da antropologia nos laboratórios científicos. Desde a primeira metade do século XX, a antropologia vinha expandindo seu campo de estudo. Partindo dos povos chamados "primitivos" na África, América Latina e Ásia, a antropologia chega às cidades das sociedades modernas estudando primeiro as artes e tradições populares, a bruxaria, as representações simbólicas, os marginais de todos os tipos, os guetos. Com temor e escrúpulo, ela estuda a sociabilidade dos subalternos (prisioneiros, pobres, operários, crianças, mulheres), mas ainda se detém diante das coisas feitas pelos governos, pelos urbanistas, pelos médicos, pelos engenheiros e seus patrões.

3.2 A grande ousadia da antropologia

Como dito, a grande ousadia vem nas décadas de 1970 e 1980 quando a antropologia entra nos laboratórios e nos centros de cálculo onde trabalham os cientistas das ciências "duras", da física, da química, da biologia e da matemática. E a mesma pergunta feita ao pajé de uma tribo "O que você está fazendo?" é feita ao cientista. Ao anotar a resposta do pajé, "Estou fazendo chover", a antropóloga também observa e anota cuidadosamente tudo o que vê sendo feito na tribo, como a colheita de certas ervas, as máscaras e a pintura dos corpos, a coreografia e o ritmo de uma dança ao redor de uma fogueira, a espera de uma fase da Lua etc. Nos estudos de laboratório dos anos 1970-1980, ao anotar a resposta do cientista, "Estou isolando uma molécula", a antropóloga, assim como havia feito na tribo, passa a observar e anotar cuidadosamente tudo o que vê sendo feito no laboratório.[8]

O cientista está preocupado com a pureza genética de ratos, obtida ao longo de dezenas de gerações. O laboratório está preparado e tem pessoas treinadas para sacrificar uma parte desses ratos. Seus crâneos são quebrados e deles

8. Os parágrafos seguintes sobre o que se ouve e vê no laboratório estão baseados no livro exemplar, em que Bruno Latour e Steve Woolgar descrevem a vida no laboratório do Instituto Salk, então dirigido por Roger Guillemin. Eles explicam como o TRH (H), fator (hormônio) de liberação da tirotropina (*thyrotropin releasing factor – hormone*), "adquire uma qualidade que acaba por fazê-lo escapar às explicações sociológicas e históricas" (Latour e Woolgar, 1997, p. 101). Esse feito valeu a Roger Guillemim o Prêmio Nobel de Fisiologia ou Medicina em 1977, dividido com Andrew Schally.

as hipófises são cuidadosamente retiradas. Elas são moídas para obtenção de um extrato. Nesse extrato, supõe o cientista, a molécula, ainda desconhecida, que ele pretende isolar, está misturada com milhares ou milhões de outros elementos, assim como as cinco estrelas do Cruzeiro do Sul se misturam a milhares ou milhões de outras estrelas. Sua existência – ou sua forma ou o conjunto de relações que a identificam, sua fórmula[9] – não aparece e pode-se mesmo duvidar dela. Mas como o cientista poderá chegar a uma forma estável que é, ou seria, a molécula? Ela será obtida gradativamente a partir do registro de diferenças que aparecem em suas relações, em comparação com as relações que moléculas já conhecidas, isto é, que já têm uma fórmula (forma), estabelecem nesse mundo do laboratório.

Por exemplo, a água se relaciona com o mundo de modo diferente do álcool, e pode-se organizar um processo de registrar essas diferenças por meio de sinais ou marcas ou efeitos diferentes que a água e o álcool fazem em equipamentos nos laboratórios: a diferença nas marcas nos termômetros (fervem em temperaturas diferentes), nas balanças (seus pesos em frascos de igual volume são diferentes), nos barômetros (as pressões que geram ao serem aquecidas são diferentes), nos tubos de ensaio reagindo com outras fórmulas conhecidas etc. Na busca de isolar uma molécula desconhecida no mundo do laboratório, o que interessa ao cientista são os sinais ou marcas deixadas por ela nos seus encontros com outras moléculas nos instrumentos do laboratório. Ou seja, o que interessa ao cientista são as relações da molécula desconhecida que aparecem em certos instrumentos do laboratório. Esses sinais ou marcas são como rastros ou pegadas da molécula desconhecida que passou por aquele instrumento.

3.3 Inscrições

Esses sinais ou marcas são chamadas de *inscrições* e os instrumentos de *inscritores*. As inscrições materializam as relações da molécula nos instrumentos inscritores. Lembrando ainda do que vimos antes sobre o Cruzeiro do Sul, a fotografia é uma inscrição que ele faz em uma emulsão fotográfica ou em um material semicondutor que é parte de um instrumento inscritor instalado na Terra. O processo inscrição-inscritor se repete quando a inscrição fotográfica impressiona nossas retinas inscritoras. Nós não vemos as moléculas da água e do álcool, elas próprias, mas somos capazes de comparar e apreciar as inscrições que elas fazem. Com base nessas inscrições somos capazes de entrar em acordo sobre o objeto que passamos a considerar que está "lá", isolado e separado de nós. Interessa especialmente ao cientista as diferenças entre as inscrições deixadas por algo conhecido e aquelas deixadas por algo desconhecido. O cientista acumula inscrições daquilo que ele já conhece, isto é, do que ele já nomeou e que para ele já tem uma forma.

9. No enquadramento prévio de possibilidades instalado em um laboratório de biofísica, as formas que podem ganhar existência, que podem ser apontadas e denominadas, são chamadas fórmulas.

As inscrições no laboratório são comparáveis às pegadas deixadas por alguém desconhecido no solo. É com base nesse acervo do que já é conhecido e por comparação com as inscrições ali guardadas que o cientista pode chegar ou não a dar forma ou existência, como um "objeto", ao ainda desconhecido.

Dependendo de características conhecidas do solo será possível inferir das pegadas certas formas do desconhecido, tais como o tamanho do pé e o peso do desconhecido, a partir do comprimento, da largura e da profundidade da pegada. Pelas caraterísticas da pegada será possível inferir que o desconhecido é de um determinado grupo – por exemplo, um cavalo e não um humano; ou um adulto, homem ou mulher, ou uma criança. E se houver conhecimento prévio das relações entre as dimensões do pé e a altura de conhecidos supostamente semelhantes ao desconhecido, será possível dizer também alguma coisa, a partir da pegada no solo, sobre a altura do desconhecido.

3.4 Comparando inscrições para construir objetos científicos

No laboratório, os instrumentos podem ser muito simples (medidores de força, de distância, de volume, de temperatura, frascos ou mesmo um papel milimetrado) ou muito complicados e caros (um espectrômetro de massa, um analisador automático de aminoácidos, um aparelho que produz a sequência de um peptídio por degradação de Edmann), mas o que todos eles fazem é possibilitar a comparação entre as inscrições feitas por algo desconhecido (ainda sem forma) com inscrições feitas por algo que já se conhece, isto é, algo a que os cientistas já entraram em acordo sobre que forma atribuir-lhe.

Para chegar ou não a um acordo os cientistas justapõem, comparam e relacionam inscrições, e emitem juízos a partir delas, entrando em acordo ou não sobre estes juízos. Essas inscrições são iguais? Uma sobe com a pressão e a outra desce? Essa faz um pico aqui? Elas se mantêm paralelas? Elas se tornam mais numerosas com o aumento da temperatura? E etc., etc. As inscrições cujas diferenças são apreciadas e analisadas são as *atividades* ou *atuações* dos entes ou seres que habitam aquele mundo do laboratório, quer sejam eles já conhecidos tais como água, álcool etc., ou algo desconhecido que o cientista quer conhecer.

3.5 Isolando um objeto

Uma vez que o mundo do laboratório define o fazer inscrições como atividade dos entes que ali habitam, conhecidos ou não, o cientista parte para o que chama de purificação ou isolamento do ente desconhecido, buscando estabelecer um conjunto exclusivo de atividades comparadas (inscrições ou combinação de inscrições) que o ente desconhecido faça, e só ele faça. Dessa maneira, as atividades do ente desconhecido aparecerão ou não em toda a sua clareza para que ele possa ser identificado por elas.

Nesse procedimento da tentativa de isolamento da molécula desconhecida, aquele extrato de hipófises de ratos sofrerá um longo processo de intervenções, que podem incluir liofilização, extrações do acetato, filtragens, dispersão por bombas, separação magnética, bombardeamento por radiação etc., aplicadas até uma bilionésima parte do grama. E como a especificidade da cultura do mundo do laboratório estudado pela antropóloga é definir os entes que lá habitam por meio de uma fórmula (forma) química discreta, o cientista supõe então que, nessa minúscula, refinadíssima, puríssima parte do extrato, uma determinada molécula, que é um novo objeto científico, não mais se misturará, reagirá ou ficará escondida atrás de milhares de outras, como fazia nos cérebros dos ratos, ou seja, não mais ficará encoberta em meio a ruídos e impurezas que borram os contornos de sua forma. A molécula estará finalmente isolada, e sua forma poderá se destacar tão claramente, naquele fundo conspurcado, quanto a forma do Cruzeiro do Sul em um céu do qual se tivessem removido todas as demais estrelas.

3.6 A forma de um objeto científico depende de como se chega a ele

E se o cientista ainda não conhece a forma (fórmula) da molécula que está procurando? Ele vai procurar isolar, identificar e caracterizar algo cuja forma desconhece? Sim. Apesar de o cientista já lhe ter dado um nome, uma molécula só poderá propriamente legitimar esse batismo se o processo de pesquisa que visa achar a sua forma (fórmula) for bem-sucedido, e muitas pesquisas fracassam nesse percurso.

Sim, o cientista ignora a forma daquele algo desconhecido que faz a inscrição. Aquele algo desconhecido é um objeto relacional que admite muitas formas, mas as formas possíveis estão determinadas pelo instrumental de um laboratório de pesquisa disciplinar, como um laboratório de biofísica. Em um laboratório de biofísica, não se tem como considerar formas que não sejam as formas de fórmulas moleculares. Qualquer que seja ele, naquele laboratório, o ente desconhecido só poderá adquirir, só lhe poderá ser atribuída, a forma de uma molécula.[10] Ou seja, a forma que poderá vir a ser a forma do ente desconhecido não está só nele, mas configura-se no encontro com os instrumentos e a cultura do laboratório. E trabalhar com formas de moléculas, e não com formas possíveis, elimina muitas possibilidades dessas outras formas.[11] Se o cientista só dispõe no laboratório de certos meios (equipamentos e teorias da ciência biofísica) para atribuir formas (as formas de moléculas: fórmulas) ao ente desconhecido, então o laboratório suprime a possibilidade de todas as outras formas não moleculares se fazerem

10. No mundo do laboratório de biofísica, as possibilidades ontológicas, isto é, as formas dos entes, estão reduzidas às possibilidades das fórmulas que são combinações de átomos de substâncias químicas.

11. Lembremos de Heisenberg quando ele diz que na ciência, o objeto de investigação não é a natureza em si mesma, mas a natureza submetida à interrogação dos homens.

presentes. Ou seja, em um universo repleto de possibilidades, muitas delas são eliminadas quando se aborda uma questão ou se colhem evidências do que ou de quem (de que ente) faz uma atividade, a partir de um ponto de vista disciplinar.

3.7 Ontologia: os objetos são e chegam ao mundo pelo que eles fazem (inscrições)

Enunciei sinteticamente um fato epistemológico, realçado pela TAR, importante para a definição de políticas públicas no Brasil. Voltaremos a isso, mas, por enquanto, sem andar depressa demais, já reunimos elementos para configurar um resultado ontológico decisivo da TAR. Vimos que, assim como, a partir da Terra, as formas das constelações são identificadas mediante uma escolha das estrelas que as configuram, a partir dos laboratórios e dos centros de cálculo, as formas das entidades científicas – por exemplo, a forma-fórmula de uma molécula – são identificadas por escolhas de inscrições feitas em instrumentos. As inscrições escolhidas são comparadas, analisadas e, enquanto permanece o acordo que estabiliza a justaposição dos elementos heterogêneos que podem constituir aquele algo, sobre elas se tomam decisões acerca do que aquele algo desconhecido é – o que é dado por sua forma. Ignorando que isso é configurado unicamente por relações, o positivismo colonizador dominante identifica aqui uma essência, uma substância, algo que está "lá fora", algo que existe independentemente das relações que a configuraram no laboratório. Mas se o acordo é rompido por uma controvérsia, aquilo que aquele algo é entra em discussão, sua existência torna-se problemática e pode mesmo ser negada.[12]

3.8 Zonas de contato e arqueologias de saberes científicos

Ao enxergar qualquer "ente" (evidências, fatos, sujeitos, objetos, teorias) como uma configuração provisionalmente estabilizada de uma rede de elementos heterogêneos, a TAR é uma poderosa ferramenta não só para análises de conhecimentos e ontologias e para escolhas de fronteiras de pesquisa mas também para escolhas de pontos de partida e objetivos de políticas públicas. Ao fazer isso, a TAR reconfigura os saberes científicos euro-americanos e os saberes de "mundos outros", materializando "zonas de contato"[13] entre mundos diversos, transformando-os em entes capazes de propor espaços para políticas públicas que possam reconfigurar as colonialidades brasileiras.

12. O exemplo atual mais eloquente a esse respeito é o aquecimento global. Basta que poderosos atores se movimentem para abrir controvérsias sobre as inscrições que configuram o aquecimento global para que a existência desse fato científico seja posta em dúvida.

13. Pratt (1999) afirma sobre as "zonas de contato": "Eu uso esse termo para me referir aos espaços sociais onde culturas se encontram, chocam e lutam umas com as outras, muitas vezes em contexto de relações de poder altamente assimétricas, tais como o colonialismo, a escravidão, ou seus resultados, como viviam em muitas partes do mundo hoje".

Há aqui uma justaposição e um imbricamento de redes especialmente relevante e producente. Os estudos pós-coloniais, decoloniais, ou contra-coloniais são cruciais na luta pela opção por políticas públicas engajadas. Essa literatura, imprescindível que é, inclui, entre múltiplos outros, Anibal Quijano, Frantz Fanon, Homi K. Bhabha, Enrique Dussel, Boaventura de Souza Santos, Walter Mignolo, Gayatri Spivak, Eduard Saïd, Marshall Sahlins, além de muitos e diversos autores e pensadores, brasileiros, indígenas, quilombolas, e todos aqueles que vieram na esteira da diáspora africana. Essa literatura, no entanto, não lida com as especificidades da feitura dos fatos e conhecimentos científicos. Ao "não entrar no laboratório", ela passa ao largo da análise empírica e dos processos de construção dos fatos científicos ocorridos nos laboratórios, onde as realidades são ativamente construídas. Quando, raramente, aborda os conhecimentos científicos, ao não trazer a vida, a prática e os valores dos próprios cientistas, essa literatura dificilmente escapa da essencialização configurada nos formalismos disciplinares dos entes que a ciência produz, sem considerar as estratégias que os tornam o que são na prática.

Não haveria mesmo espaço para ensaiar aqui diálogos situados com essa literatura, e nem o propósito deste texto é este, mas, sim, uma saudação e uma justaposição de redes: as redes dessa literatura e as redes da TAR. Meu propósito é justamente "entrar no laboratório", para sair dele com uma ferramenta para capacitar os subalternos da colonização a levarem adiante "arqueologias de saberes científicos"[14] visando a uma antropofagia desses saberes. Voltaremos a isso no final.

3.9 Toda evidência é, e só pode ser reconhecida (coletivamente pensada), como uma rede estabilizada

Uma evidência é sempre evidência de algo. Quando empregamos a palavra evidência, nos referimos a algo que "se traduz", "se translada" a outro algo sem a intermediação de conhecimentos novos. Em outras palavras, uma evidência para alguém é algo que opera nesse alguém uma "tradução/translação" imediata entre algo (re)conhecido e algo diferente que se torna *ipso facto* conhecido.

Uma tempestade destruiu as hortas é evidência de que o preço da alface vai subir. O carro elétrico não usa gasolina é evidência de que o carro elétrico não poluirá o planeta. Mas o que é evidência para um "modo de existência" – um mundo, um coletivo, uma pessoa, um grau de escolaridade – pode não ser evidência para outro. Qualquer evidência é um ente relacional, sem essência; muda conforme mudam as relações. Pessoas não escolarizadas em teoria econômica não reconhecerão a primeira evidência citada, enredada na dominante lei da oferta e da procura. Tampouco pessoas afastadas ou não convencidas das relações entre

14. Isso nos remete a Foucault (1972).

a queima de combustíveis fósseis e a poluição, não reconhecerão a segunda evidência, enredada no entendimento geoquímico cientificamente dominante de como o CO_2 se comporta na atmosfera terrestre.

A TAR complexifica as evidências ao enxergar qualquer ente – seja o Cruzeiro do Sul ou uma molécula – como ente relacional, como uma justaposição provisionalmente estabilizada de elementos heterogêneos. Repetindo, para a TAR, uma evidência, assim como qualquer fato, objeto, sujeito, teoria etc., é uma rede estabilizada, sempre temporariamente, de elementos heterogêneos justapostos. Para analisar uma evidência a TAR mobiliza em fluxo três redes ou atores-redes, necessariamente, conforme exposto a seguir.

1) A rede do (re)conhecido.
2) A rede do que se torna *ipso-facto* conhecido.
3) A rede do conhecimento ou vivência que enreda as duas redes anteriores, isto é, que provê os sentidos mediadores na tradução/translação que a evidência faz acontecer.

Consideremos neste exemplo a rede (1). "Uma tempestade destruiu as hortas" só poderá ser reconhecida e aceita como parte de uma evidência por alguém, ou algo, uma outra rede, também enredada na rede (1), fazendo parte dela, tomando materialidades heterogêneas justapostas que poderíamos chamar de resistência das hortaliças, força das águas, compactação do solo etc. e seus efeitos para construir marcas, inscrições, enunciados, entes, fatos sinteticamente manifestos no enunciado "Uma tempestade destruiu as hortas". Além disso, "Uma tempestade destruiu as hortas" só se tornará robusta como parte de uma evidência se o enredamento que a configura se estabilizar, isto é, se ele resistir aos ataques daquilo ou daqueles que querem negá-la. Um ataque poderia vir a partir da proposição "houve uma aplicação excessiva de um defensivo agrícola pouco antes da tempestade". Mais ainda, caso o enredamento se estabilize, resista aos ataques, a evidência resultante será diferente em cada caso de enredamento. Não é difícil reconhecer que a evidência "Uma tempestade destruiu as hortas" será diferente se a rede que se enreda com ela for a rede de uma empresa de seguro agrícola ou a rede de um proprietário de horta. O mesmo acontece no caso da rede (2), a rede "o preço da alface vai subir". Nesse caso, simplificando ao extremo em benefício de uma economia na explicação, os diferentes enredamentos poderão ser, por exemplo, entre a rede do proprietário da horta e a rede do comerciante de alface.

Além disso, acordos entre os diferentes enredamentos, isto é, aumentos das partes comuns ou mediadores entre os enredamentos, tanto na rede (1) quanto na rede (2), só poderão se estabilizar em uma rede (3) mediante modificações nos enredamentos nas redes (1) e (2). Como já dito, a rede (3) provê os sentidos

intervenientes mediadores na tradução/translação de (1) para (2) que a evidência faz acontecer. Ou seja, a tomada de algo como uma evidência passa por um acordo – em parte voluntário, em parte forçado – no mundo em fluxo em que os enredamentos em (1) e (2) (no exemplo esquematizado, os da seguradora e os do proprietário da horta) se modificam, modificando as evidências do momento anterior agora enredadas em (3). Se me permitem uma redução brutal, as redes (1) e (2) são como óculos para enxergar algo; e a rede (3) é como um quadro em que se desenham diferentes visões que delineiam os limites dos acordos possíveis.

No Brasil, para pensar a nossa colonialidade, é especialmente consequente destacar a autoridade especial concedida às ciências euro-americanas nossas colonizadoras, uma vez que elas costumam dar a palavra final quanto à validade ou não das propostas de evidências como "evidências científicas" que passam a desfrutar privilégios de universalidade, neutralidade e objetividade.

4 TAR: UMA FERRAMENTA DESCOLONIZADORA PARA ANALISAR AS EVIDÊNCIAS

Neste ponto, proponho a TAR como uma ferramenta analítica das evidências em políticas públicas. Nos termos da TAR, uma rede (1) (Uma tempestade destruiu as hortas) ganhará robustez como evidência de uma rede (2) (O preço da alface vai subir) se, e só se, ambas, transformando-se, se estabilizarem em acordo (em parte voluntário, em parte forçado) mediante vivências e conhecimentos de uma rede (3).

Indo adiante. Em cada tomada de decisão em políticas públicas no Brasil e, podemos dizer, no Ocidente, que ainda nos serve de modelo, a rede (3) configurará uma disposição cognitiva dominante nas decisões sobre políticas públicas. E constatamos que, nessas disposições cognitivas, as ciências euro-americanas usufruem uma autoridade ímpar, colonizadora, construída ao longo dos últimos séculos.

A rede (3), os saberes e viveres que habitam o "coletivo"[15] onde uma evidência científica é proposta/construída, constitui a moldura cognitiva que possibilita os acordos voluntários ou forçados. A ontologia dessa moldura dá existência a um "mundo" para esse "coletivo", configurando um determinado "modo de existência", o qual levará em conta possivelmente muitos elementos heterogêneos, mas não esgotará o universo aberto de elementos do "mundo real".

Edmund Husserl não nos deixa esquecer que os únicos "mundos reais" são os "mundos da vida" de cada um, o mundo em que nascemos, crescemos, gozamos, sofremos, amamos, odiamos, cuidamos, matamos e morremos. Mas, histórica,

15. A TAR insiste que esse "coletivo" não é "social" no sentido da sociologia de Durkheim e Weber, porque a TAR insiste em considerar a ação das "coisas" participantes desse "coletivo". Ver esta questão detalhadamente tratada em Latour (2005), com tradução em português (Latour, 2005, 2012).

epistemológica e ontologicamente, as ciências euro-americanas têm o ímpeto "da substituição sub-reptícia do mundo real [os mundos-da-vida], pelo mundo das idealizações das subestruturas matematizáveis"[16] (Husserl, 1970 [1954], p. 48-49, 2012 [1954]).

Após séculos de investimentos, o conjunto dessas idealizações das subestruturas matematizáveis configura um colossal edifício de conhecimentos e instrumentos, objetos ou entes modernos exportados da Europa para o Brasil, que têm como elementos arquitetônicos as disciplinas das ciências euro-americanas. Ao considerarmos nossos saberes e viveres, não há novidade em afirmar que desde anzóis, machados e facões, até celulares, agrotóxicos e vacinas, temos uma procissão secular de redes, entes, objetos importados de nossas metrópoles, que denominamos produtos industriais. Mas, pelo menos entre alguns de nós, talvez cause surpresa, ou até desconforto, afirmar que entes como a democracia, os direitos humanos e a liberdade de expressão também são importados. E talvez cause ainda mais surpresa e objeções começar a reconhecer que a lei da gravidade, as equações de Maxwell, os átomos e as moléculas também são entes importados de nossas metrópoles.

É dentro desse colossal edifício de conhecimentos e instrumentos, é nesse mundo de subestruturas matematicamente idealizadas, nesse mundo disciplinar e disciplinado, "desencantado", como alguns disseram, que grupos de pessoas mais escolarizadas vão encontrar os conhecimentos e instrumentos que lhes valerão uma posição privilegiada em nossos saberes e viveres. Estão nesse edifício as "redes (1) e (2)-óculos", que proveem uma vantagem diferenciada para enxergar algo, seja este algo aquilo proposto como reconhecido ou aquilo proposto como *ipso facto* conhecido nas traduções/translações que as evidências científicas propõem. Também está nesse colossal edifício a "rede (3)-moldura", que permite privilegiar certas acomodações ou acordos e não outros, cruciais para estabilizar, situar e robustecer uma evidência científica de modo a ela atuar gerando seus efeitos de convencimento legitimando acordos (voluntários ou forçados). É nesse colossal edifício de conhecimentos que os que se conformam à colonialidade brasileira buscam suas ferramentas de convencimento.

Importante para as(os) inconformadas(os), a TAR, como ferramenta para abrir linhas de fuga da nossa colonialidade, desafia a prática dominante de adotar acriticamente esse colossal edifício importado de uma arquitetura cognitiva moderna colonizadora, disciplinada e disciplinante, como lugar de partida exclusivo, dito sempre seguro e sempre necessário, para reconhecer evidências no

16. Podemos aqui recordar Galileu, que, ao dizer que a natureza está escrita em linguagem matemática, separou a autoridade científica sobre o conhecimento das outras autoridades, quer religiosas, quer intelectuais, quer políticas.

estudo e na proposição de políticas públicas no Brasil.[17] A TAR não invalida os conhecimentos das ciências euro-americanas, mas esclarece que sua validade só se legitima após um longo processo que estabelece para cada caso o que é e o que não é levado em consideração na sua feitura. O colossal empreendimento disciplinar moderno, por mais inegavelmente útil e válido, também catastrófico, que seja ou tenha sido para certos fins, resulta de uma lapidação de um "real", de uma "vida como ela é", de um "mundo da vida" informe, pulsante, indisciplinado, rizomático e não matematicamente subestruturado.[18]

Isso é crucial, especialmente para os brasis, porque a TAR realça que nessa lapidação de "mundos da vida" para construir o colossal edifício de conhecimentos das ciências euro-americanas há escolhas sobre quais caminhos seguir e quais abandonar, quais frentes, passagens, planos e ângulos importam e sobre quais questões são deixadas de lado. A TAR é capaz de mostrar, caso a caso, que as escolhas feitas ao longo do caminho percorrido na feitura de um conhecimento científico são também elementos constituintes desse conhecimento e estão nele encrustadas. Que isso tenda a ficar obscurecido não surpreende, pois o apagamento dessas escolhas é uma condição constituinte da feitura dos conhecimentos científicos. Para que os conhecimentos científicos euro-americanos possam usufruir os privilégios absolutos de objetividade, neutralidade e universalidade, é preciso ocultar a especificidade do ambiente em que ele é feito (o laboratório), os valores que inclinaram sua forma (opções políticas) e os particulares (recursos) que tenham incidido em sua feitura, pois é justamente assim que as objetividades, neutralidades e universalidades imanentes das ciências euro-americanas são colocadas em pedestais transcendentes.

Ou seja, as escolhas e os valores que guiaram as escolhas na feitura dos conhecimentos científicos, em geral vindos de nossas metrópoles, são partes constituintes, mesmo que ocultas, desses conhecimentos científicos envolvidos na robustez de uma evidência científica, partes constituintes das redes, rede (1), rede (2), rede (3), que ela, a evidência, justapõe como rede (1-2-3). Quanto mais robustamente estiver enredada uma evidência, mais ela poderá contribuir para fazer valer suas consequências.

17. A TAR, ou seja, o equipamento cognitivo aqui proposto como necessário para "viajar" pelas evidências científicas em políticas públicas é, ao mesmo tempo, leve e variado. Variado porque é preciso misturar nossas retinas, movimento da Terra, localização de pontos cardiais, namorados olhando o céu etc.; ou sacrifício de ratinhos, centrifugação, espectrômetros de massa, escolhas, financiamento, prazos, competição pelo Prêmio Nobel etc.; ou materiais de construção, opções de capital e trabalho, financiamento, transporte diário, hábitos de moradia etc. Mas o equipamento cognitivo proposto como necessário "é também leve porque convém deixar de lado todos os preconceitos sobre as distinções entre o contexto em que o saber está inserido e o próprio saber" (Latour, 1997, p. 20).

18. "Ao longo de mais de quatro séculos de edificação da metrópole, pulsa, nas margens a cidade-aldeia, terreiro, esquina e canjira – aquela que vibra outras formas de sentir e pensar que esculhambam as pretensões deste edifício de desenvolvimento desencantado" (Simas, Rufino e Haddock-Lobo, 2020, p. 77; Rufino, 2020, p. 77).

Paulo Freire, um intelectual engajado que pensava redes antes dos "conhecimentos situados"[19] de Donna Haraway e da TAR, tem toda razão. Como ele diz, não podemos partir de uma situação diferente daquela em que estamos, do "chão em que pisamos". E é plausível supor que nós, aqui referindo-me de maneira geral às leitoras e leitores deste capítulo, após nossos longos períodos pessoais de escolarização, habitemos, contentes ou irados, vencidos ou resignados, esse colossal edifício moderno de conhecimento.

Então, onde estão as linhas de fuga? Como construir políticas públicas para irmos ao encontro daquelas e daqueles para quem esse colossal edifício mostra-se incapaz de oferecer espaços confortáveis – daquelas e daqueles cujas cognições o verniz da modernidade não foi capaz de manter aprisionadas, voluntária ou forçadamente, no colossal edifício cognitivo dos conhecimentos colonizadores; cujas construções e espaços cognitivos – práticas, valores, imaginação, instrumentos, dispositivos, evidências – transbordam, resistem e rompem os limites do comportamento esperado imposto pela racionalidade euro-americana, inclusive no reconhecimento de evidências científicas?

Inspirada em Paulo Freire, uma sugestão epistemológica imanente da TAR como ferramenta descolonizadora é abrir espaço para criar conhecimentos e buscar inovar a partir dos "mundos da vida" nos brasis, antes de adotar espontaneamente, no que tange à cognição, as representações e modelos das disciplinas dominantes que têm nelas incrustradas os costumes e os instrumentos dos colonizadores estranhos à maior parte da população brasileira. "É preciso reconhecer que a tentativa de encaixar a realidade nas caixas dos modelos acaba sendo mais frequente do que o esperado" (Jannuzzi, 2024, p. 85).

Evidências técnico-científicas poderão levar as políticas públicas a produzir moradias tentando fazer com que as pessoas que delas farão uso se adaptem a elas, em nome de ideais colonizadores não raras vezes ditos civilizatórios. Não é que faltem reclamações dessa inversão que sub-repticiamente admite que as pessoas devem se adaptar à moradia e não que a moradia deve ser adaptada às pessoas. Há cada vez mais material de denúncia e de pesquisa descrevendo o hiato entre as disposições dos espaços praticados nas vivências e relacionamentos populares e os espaços concebidos nas moradias projetadas em políticas públicas: descrições dos espaços praticados nas vivências populares com o quintal ("o espaço onde as crianças aprendem a fazer tudo, o espaço guardado para quem vai nascer, para as casas das próximas gerações"), com a laje ("a primeira laje é para o primeiro filho ou primeira filha que se casa, a segunda laje é para fazer as festas"), com a cozinha ("a cozinha é o espaço mais amplo... é um espaço de recepção... quem chega vai para a cozinha"), com a comida ("a comida organiza a festa, organiza a recepção,

19. Ver Haraway (1988).

tudo se organiza em torno da comida"), com as festas ("o grande momento da festa é a comida: é ela que agrega todo mundo"), com os mutirões ("na favela, uma parte das pessoas vai fazer comida , outra parte vai fazer o concreto, todo mundo faz alguma coisa") (Santos, 2023, p. 57-74).

Também não é que faltem no próprio edifício de conhecimentos da metrópole remessas à potência dos conhecimentos populares de produzir resultados de maior qualidade integral na agricultura e na pecuária. Relatos das famílias afroconfluentes que viviam outro "modo de existência" ("quando ninguém tinha terras, tínhamos cultivos") inspiraram modificações nas práticas agrícolas dos colonizadores: "na mesma roça se plantavam, juntos, milho, mandioca, feijão e algodão", "as plantas nativas brotavam em meio às plantas cultivadas", "quando só há um tipo de plantio e não se deixa as plantas nativas brotarem os viventes comem todo o plantio e surge a necessidade do veneno", "plantávamos culturas com ciclos diversos". "Foram as ciências agrárias que nos ensinaram a plantar apenas espécies de ciclo curto, para colher o mais rápido possível", "a plantar de modo linear, fazendo arruamento... quando a água ou o vento vêm, eles correm pela rua e vão embora arrastando tudo, porque não há nada para quebrar a correnteza", "além disso nos orientaram a plantar uma única coisa no mesmo terreno, o que fazia com quem costumava se alimentar de diversas plantas iria comer só aquela". E o mesmo, em menor escala, vem acontecendo com a pecuária: "criávamos porcos, caprinos e ovinos e usávamos os bois para transporte", "o melhor lugar para guardar o peixe é o rio" (Santos, 2023, p. 77-83).

> Na Caatinga do Piauí, ainda hoje, plantamos cercado e criamos solto. Não há nenhuma escrituração que determine isso. O Código Civil diz que o dono do animal tem que prendê-lo, e por isso a maioria dos estados planta solto e cria preso. A lógica é que quem anda é o animal, e você tem que prender quem anda. Aqui fazemos o contrário. Cercamos a planta que não anda e deixamos solto o animal que anda" (Santos, 2023, p. 94-95).

Os destaques de mudanças climáticas como decorrentes das monoculturas implantadas em regiões tão extensas como as do Brasil (redução da biodiversidade, desmatamento, uso intensivo de recursos, mudanças no solo) preocupam coletivos importantes não só no Brasil mas também no exterior, o que pode trazer regulamentações que aumentariam os custos desse tipo de agronegócio. Essa possibilidade fez com que conhecimentos populares como os apontados, mesmo que usualmente desqualificados como "meras crenças", passassem a ser mais observados como possíveis fontes de métodos alternativos menos agressivos e ainda economicamente viáveis na contabilidade dominante.

> Uma das minhas avós e mestra ensinava que aquilo de que a gente não precisa, mas sabe que apodrece, deve ser jogado no quintal. E aquilo que não é mais necessário, mas não apodrece, a gente guarda até o dia em que for necessário. Dessa forma, nada ia para o lixo, não conhecíamos a palavra lixo (Santos, 2023, p. 27-28).

Apesar da simplicidade desse enunciado de princípios, a modernidade euro-americana levou mais de três séculos para propor ao mundo o "lixo reciclado" e a "economia circular". Também acontece do saber popular da capacidade curativa de uma determinada planta ser transladado/traduzido em um laboratório para a forma de uma molécula, uma fórmula patenteável. Esse dispositivo de pesquisa metropolitana enseja o retorno do saber popular na forma de um medicamento comercializado (Marques, 2016).

Tudo o que está nos últimos parágrafos é bem conhecido. Os "mundos da vida" reconhecidamente pulsam, transbordam e atravessam os cânones disciplinares, resistindo a eles. Saberes populares não cientificizados existem. Ainda assim, a proposta da mobilização da TAR para descolonizar evidências científicas pode soar impraticável. Isso porque, após séculos de colonização, cognitivamente, as colonizadas e colonizados enxergam-se espontaneamente com os óculos dos colonizadores. Apesar disso, linhas de fuga também podem ser enxergadas, adotadas, alargadas e construídas caso a caso. A TAR pode ser uma ferramenta analítica eficaz no combate ao desígnio colonizador que não aceita como legítima a busca de linhas de fuga da colonialidade no *design* de políticas públicas.

Em benefício da prática, como ferramenta de descolonização, a TAR não precisa negar que espontaneamente a adoção de conhecimentos disciplinados e disciplinares é hoje condição primordial para que proposições de ações ou políticas sejam levadas a sério em ambientes governamentais. Tampouco precisa negar que a rede (1-2-3) que possibilita o acordo e os efeitos de uma evidência científica seja encontrada no colossal edifício cognitivo dos colonizadores, porque é lá que as colonizadas e os colonizados espontaneamente a procuram.

Em benefício da intuição taxada de *naïveté*, como ferramenta de descolonização, a TAR taticamente subverte a espontaneidade da colonialidade ao prover fundamentos epistemológicos para "puxadinhos" em instalações dadas como prontas no colossal edifício de conhecimentos científicos. A TAR combate aquela espontaneidade sugerindo remendos: se a evidência científica é de menor custo, problematize o que é pago, quem paga e quem deixa de pagar; se a evidência científica é de maior rapidez, problematize o que é ganho onde e quando, quem ganha e quem deixa de ganhar com maior rapidez; se a evidência científica é de maior eficiência, discuta o que é eficiência. Se a evidência é estatística, submeta a uma investigação aprofundada sobre quem e o que conta e mede, quem e o que é contado e medido.

5 ACUSAÇÕES À TAR: VIRTUDES APONTADAS COMO VÍCIOS

Nas últimas décadas, as dimensões cognitivas da ação coletiva ganharam visibilidade na análise de políticas públicas. Na França, os elementos cognitivos dos processos de colocar problemas públicos na agenda têm sido enfatizados desde a

década de 1980, a fim de ampliar os motivos explicativos para além do interesse exclusivo dos utilitaristas, destacando que é

> necessário seguir cada tomador de decisão (ou se preferirmos cada ator) em sua situação para reconstruir a lógica de sua decisão, para entender como as opções lhe foram apresentadas e assim encontrar "boas razões" por trás das decisões aparentemente irracionais (Benamouzig e Borraz, 2021, p. 88).

Nesse movimento de enredamento das concepções compartilhadas da ação e suas relações com o conhecimento, a TAR é acusada de uma espécie insólita de "concretismo", de destacar as dimensões "concretas" da ação e sua possível relação com o conhecimento, não entrando no mundo das crenças, da ideologia e nos sistemas de razões. A TAR é acusada de "insistir nos interesses ou na materialidade das redes sociotécnicas parcialmente não humanas, em vez de no conhecimento abstrato, sempre desconfiada de um formalismo ou cognitivismo abstrato" (Benamouzig e Borraz, 2021, p. 89).

Vou argumentar que a negação da existência de conhecimento "abstrato" é uma virtude e não um defeito da TAR. Problematizar o conhecimento dito abstrato, o conhecimento que se pretende destacado das inscrições, é precisamente o *leitmotiv* epistemológico e a maior potência da visão engajada da TAR.[20] Para a TAR um teorema da matemática não é algo abstrato mas, sim, o resultado de uma de uma extração sempre parcial de uma rede material nada abstrata que mantém estabilizada a justaposição de inúmeros elementos heterogêneos, como telas, sessões de discussão, competição, retórica de convencimento, cafés, congressos, comunidades, ambições pessoais, carreiras acadêmicas, veículos especializados de comunicação etc. (Greiffenhagen, 2014). Para a TAR, algo dito "abstrato" será sempre algo abstraído de uma rede e sua materialidade poderá sempre ser estudada, como a materialidade de um teorema matemático.

A TAR não nega a importância das formas ditas abstratas, o que seria equivalente a negar a informação, pois "quando se tem uma informação em mãos, tem-se a forma de alguma coisa sem ter a coisa em si", mas "a informação resulta de um trabalho concreto de depuração" (Latour, 1997, p. 398, 400).[21] Uma virtude da TAR é justamente propiciar uma ferramenta para mostrar esse "trabalho concreto" em benefício do realismo, o que nos leva adiante para contestar a segunda acusação, a de relativismo.

Vejamos bem. A TAR permite mostrar que o conhecimento dito abstrato não é com certeza abstrato. A TAR admite abstrações, no sentido de separações de uma parte de uma rede, em operações de "pontualização", mas não entes abstratos

20. Ver Latour (1997, p. 392-395).

21. Para um tratamento das relações entre a TAR e as abordagens cognitivista ver Latour (1997, p. 395-402).

habitando nosso universo. Fazemos a abstração de uma gigantesca rede de energia elétrica que envolve rios, barragens, geradores, financiamento, engenheiros, linhas de transmissão, equipes de manutenção, cobranças, bancos, burocratas, transformadores, fios dentro de uma residência etc. "pontualizando" a rede em uma tomada em que ligamos equipamentos eletrodomésticos. A "pontualização" (abstração da rede) se rompe, e a materialidade da rede irrompe em nosso "mundo da vida" quando a esperada energia não chega na tomada e ligamos para a concessionária. Na abordagem da TAR, parte de uma rede pode ser abstraída numa operação de "pontualização" que lhe atribui um nome, um objeto, um sujeito, uma teoria, um fato, uma evidência científica etc., mas a materialidade do resultado de uma abstração, o que seria algo "abstrato", poderá ser sempre mobilizada a qualquer momento.

Não se trata de negar as abstrações ou conhecimentos ditos abstratos. Com efeito, é pela justaposição de abstrações, que Latour (1994, p. 396) chama de "inscrições de *enésima* ordem", que novos nexos (expansões de redes) podem ser propostos, e estabilizados ou não como novos entes a fazer parte daquele colossal edifício de conhecimentos modernos. É justapondo abstrações como população, nível de escolaridade, nível de renda, tipo de produção de uma região que se pode estudar a participação da região em outras abstrações, como o aquecimento global. Esses entes de conhecimento não são abstratos, e a TAR vai justamente recomendar que se recorra à materialidade de cada um deles – onde, quem, quando e com que instrumentos as medidas foram feitas – no caso de controvérsias na estabilização do novo nexo proposto, do novo conhecimento proposto pela justaposição antes vistos como desconectados. A ida à materialidade implica no desfazimento das abstrações em direção às inscrições de ordem *enésima -1, -2 etc*. até pegadas (inscrições) iniciais da realidade.

Bruno Latour (BL) inicia um de seus mais influentes livros com um diálogo entre ele e P, um "psicólogo dos mais respeitáveis", ambos convidados para um congresso ocorrido numa "estranha imitação de *resort* suíço nas montanhas tropicais de Terezópolis":

> P: Quero lhe fazer uma pergunta. Você acredita na realidade?
>
> BL: Claro que sim! Que pergunta! A realidade será acaso alguma coisa em que temos de acreditar?
>
> P: Mais duas perguntas. Sabemos hoje mais do que antes?
>
> BL: Sem dúvida! Mil vezes mais!
>
> P: Então a ciência é cumulativa?

> BL: Creio que sim, embora neste caso eu não seja tão taxativo. É que as ciências se esquecem muito, muito de seu passado e muito de seus antigos programas de pesquisa. No todo, porém, digamos que sim. Por que me faz semelhantes perguntas? Quem pensa que sou? (Latour, 2001, p. 13-14).

Equiparo a "realidade" ao "mundo real", ao "mundo da vida", do qual os conhecimentos das ciências euro-americanas se aproximam pelo esforço de "substituí-lo pelo mundo das idealizações das subestruturas matematizáveis". A TAR se justapõe à perspectiva de Husserl ao mostrar que a relação dos conhecimentos científicos com o "mundo real", com o "mundo da vida", mesmo aquele dado na "experiência direta", não é direta no sentido de acesso completo, mas mediada por práticas coletivas, instrumentos e linguagem. O "mundo real" para a TAR é uma espécie de ponto de partida para inscrições, o qual é, ao mesmo tempo, uma construção coletiva do fenômeno dado na experiência.

A TAR não só não nega a busca dessa aproximação da realidade, do "mundo real", como pretende ser mais realista do que as ciências euro-americanas, sem invalidá-las, mas "situando-as".

> Os críticos desenvolveram três repertórios distintos para falar de nosso mundo: a naturalização, a socialização, a desconstrução. Digamos, de forma rápida e sendo um pouco injustos, Changeux, Bourdieu, Derrida. Quando o primeiro fala de fatos naturalizados, não há mais sociedade, nem sujeito, nem forma de discurso. Quando o segundo fala de poder sociologizado, não há mais ciência, nem técnica, nem texto, nem conteúdo. Quando o terceiro fala de efeitos de verdade, seria um atestado de grande ingenuidade acreditar na existência real dos neurônios do cérebro ou dos jogos de poder. Cada uma destas formas de crítica é potente em si mesma, mas não pode ser combinada com as outras (Latour, 1994, p. 11).

A TAR reconhece as potências, mas também as limitações das três concepções que foram enunciadas. Diante de uma evidência que se proponha a estabilizar-se como uma evidência científica para pensar políticas públicas, a TAR propõe que não se reduza a avaliação e o campo de análise da proposição dessa proposição "candidata" à evidência científica, a qualquer uma das três concepções enunciadas acima – fatos naturalizados (natural), poder sociologizado (político), efeitos de verdade (discurso). Como exemplos, as evidências que brotam no campo da "vacinação" são por demais naturais e narradas para serem conceptualizadas como políticas. No campo da "pobreza", as evidências são por demais naturais e políticas para serem conceptualizadas como discursos (Koga *et al.*, 2022). As evidências no campo da "pesquisa no Brasil", são por demais narradas e políticas para serem conceptualizadas como fatos naturalizados pelas estatísticas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Um teorema narrado com o processo que o estabeleceu está ou não está mais próximo do "mundo real" da comunidade matemática? Um teorema narrado com o processo que o estabeleceu não é mais realista do que aquele apresentado como conhecimento "abstrato"? Se pensarmos que o oposto de relativismo é absolutismo e não realismo percebemos quão estranho é acusar a TAR de relativismo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ANTROPOFAGIA, EVIDÊNCIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Entendo a prática da antropofagia em políticas públicas como o exercício de digerir metaforicamente o estrangeiro, extraindo dele aquilo que dele faz parte e que pode nos servir, descartando o que não nos favorece. Nos estudos sobre políticas públicas, a separação entre a natureza e a sociedade, entre o mundo científico e mundo político, costuma ser colocada como algo que "está lá", dado, naturalizado. Essa separação atua na geração de classificações nas concepções de evidências. Algumas podem ser de natureza científica-quantitativa-causal; outras são reconhecidas como narrativas construídas ou como de definição pragmática. Outras, ainda, evitam a classificação ao "depender do que se quer saber e do propósito a que se destinam" (Jannuzzi, 2024, p. 148-149). A própria separação nunca é negada, porém.

Informada pela "vida no laboratório", a TAR permite atravessar radicalmente e desfazer essa separação, essa dicotomia moderna científico *versus* político, natureza *versus* sociedade. Embora conhecimentos disciplinados e disciplinares sejam uma condição primordial para que proposições de ações ou de políticas púbicas sejam levadas a sério em ambientes mais escolarizados, governamentais e dominantes, o "mundo da vida" pulsa, transborda e atravessa os cânones disciplinares. A TAR nos habilita a mostrar como ingredientes tais como valores, preconceitos, competições, finanças etc. estão encrustados nas evidências científicas. Às vezes valores e preconceitos estão incrustados em camadas profundas na arqueologia dos saberes das evidências científicas, mesmo as mais fortes como as estatísticas no caso de políticas públicas (Crosby, 1997; Porter, 2020; Scott, 1998).

O compromisso deste texto é, um tanto ironicamente, não descartar as evidências científicas ditas neutras, universais e objetivas, mas retirá-las do pedestal colonizador mostrando a política e os valores nelas presentes, e os limites de suas validades. Trata-se de estudar as evidências científicas de modo a identificar em sua feitura os valores e as decisões políticas que reforçam a colonialidade brasileira e analisar seus efeitos. Trata-se de mostrar os valores e as decisões políticas que não favorecem os povos deste país, mas estão incrustadas nas evidências científicas. Trata-se de mostrar como certos valores e opções políticas foram apagadas na construção de uma determinada evidência científica, não são mais aparentes, embora dela continuem fazendo parte como elementos constituintes justapostos em sua configuração.

REFERÊNCIAS

BENAMOUZIG, D.; BORRAZ, O. Burocracia, organizações, políticas públicas e formalização do conhecimento. *In*: OLIVEIRA, O. P. de; HASSENTEUFEL, P. (ed.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília: Enap, 2021. p. 80-97.

CROSBY, A. W. **A mensuração da realidade**: a quantificação e a sociedade ocidental 1250-1600. Tradução de Vera Ribeiro. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 1997. 229 p.

FLECK, L. **Gênese e desenvolvimento de um fato científico**: introdução à doutrina do estilo de pensamento e do coletivo de pensamento. Tradução de Georg Otte e Mariana Camilo de Oliveira. Belo Horizonte: Fabrefactum, 2010 [1935]. (Série: Ciência, Tecnologia e Sociedade).

FOUCAULT, M. **The archaeology of knowledge**. Londres: Tavistock Publications, 1972.

GREIFFENHAGEN, C. The materiality of mathematics: presenting mathematics at the blackboard. **The British Journal of Sociology**, v. 65, n. 3, p. 502-528, 2014.

HARAWAY, D. Situated knowledges: the science question in feminism as a site of discourse on the privilege of partial perspective. **Feminist Studies**, v. 14, n. 3, p. 575-599, 1988.

HUSSERL, E. **The crisis of European sciences and transcendental phenomenology**: an introduction to phenomenological philosophy. Evanston: Northwestern University Press, 1970 [1954]. 405 p.

HUSSERL, E. **A crise das ciências europeias e a femenologia transcendental**. Tradução de Daniel Fidel Ferrer. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012 [1954]. 232 p.

JANNUZZI, P. d. M. **Políticas públicas, valores e evidências em tempos de inteligência artificial**. Campinas: Alínea Editora, 2024.

KNORR-CETINA, K. **The manufacture of knowledge**: an essay on the constructivist and contextual nature of science. Nova Iorque: Pergamon Press, 1981. 189 p.

KOGA, N. M. *et al.* O cadastro único para programas sociais e a configuração da pobreza: analisando a construção de evidências a partir da teoria do ator-rede. *In*: KOGA, N. M *et al.* (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 551-578.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1992 [1969]. 257 p.

LATOUR, B. **Jamais fomos modernos**: ensaio de antropologia simétrica. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994. 152 p.

LATOUR, B. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. Tradução de Ivone C. Benedetti. São Paulo: Unesp, 1997.

LATOUR, B. **A Esperança de Pandora**. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Sousa. Bauru: Edusc, 2001.

LATOUR, B. **Reassembling the social**: an introduction to actor-network-theory. Oxford: Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.

LATOUR, B. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador; Bauru: Edufba; Edusc, 2012. 400 p.

LATOUR, B.; WOOLGAR, S. **Laboratory life**: the social construction of scientific facts. Beverly Hills: Sage Publications, 1979.

LATOUR, B.; WOOLGAR, S. **A vida de laboratório**: a produção dos fatos científicos. Tradução de Angela Ramalho Vianna. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

LYNCH, M. **Art and artifact in laboratory science**: a study of shop work and shop talk in a research laboratory. Londres; Boston: Routledge; Kegan Paul, 1985.

MARQUES, I. da C. Nós desenvolvíamos a ideia de uma droga... enquanto isso, nós precisávamos de uma patente. *In*: Congresso Scientiarum História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia, 9, 2016. Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: UFRJ, 2016. p. 235-242.

PORTER, T. M. **Trust in numbers**: the pursuit of objectivity in science and public life. Princeton: Princeton University Press, 2020.

PRATT, M. L. **Os olhos do império**: relatos de viagem e transculturação. Tradução de Jézio Gutierre. Bauru: Edusc, 1999.

RUFINO, L. Seu Zé para prefeito. *In*: SIMAS, L. A.; RUFINO, L.; HADDOCK-LOBO, R. **Arruaças**: uma filosofia popular brasileira. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 76-79.

SAHLINS, M. D. **The use and abuse of biology**: an anthropological critique of sociobiology. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1976.

SANTOS, A. B. d. **A terra dá, a terra quer**. São Paulo: Ubu Editora; Piseagrama, 2023.

SCOTT, J. C. **Seeing like a state**: how certain schemes to improve the human condition have failed. Nova Haven: Yale University Press, 1998.

SIMAS, L. A.; RUFINO, L.; HADDOCK-LOBO, R. **Arruaças**: uma filosofia popular brasileira. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. 200 p.

TRAWEEK, S. **Beamtimes and lifetimes**: the world of high energy physicists. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

CAPÍTULO 8

O USO DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS DE SAÚDE E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CONTEXTO LOCAL: COLOCANDO AS EVIDÊNCIAS NO CENTRO DA VIDA COTIDIANA

Jorge Otávio Maia Barreto[1]
Laura dos Santos Boeira[2]
Ingrid Gomes Abdala[3]

1 INTRODUÇÃO

A análise das políticas públicas é um campo de saber que considera as dinâmicas e os fatores que compõem e influenciam o processo de tomada de decisão (Trevisan e Bellen, 2008; Souza, 2006). Uma das questões mais intrigantes do campo das políticas públicas diz respeito ao papel que o conhecimento científico ocupa nesses processos, em especial nas etapas de formulação e implementação dessas políticas (Frey, 2000; Faria, 2003). Neste capítulo, aborda-se o problema da integração e uso de diferentes tipos de evidências, com foco em políticas de saúde implementadas no contexto local.

A busca pela compreensão dos processos e mecanismos que aprimorem o uso do conhecimento como subsídio da tomada de decisão estabeleceu muitas frentes nas políticas sociais, com destaque para as políticas de saúde. Na saúde pública, conceitos como tradução do conhecimento (Andrade e Pereira, 2020) e políticas informadas por evidências (PIEs) (Chapman, 2016) ganharam notoriedade global, especialmente nas décadas iniciais do século XXI (Langlois *et al.*, 2016; Head, 2016). Isso pode ser visto como uma resposta às demandas para que os resultados dos sistemas e políticas de saúde sejam cada vez mais direcionados para as necessidades das populações, e mediados por intervenções efetivas e eficientes.

A diversificação das possíveis aplicações do conhecimento científico na tomada de decisão foi acompanhada pela ampliação do debate sobre os mecanismos necessários para estabelecer, facilitar e aprimorar os processos relacionados (Partridge *et al.*, 2020). Se a efetividade das intervenções clínicas esteve inicialmente no centro dos debates, rapidamente o interesse acerca das intervenções de saúde pública e dos

1. Pesquisador em saúde pública da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *E-mail*: jorge.barreto@fiocruz.br.
2. Gestora de redes e parcerias do Instituto Veredas. *E-mail*: laura@veredas.org.
3. Diretora-executiva do Instituto Veredas; e coordenadora de redes no Hub de Evidências da América Latina e do Caribe (HubLAC). *E-mail*: ingrid@veredas.org.

arranjos organizativos também foi ampliado e gerou oportunidades para acúmulo acadêmico e institucional também sobre esses tópicos (Schmidt *et al.*, 2022a). Ao longo desses processos de reformulação de macroproblema, o conhecimento científico recebeu a denominação genérica de "evidência científica" (Oxman *et al.*, 2009a).

Atualmente, as evidências científicas figuram em diferentes debates públicos, por vezes no papel instrumental de validar argumentos e ampliar a confiança de uma audiência específica (Strassheim e Kettunen, 2014; Parkhurst, 2017). Embora esse uso seja frequente, as evidências também têm papéis a desempenhar nas deliberações coletivas e individuais sobre questões públicas relevantes. Recorrendo aos dois conceitos mencionados, tradução do conhecimento e PIE, é possível abranger a amplitude que as evidências alcançaram neste debate. O encadeamento coordenado de etapas que apoiam a conversão de diferentes tipos de evidências científicas em ações de políticas está na essência da tradução do conhecimento, que compreende a síntese, a disseminação, o intercâmbio e a aplicação ética do conhecimento científico, com o objetivo de melhorar resultados em sistemas e políticas de saúde. A partir daí, as PIEs são um processo-resultado, no qual o uso sistemático e transparente de evidências é apoiado por processos de tradução do conhecimento, que buscam integrar evidências globais e locais ao processo de tomada de decisão na formulação e implementação de política de saúde (Oxman *et al.*, 2009b).

Nessa problemática, também figuram questões sobre a aplicabilidade local das evidências globais e como os diferentes tipos de evidências podem ser considerados para informar deliberações e decisões públicas, tanto no âmbito dos governos locais quanto das comunidades e indivíduos (Clancy e Cronin, 2005; Parascandola *et al.*, 2022; Durrant *et al.*, 2024). A perspectiva adotada se alia ao amplo território das PIEs para debater desafios e estratégias que podem ajudar na adaptação e aplicação das evidências nos contextos locais. Este capítulo objetiva traçar um panorama do debate recente sobre a integração dos diferentes tipos de evidências em políticas de saúde, apresentando estratégias para adaptação e uso de evidências no contexto local, bem como seus desafios. Ainda, apresentam-se quatro estudos de caso selecionados de forma oportunística para representar a institucionalização do uso de evidências na gestão pública (núcleos de evidência da Rede para Políticas Informadas por Evidências – NEvs/EVIPNet Brasil), o uso de revisões rápidas como ferramenta ágil para informar a decisão nos territórios, a produção comunitária e periférica de evidências (Wikifavelas) e o papel dos cidadãos nesse processo.

2 A COMPLEXIDADE DA INTEGRAÇÃO DOS DIFERENTES TIPOS DE EVIDÊNCIAS

O termo evidência é frequentemente associado aos resultados da pesquisa científica, especialmente a estudos acadêmicos revisados por pares e publicados em periódicos científicos (Yu *et al*., 2024). Esses exemplos certamente representam evidências científicas e podem ter alto valor para um processo de tomada de decisão específico. O valor de uso da evidência científica pode ser afetado pela relevância que os tomadores de decisão lhe conferem, mas também pela sua acessibilidade, efetividade da comunicação, alinhamento com as prioridades da política, entre outros fatores (Oliver *et al*., 2014). Limitar o conceito de evidência apenas aos resultados de pesquisa científica, no entanto, não permite abranger todas as necessidades de informação do processo de tomada de decisão. Também é uma perspectiva um tanto tecnocrática, que ignora, em diferentes sentidos, que a complexidade das decisões públicas e a diversidade de fontes legítimas de conhecimento existem, independentemente de uma teoria que as reconheça ou não. *Eppur si muove*.[4]

Certamente coexistem visões sobre o quanto as evidências precisam advir de processos científicos rigorosos, mas o reconhecimento de que os estudos experimentais são a melhor fonte de reconhecimento das incertezas acerca de efeitos de intervenções não implica o descarte de qualquer outra abordagem metodológica, especialmente quando os problemas de pesquisa não versam sobre efeitos, como só acontece entre as prioridades de pesquisa que o campo das políticas públicas endereça (Grimshaw *et al*., 2012; Straus, Tetroe e Graham, 2013). Vale dizer, se as políticas públicas lidam com problemas altamente complexos, evidências sobre diferentes facetas e perspectivas podem auxiliar ainda mais o processo deliberativo e de tomada de decisão, bem como reduzir a assimetria de informação entre os diferentes tomadores de decisão – sejam eles do governo, da sociedade civil, da academia, dos serviços de saúde ou mesmo cidadãos – que deliberam sobre sua própria conduta em face de questões de saúde pública. Diante dessa complexidade, a Comissão Global de Evidências propôs uma abordagem mais ampla, que reconhece múltiplas formas de evidência como subsídios valiosos do processo decisório (Comissão Global de Evidências, 2022; Stewart, Boutron e Akl, 2023).

As evidências científicas nem sempre serão suficientes ou apropriadas para responder aos problemas enfrentados em contextos locais. Isso porque estas evidências precisarão ser consideradas quanto à sua transferibilidade para contextos diversificados, dado que muitos estudos de países ocidentais e de alta renda nem sempre terão sentido nas realidades sociais, econômicas e culturais de outros territórios, em especial aqueles com maiores diferenças culturais e econômicas.

4. *Eppur si muove* ("E, no entanto, ela se move") é uma frase atribuída a Galileu Galilei (1564-1642), que a teria dito após ser obrigado pela Inquisição a declarar publicamente que a Terra não se movia, em oposição ao modelo heliocêntrico que defendia. A expressão consolidou-se historicamente como símbolo da persistência da realidade diante de resistências institucionais ou dogmáticas.

A transposição direta dessas evidências frequentemente é inadequada, mas isso não quer dizer que resultados de pesquisas que consideraram contextos diversificados não possam ser úteis em outros contextos (Comissão Global de Evidências, 2022). Em outras palavras, o valor das evidências globais depende de que as etapas que levaram ao sucesso de uma política em um lugar também possam ocorrer no contexto para o qual ela será levada. Quando essas etapas encontram barreiras, a política precisa ser adaptada. É nesse sentido que surgem os limites da validade externa e a importância da adaptação (Williams, 2020).

Nesse ponto é fundamental considerar outros tipos de evidência que apoiarão as deliberações locais, como dados administrativos, registros de serviços, conhecimento técnico-prático de profissionais que atuam na ponta, saberes comunitários e tradicionais, além de percepções coletivas obtidas por meio de consultas públicas e espaços de deliberação (Oliver *et al.*, 2005; Comissão Global de Evidências, 2025). O conceito ampliado de evidência reconhece que as decisões em políticas públicas não são tomadas exclusivamente com base na racionalidade técnica. As decisões e suas consequências inevitavelmente envolvem valores sociais, disputas de interesses, restrições orçamentárias e fatores históricos. Portanto, mesmo a melhor evidência científica precisa ser considerada à luz dos fatores contextuais, incluindo o político e o institucional, nos quais será aplicada. A relevância da evidência, sua aceitabilidade social e sua viabilidade de implementação são dimensões essenciais para a construção de políticas mais efetivas e legítimas (Comissão Global de Evidências, 2025).

Ao valorizar exclusivamente a ciência formal como fonte de legitimidade, incorre-se no risco de elitizar ainda mais os processos decisórios e de silenciar perspectivas e conhecimentos locais e comunitários. Uma abordagem verdadeiramente democrática para a PIE requer o reconhecimento da pluralidade epistêmica: o conhecimento científico se articula com outras formas de saber, de modo a construir soluções mais contextualizadas, sustentáveis e, por que não dizer, efetivas. Dessa forma, reconhecer que evidência não se restringe aos resultados de pesquisa científica é importante para fortalecer as PIEs (Comissão Global de Evidências, 2025).

3 ESTRATÉGIAS PARA ADAPTAÇÃO E USO DE EVIDÊNCIAS NO CONTEXTO LOCAL

Identificar e propor estratégias para adaptar e utilizar evidências no contexto local é central para o avanço das PIEs (Oliveira *et al.*, 2020). No contexto dessas políticas, estratégia refere-se a um conjunto coordenado de ações, métodos e arranjos institucionais voltados a um resultado que se pretende alcançar. No caso, queremos que o uso sistemático, oportuno e contextualizado das evidências se torne um padrão no processo de tomada de decisão sobre políticas e sistemas de

saúde, em todos os seus níveis. Por isso, muitas vezes essas estratégias são também chamadas de plataformas de tradução do conhecimento (Cheung *et al.*, 2011; Partridge *et al.*, 2020).

Assim, as estratégias para impulsionar a institucionalização do uso de evidências compõem uma abordagem deliberada e intencional, que pode articular instrumentos técnicos (por exemplo, sínteses de evidências, revisões rápidas e mapas de evidência) com processos de mobilização e intercâmbio político e social (como coprodução do conhecimento, diálogos deliberativos e processos educacionais para a construção de competências) (Kuchenmüller *et al.*, 2022). Em suma, as estratégias em PIE se aproveitam de mecanismos de tradução do conhecimento para gerar ação prática e impulsionar o alcance dos seus objetivos predefinidos, que podem variar de acordo com o contexto organizacional ou social em questão.

Mais do que ferramentas isoladas, essas estratégias para adaptação e uso de evidências no contexto local podem ajudar a transformar as práticas institucionais do processo decisório e fortalecer a transparência, legitimidade e efetividade, especialmente na implementação de políticas públicas de saúde (Partridge *et al.*, 2020). Por isso, estratégias de PIE precisam ser sensíveis aos fatores do contexto local, mas também precisam se sustentar ao longo do tempo e incorporar capacidades de mediar diferentes formas de evidências (científica, institucional ou comunitária), para buscar entendimentos comuns sobre prioridades e opções de política que ajudarão governos e comunidades a enfrentarem desafios locais.

Embora globalmente o uso sistemático e transparente de evidências seja considerado um padrão de qualidade a ser alcançado na formulação e implementação de políticas públicas, a realidade local, especialmente onde existem grandes desigualdades econômicas e de distribuição de recursos públicos e tecnológicos, impõe barreiras que desafiam esse ideal. O debate sobre as estratégias mais efetivas e legítimas para operacionalizar PIEs nos territórios precisa explorar e se integrar ao contexto, indo muito além das recomendações técnicas, além de reconhecer e aprender a lidar com os tensionamentos políticos, institucionais e epistemológicos que atravessam esse campo de ação.

Uma das principais tensões nesse campo prático diz respeito ao equilíbrio entre o rigor metodológico das evidências experimentais, geralmente representado por estudos de alta validade interna, como ensaios clínicos randomizados, e a sua relevância contextual. Evidências de alta qualidade científica nem sempre são diretamente aplicáveis a realidades locais, marcadas por desigualdades, diversidade cultural e carência de recursos. A ênfase exagerada no rigor metodológico e a falta de compreensão de que perguntas relevantes para a tomada de decisão requerem abordagens metodológicas diferentes podem acabar por deslegitimar o importante papel que os elementos contextuais têm para a implementação de intervenções.

É essencial reconhecer que as intervenções serão implementadas em um contexto real, repleto de fatores que podem funcionar como barreiras significativas ao sucesso das intenções que os planejadores assumiram em seu processo de tomada de decisão. Entre esses fatores de contexto, podemos mencionar como exemplo as práticas sociais e institucionais estabelecidas, ou a capacidade institucional para adaptar opções de política avaliadas em contextos diferentes daquele em que se pretende realizar a implementação. Essa limitação epistêmica pode produzir circunstâncias em que apenas o conhecimento técnico-acadêmico é reconhecido como válido – um caminho que obviamente desfavorece o sucesso da implementação.

Esse dilema reforça a importância das estratégias de PIE para os contextos locais, para que realmente a participação das pessoas afetadas pelas decisões sobre um problema prioritário de saúde pública seja vista como algo valioso. A participação dos interessados no processo de fazer e responder perguntas, muitas vezes chamado de coprodução de conhecimento, pode ser um passo muito importante no aprendizado institucional e social sobre democracia deliberativa (Comissão Global de Evidências, 2025).

Embora amplamente defendida, a coprodução ainda enfrenta resistência – ou inércia – institucional e cultural. Em muitos contextos, gestores públicos e pesquisadores operam em lógicas distintas de tempo, linguagem e prestígio, o que dificulta a construção de parcerias verdadeiramente horizontais. É a tese das duas comunidades (Newman, Cherney e Head, 2016). Ainda, a perspectiva que raramente é considerada acaba sendo aquela das pessoas que serão diretamente afetadas pelas políticas públicas de saúde (WHO, 2022). A coprodução poderia ser, portanto, não só um ideal a ser perseguido, mas uma prática a ser consolidada, para que sua adoção motive transformações mais profundas nas culturas organizacionais, nas relações de poder e nos incentivos acadêmicos e institucionais, em especial nos contextos locais.

Outra dimensão do debate sobre estratégias para integrar evidências globais e locais ocorre em torno das tecnologias e dados para gerar evidências em tempo real. A incorporação de recursos de inteligência em saúde, tais como *big data*, inteligência artificial (IA), sistemas de vigilância digital e painéis interativos, tem sido uma promessa para aumentar a capacidade de os governos locais responderem a problemas de forma mais rápida e precisa (Benke e Benke, 2018). O fato é que essas soluções dependem de infraestrutura tecnológica, pessoal especializado e marcos legais de proteção de dados, que nem sempre estão disponíveis (Sun *et al*., 2020). Embora o uso de tecnologias seja promissor, não se deve esperar por elas para promover mudanças importantes na forma como as decisões são tomadas em um contexto local. Ao mesmo tempo, o avanço desses recursos precisa ser acompanhado por

estratégias que fortaleçam seu uso responsável e útil, incluindo aspectos de governança de dados, alfabetização digital e fortalecimento de capacidades locais, sob risco de aprofundar a exclusão informacional entre territórios com diferentes níveis de desenvolvimento.

A tradução do conhecimento é frequentemente apontada como alternativa para preencher a lacuna entre evidência e tomada de decisão (Schmidt *et al.*, 2022b). De fato, adaptar a linguagem técnica das pesquisas a formatos acessíveis é altamente necessário, mas também se deve ter em conta que o processo de tradução, assim como a produção do conhecimento, nunca é isento das influências de diferentes naturezas que muitas vezes são recriminadas no âmbito das decisões políticas, em especial por pesquisadores mais alinhados às ideias de que apenas a evidência científica experimental tem valor de uso e merece nossa confiança. Mais uma vez, há uma variedade significativa de fatores que podem figurar relevantes no processo de tomada de decisão, e a maior parte deles não versa sobre efeitos. Ao decidir o que é "relevante", "compreensível" ou "prioritário", os intermediários do conhecimento também operam escolhas políticas.

É preciso reconhecer que a tradução do conhecimento não é apenas uma questão de "comunicação", mas também integra o compartilhamento da decisão, começando pelas decisões sobre questões tais como: i) Quem decide o que será traduzido?; ii) Que interpretações são priorizadas?; e iii) Que grupos terão acesso às informações? Responder a essas questões requer o amadurecimento local dos mecanismos de deliberação pública e de intercâmbio com os atores locais, para que também as escolhas sobre processos de tradução do conhecimento e seus resultados alcancem formatos multidirecionais e retroalimentados, permitindo que tomadores, pesquisadores e cidadãos se questionem e se adaptem, e mesmo decidam se as evidências dialogam ou não com suas realidades e valores. Para tanto, há valor em se trabalhar com intermediários de conhecimento, sejam eles indivíduos ou organizações.

As estratégias para fortalecer o uso de evidências no contexto local precisam ser colocadas no centro do avanço das PIEs. A institucionalização da PIE é vista como caminho para garantir sustentabilidade e integração das evidências como subsídio para as deliberações públicas e decisões sobre políticas (WHO, 2023). Há uma gama de arranjos organizativos que podem ser considerados, como NEvs, observatórios e estruturas formais de análise de evidências locais e globais. No entanto, a institucionalização, por si só, também não vai assegurar o uso efetivo das evidências.

É conhecido que a rotatividade de equipes, a descontinuidade política e a falta de financiamento comprometem a longevidade e a efetividade dessas iniciativas, que são relativamente comuns no âmbito das organizações que formulam e implementam as políticas de saúde no Brasil (Oliveira *et al.*, 2020). Nesse sentido, o desafio não se limita a criar estruturas, mas adicionalmente garantir que elas estejam permanentemente conectadas com a prática, com o território e com os usuários finais da política, que vivem nos territórios locais. Isso implica reconhecer o valor da capacidade relacional, da habilidade de conectar pessoas, dados e decisões em fluxos dinâmicos de aprendizado. É um processo de mudança das culturas organizacionais que implica valorizar o uso de evidências para além do aspecto técnico ou de uma iniciativa pontual liderada por um pequeno grupo, e tornar esse processo parte da rotina e do plano de desenvolvimento de todas as pessoas vinculadas à instituição. O quadro 1 sintetiza alguns dos principais desafios mencionados para adaptação e uso de evidências no contexto local.

QUADRO 1
Temas e desafios para adaptação e uso de evidências no contexto local

Tema	Descrição	Desafios
Ênfase no rigor científico	Evidências experimentais (RCTs) têm alta validade interna, mas nem sempre aplicáveis a realidades locais com desigualdades e diversidade cultural.	Ênfase excessiva no rigor/predomínio de conhecimento técnico-acadêmico como único válido pode deslegitimar outros tipos de evidência; risco de reduzir relevância prática; e necessidade de metodologias flexíveis e de mediação entre diferentes formas de evidência (científica, institucional e comunitária).
Fatores contextuais	Fatores que podem funcionar como facilitadores ou barreiras à implementação, envolvendo capacidade institucional, disponibilidade de recursos etc.	Necessidade de adaptação das estratégias ao contexto local; e risco de fracasso na implementação por desconsiderar recursos disponíveis.
Coprodução do conhecimento	Participação de cidadãos, pesquisadores e partes interessadas, promovendo aprendizado institucional e democracia deliberativa.	Resistência/inércia institucional; diferenças de linguagem, tempo e prestígio entre gestores e pesquisadores ("duas comunidades"); e pouca inclusão de pessoas afetadas.
Tecnologias e dados em tempo real	Potenciais ganhos com *big data*, IA, vigilância digital, painéis interativos; e promessa de respostas mais rápidas.	Dependência de infraestrutura tecnológica, pessoal qualificado e marcos legais; risco de exclusão informacional; e necessidade de governança de dados, alfabetização digital e fortalecimento de capacidades locais.
Colocar a evidência no centro da vida cotidiana	Cultura de uso crítico da evidência em toda a sociedade; educação básica com pensamento crítico; fortalecimento de sistemas locais de apoio (núcleos, redes, observatórios); e valorização da ciência aberta e redução do desperdício em pesquisa.	Resistência à mudança cultural e política ampla; e baixo compromisso em fortalecer o protagonismo dos cidadãos.

Elaboração dos autores.
Obs.: RCT – Randomized Controlled Trial (Ensaio Clínico Randomizado).

A fundo dessa discussão, talvez o macrodesafio seja a fragmentação das estratégias de integração de evidências globais e locais na promoção das PIEs. Em muitos contextos, traduzir conhecimento, usar tecnologias, coproduzir evidências e institucionalizar estruturas são iniciativas que caminham em paralelo, sem articulação. O problema da integração das estratégias pode requerer uma abordagem ecossistêmica (Comissão Global de Evidências, 2022), vale dizer, que considere as interações entre as dimensões em que as estratégias vão funcionar, seus efeitos recíprocos e suas necessidades de adaptação mútua. Um ecossistema local de evidências robusto requererá, portanto, mais do que boas práticas isoladas, exigirá avanços para que as organizações e as comunidades alcancem uma visão sistêmica mediada pelo engajamento intersetorial e consequentes pactos políticos.

Debater estratégias para adaptação e uso de evidências no nível local envolve abordar, em última instância, os próprios contornos de democracia, justiça epistêmica e legitimidade das políticas públicas na atuação de uma organização de saúde. Para tanto, a importância do nível local não pode ser obscurecida, dado que a implementação de políticas também requererá tomada de decisão, deliberação pública e reconhecimento dos fatores contextuais que podem interagir com as políticas de saúde e determinar finalmente os seus níveis de sucesso ou fracasso. As PIEs não devem, assim, ser reduzidas a uma técnica de uso racional de informações, mas compreendidas como um campo em que coexistem diferentes perspectivas e tensões, visões de mundo, saberes e interesses que competem e se complementam. Nesse cenário, as estratégias mais promissoras são aquelas que reconhecem essa complexidade, para valorizar o intercâmbio mediado por comunicação efetiva e compartilhamento do poder de decisão, mantendo o compromisso com a transformação efetiva das realidades locais na direção da melhoria das condições de vida das pessoas para as quais as políticas deveriam estar funcionando.

A Comissão Global de Evidências apresentou, entre outras estratégias para cumprir suas prioridades de implementação, a perspectiva de "colocar a evidência no centro da vida cotidiana" (Comissão Global de Evidências, 2025). Mais do que usar evidências para orientar decisões de governos ou instituições científicas, trata-se de fomentar uma cultura de uso sistemático e crítico da evidência com todos os cidadãos. Essa proposta compartilha a visão de que decisões sociais complexas – que envolvem saúde, meio ambiente, educação, trabalho ou justiça – só podem ser efetivas, justas e sustentáveis se forem fundamentadas em diferentes tipos de conhecimento, amplamente acessíveis e socialmente reconhecidas e validadas.

Para alcançar essa prioridade de implementação, a comissão apresentou um conjunto articulado de estratégias (Comissão Global de Evidências, 2025). A primeira delas é ampliar a competência de organizações e indivíduos para considerar

evidências, inserindo desde a educação básica o ensino de pensamento crítico, a avaliação de fontes e a interpretação de informações baseadas em evidências. Isso significa preparar os cidadãos, desde cedo, para distinguir entre argumentos fundamentados e desinformação, entre opinião e conhecimento qualificado. Essa medida é vista como central para o fortalecimento da democracia e da saúde pública, especialmente diante da crescente circulação de *fake news*.

Em outro eixo estratégico, aponta-se a necessidade do fortalecimento de sistemas de apoio à evidência, como NEvs e tradução do conhecimento, observatórios e redes colaborativas que atuem como intermediários entre a ciência, a política e a sociedade. Esses sistemas devem ser locais, sensíveis ao território e capazes de produzir e traduzir evidências relevantes de forma oportuna e acessível. A ideia é garantir que tomadores de decisão em todas as esferas, de gestores públicos a lideranças comunitárias, tenham acesso a conhecimento útil para resolver problemas concretos, quando decisões precisam ser tomadas. Destaca-se ainda a importância de valorizar a ciência aberta e reduzir o desperdício em pesquisa, promovendo a reutilização de dados, a transparência metodológica e a circulação de resultados em formatos acessíveis. O objetivo é garantir que os investimentos em pesquisa e produção de conhecimento estejam alinhados às necessidades reais das populações e contribuam efetivamente para a melhoria das políticas públicas (Comissão Global de Evidências, 2025).

Colocar a evidência no centro da vida cotidiana é muito mais do que institucionalizar procedimentos técnicos. É visto como um projeto cultural e político para fortalecer a capacidade das sociedades, incluindo governo, academia e comunidade, de deliberar sobre prioridades, e enfrentar desafios complexos, usando evidências e ampliando o protagonismo dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

4 ESTUDOS DE CASOS E APLICAÇÕES PRÁTICAS

A integração entre evidências globais e locais no âmbito das PIEs é tanto uma necessidade prática quanto um desafio político. Casos concretos de tradução do conhecimento podem ilustrar diferentes abordagens para tornar a evidência útil, acessível e legítima no nível local. Sua aplicabilidade em contextos específicos exigirá adaptação e análise crítica de limites e condições de sustentabilidade. A seguir serão apresentados quatro casos, descritos a partir de revisão documental, que ilustram a institucionalização do uso de evidências na gestão pública, o uso de revisões rápidas como ferramenta ágil para informar a decisão nos territórios, a produção comunitária e periférica de evidências, e o papel dos cidadãos nesse processo.

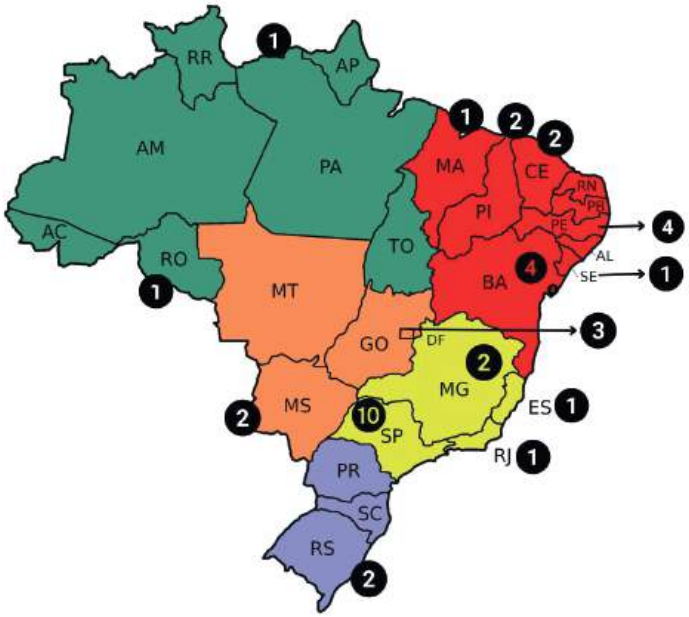
4.1 EVIPNet Brasil e NEVs: institucionalização com assimetrias

NEvs são arranjos institucionais voltados a aproximar o conhecimento científico das decisões em políticas públicas. Eles reúnem evidências científicas, administrativas e locais e as traduzem em insumos úteis e oportunos para gestores, profissionais e comunidades. Além de produzir e sintetizar essas informações, os núcleos também funcionam como espaços de diálogo entre ciência e política, oferecem apoio para capacitação e ajudam a consolidar uma cultura de uso sistemático de evidências nos sistemas de saúde (Oliveira *et al.*, 2020).

A EVIPNet Brasil é uma das mais consolidadas iniciativas para institucionalizar o uso de evidências na saúde pública brasileira. Ela é coordenada pela Organização Mundial da Saúde e existe também em outras partes do mundo, mas o Brasil se destaca, desde a sua implementação no país em 2007, por ser uma experiência que buscou levar a implementação de estratégias de PIE para o nível local, sob liderança do Ministério da Saúde. Por meio de seus NEvs, a EVIPNet Brasil tem promovido a elaboração de sínteses de evidências que combinam achados de pesquisas científicas com evidências e prioridades locais, além de atividades voltadas para o desenvolvimento de competências em PIE. Em municípios como Piripiri, no Piauí, onde o primeiro NEv foi criado, em 2010, essa abordagem permitiu, durante o tempo em que este núcleo esteve ativo, o intercâmbio entre fatores e saberes comunitários e contextuais a decisões de enfrentamento a questões prioritárias com base em processos deliberativos envolvendo interessados (Barreto e Souza, 2013; Oliveira *et al.*, 2020). No início de 2025, o Ministério da Saúde reconheceu a existência de 37 NEvs, distribuídos nas cinco regiões do país, em quinze Unidades Federativas (figura 1).

No entanto, inicialmente a replicabilidade desse modelo em outros contextos enfrentou limitações operacionais, como a dependência de apoio técnico externo, rotatividade de equipes e fragilidade na articulação com o ciclo decisório municipal (Dias, Barreto e Souza, 2014; Wichmann, Carlan e Barreto, 2016; Oliveira *et al.*, 2020). Ao longo do tempo, os desafios iniciais foram abordados pela rede e a EVIPNet Brasil adotou os NEvs como sua principal estratégia de institucionalização de PIE no nível local, mas sua sustentabilidade exige um ecossistema político-institucional que valorize e integre essas estruturas ao planejamento e ao orçamento público.

FIGURA 1
NEvs da EVIPNet reconhecidos pelo Ministério da Saúde até junho de 2025



Fonte: EVIPNet, 2025. Disponível em: https://brasil.evipnet.org/nossos-nucleos/.
Elaboração dos autores.

Uma questão importante é se sínteses produzidas pelos NEvs de fato conseguem influenciar o processo de tomada de decisão da gestão local. Mesmo quando tecnicamente bem elaboradas, as sínteses nem sempre são consideradas nos momentos críticos de decisão das políticas públicas (Gough *et al.*, 2020). Faltam, muitas vezes, canais formais de incorporação desses produtos nas rotinas decisórias e nos instrumentos de planejamento (Wallace, Nwosu e Clarke, 2012). Essa lacuna revela que a existência de evidências não é uma garantia para seu uso, reforçando a perspectiva de que a decisão pública é moldada por diversos fatores, como dinâmicas políticas, pressões orçamentárias, narrativas dominantes e interesses organizacionais. A ausência de uma demanda institucionalizada por evidência, ou seja, a exigência de que decisões sejam mais bem informadas e incorporem os diferentes tipos de evidências de maneira sistemática, transparente e participativa ainda é um grande obstáculo à consolidação da PIE.

A proposta dos NEvs também traz à tona um dilema entre autonomia e padronização. Por um lado, a lógica dos núcleos é territorializada e visa adaptar evidências à realidade e às prioridades locais. Por outro, os critérios técnicos, metodologias e formatos de entrega tendem a seguir modelos definidos em nível nacional ou internacional, com foco em validade científica (Oliveira *et al.*, 2020).

Isso pode gerar tensões entre a valorização de conhecimentos oriundos de saberes tradicionais comunitários, dados administrativos locais ou experiências e opiniões de profissionais reconhecidos como referência em sua área, e os padrões de qualidade metodológica da literatura acadêmica. Essa tensão epistêmica levanta novamente a questão: é possível combinar rigor metodológico com relevância contextual? Ou estamos apenas promovendo uma adaptação superficial das evidências globais, sem de fato incorporar o que os territórios têm a dizer sobre seus próprios problemas?

Já foi estabelecido que a institucionalização da PIE não depende apenas de estruturas físicas, mas, sobretudo, de três elementos muitas vezes negligenciados: formação técnica contínua, mudança cultural e compromisso político (Kuchenmüller *et al.*, 2022). As equipes envolvidas nos NEvs muitas vezes podem demandar esforços coordenados e planejados para o desenvolvimento das competências necessárias para a execução de seus objetivos e funções. Chegar à compreensão dessas necessidades de formação e capacitação exige como premissa que um certo perfil de competências é necessário para compor as equipes que atuam nos NEvs (Barreto *et al.*, 2023a). Entre essas competências, figuram as capacidades de realizar análises robustas e usar métodos de síntese e tradução do conhecimento, somadas às habilidades relacionais, colaborativas e políticas (Barreto *et al.*, 2023a, 2023b).

Mesmo diante de esforços consideráveis para a institucionalização de PIE, gestores locais muitas vezes podem não considerar o valor estratégico do uso de evidências, além de não existirem incentivos e mecanismos institucionais bem estabelecidos para valorizá-las nos processos de tomada de decisão. Some-se a isso a ausência de um marco normativo nacional que reforce a importância do uso de evidências na tomada de decisão na formulação e implementação de políticas públicas, ou mesmo para alocar recursos financeiros, tecnológicos e de outras naturezas (Andrade e Pereira, 2020).

Os NEvs da EVIPNet Brasil são uma das experiências mais relevantes no campo da PIE, não apenas para o Brasil, mas considerando também o contexto internacional. Esta experiência mostra que produzir sínteses de evidências adaptadas ao contexto local com envolvimento dos interessados pode fomentar o diálogo entre diferentes tipos de conhecimento, especialmente entre ciência e política. No entanto, também revela os limites da institucionalização da evidência em sistemas em que ainda predomina a lógica da improvisação e descontinuidade. A problematização do papel dos NEvs inspira uma questão que permanece relevante em qualquer contexto: as organizações de saúde usam os núcleos como vitrines simbólicas ou como mecanismo real das políticas públicas? A resposta dependerá da capacidade de transformar estruturas isoladas em ecossistemas locais de evidências.

4.2 Revisões rápidas para a promoção da saúde: agilidade com ancoragem territorial

As revisões rápidas são um tipo específico de síntese de evidências que busca responder a perguntas concretas em prazos curtos, geralmente dias ou semanas, diferindo das revisões sistemáticas tradicionais pelo uso de métodos mais ágeis e simplificados, ainda que transparentes e reprodutíveis (Tricco, Langlois e Straus, 2017). Essa característica as torna especialmente úteis em contextos como o do Sistema Único de Saúde (SUS), em que decisões precisam ser tomadas com base em informações atualizadas e oportunas.

O valor das revisões rápidas não se limita à sua velocidade, sua legitimidade depende também da ancoragem às demandas locais e à incorporação de diferentes saberes, técnicos e comunitários. Isso significa que, além de reunir evidências científicas globais, o processo deve dialogar com gestores, profissionais e comunidades para garantir que as recomendações resultantes sejam exequíveis, culturalmente adequadas e socialmente reconhecidas. A ancoragem ocorre, assim, quando a revisão rápida não apenas traduz conhecimento acadêmico, mas também o confronta e complementa com prioridades territoriais, práticas de cuidado locais e valores coletivos, de modo a fortalecer sua aplicabilidade e impacto real na promoção da saúde (Barreto *et al.*, 2024).

O serviço de revisões rápidas para a promoção da saúde desenvolvido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Brasília é uma parceria com o Ministério da Saúde e com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS Brasil). Esta experiência é inovadora no campo da tradução do conhecimento porque tem foco em subsidiar de forma oportuna as discussões e deliberações sobre a política de promoção da saúde no SUS, com evidências atuais e confiáveis. O diferencial deste serviço está na sua capacidade de produzir evidências em prazos curtos, a partir de demandas institucionais, com foco em perguntas concretas formuladas por técnicos e gestores do Departamento de Equidade e Promoção da Saúde do Ministério da Saúde (Barreto *et al.*, 2024).

Em um sistema de saúde descentralizado e multifacetado como o SUS, decisões precisam ser bem-informadas e considerar evidências de qualidade e confiáveis, mas também oportunas. As revisões rápidas oferecem uma solução metodológica ao sintetizar e fornecer acesso, em poucos dias ou semanas, às evidências globais sobre uma questão específica, de forma sistemática e transparente (Tricco, Langlois e Straus, 2017). Nesse sentido, o serviço responde a uma necessidade real: traduzir o conhecimento científico em insumos acionáveis para a tomada de decisão em tempo hábil. E o faz por meio de produtos comunicáveis, apoio técnico metodológico e alinhamento às demandas formuladas por áreas técnicas do SUS, o que representa um avanço em relação a modelos de pesquisa descolados das agendas políticas (Barreto *et al.*, 2024).

No entanto, o que tornaria essa experiência especialmente relevante no campo das PIEs no nível local não é apenas sua agilidade, mas também sua intencionalidade de ancorar as evidências no território. Em vez de replicar mecanicamente conclusões globais, a proposta é dialogar com gestores locais, equipes técnicas e contextos institucionais para adaptar as recomendações ao que é exequível, aceitável e legítimo. Essa perspectiva é contrária à lógica de transferência vertical de conhecimento e aproxima a revisão rápida de processos de coprodução. Trata-se de uma estratégia que reconhece que evidências não são neutras nem universais: só fazem sentido se dialogarem com as capacidades locais de resposta, com as prioridades do território e com os valores da comunidade. Ainda assim, essa ancoragem não é trivial. Ela depende de espaços de interlocução com os tomadores de decisão, de escuta ativa, de mediação entre linguagens técnicas e institucionais, e de abertura para que as evidências sejam tensionadas, negociadas e eventualmente ajustadas, o que nem sempre é bem-aceito por culturas técnicas mais normativas ou centralizadoras (Barreto *et al.*, 2023b).

Apesar de sua relevância, um serviço de revisões rápidas carrega limitações que não podem ser ignoradas. Os tempos metodológicos reduzidos, ainda que justificados, também podem levar a imprecisões e vieses, especialmente pela exclusão de estudos relevantes, pelo uso de fontes secundárias pouco atualizadas ou pela fragilização dos critérios de avaliação crítica. Isso impõe um dilema: até que ponto é possível manter rigor metodológico em tempos ditos rápidos? Além disso, sempre existe o risco de que a revisão rápida seja apenas usada para legitimar decisões já tomadas ou acelerar processos sem garantir reflexão crítica. Dessa forma, sua utilização como ferramenta de apoio à deliberação precisa ser acompanhada de mecanismos que assegurem a transparência, a rastreabilidade e a diversidade de fontes e perspectivas (Varker *et al.*, 2015).

Assim, o maior desafio para serviços de resposta rápida talvez não seja técnico, mas político-institucional, para alcançar a consolidação como uma prática permanente do SUS, sem que se torne engessada. A institucionalização do uso das revisões rápidas como um recurso de tradução do conhecimento a fim de facilitar o acesso oportuno às evidências científicas relevantes para um problema específico certamente requer equilíbrio entre flexibilidade metodológica, estabilidade organizacional e cultura institucional de uso da evidência (Kuchenmüller *et al.*, 2022). A aplicabilidade mais ampla dessa experiência pode requerer arranjos organizativos que possibilitem integrar o serviço às rotinas de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas. Também pode ser essencial garantir que as revisões rápidas não sejam vistas como produto técnico isolado, mas como parte do ecossistema de evidências coordenado que articula saberes científicos, administrativos e comunitários.

4.3 Wikifavelas e a valorização do conhecimento local: reconhecimento sem apropriação

A Wikifavelas, ou Dicionário de Favelas Marielle Franco, é uma plataforma digital colaborativa que reúne saberes, práticas e histórias produzidas em favelas e periferias urbanas. Funciona como uma enciclopédia *online* aberta, na qual moradores, coletivos, pesquisadores e organizações registram verbetes e relatos sobre saúde, cultura, autogestão e memória coletiva. Ao tornar visíveis experiências muitas vezes ausentes das estatísticas oficiais, a Wikifavelas valoriza o conhecimento local e desafia a ideia de que apenas a ciência acadêmica é legítima para orientar políticas públicas (Gargano e Fornazin, 2019).

A Wikifavelas surgiu como uma potente expressão de resistência epistemológica no Brasil contemporâneo (Gargano e Fornazin, 2019). Enquanto repositório colaborativo de saberes, práticas e histórias produzidas nas periferias urbanas, a plataforma representa um movimento de descolonização do conhecimento, ao desafiar a hegemonia da evidência científica formal como único critério de legitimidade para decisões públicas. Em um campo como o das PIEs, que têm buscado ampliar seus referenciais e incluir diferentes formas de saber, a Wikifavelas lança luz sobre o potencial e limites da inclusão do conhecimento comunitário na formulação de políticas públicas.

O primeiro mérito da plataforma é tornar visível aquilo que os dados oficiais invisibilizam. Ao reunir relatos de moradores, práticas de cuidado informal, estratégias de sobrevivência, memórias coletivas e experiências de autogestão territorial, a Wikifavelas afirma que há epistemologias legítimas nas margens. Esse movimento é coerente com uma crítica já conhecida no âmbito das discussões sobre tradução do conhecimento, que versa sobre os modelos dominantes de produção de evidências, centrados em abordagens quantitativas, externas e muitas vezes distantes da realidade dos grupos subalternizados.

No entanto, o reconhecimento da Wikifavelas como uma "fonte de evidência" ainda pode ser visto como incipiente junto a governos. As estruturas engessadas do Estado, formadas sob a lógica da racionalidade técnica e da homogeneização estatística, tendem a descartar saberes que não se enquadram nos formatos exigidos por formulários e bases de dados. A epistemologia do território, marcada pela oralidade, pela experiência e pela pluralidade de vozes, colide com os critérios de validade que sustentam os sistemas oficiais de informação.

É nesse ponto que emerge o paradoxo central: a Wikifavelas é celebrada como símbolo de diversidade e resistência, mas raramente incorporada como base concreta para decisões políticas (Brito *et al.*, 2024). Sua contribuição é, muitas vezes, limitada ao campo da retórica participativa ou da consulta simbólica. As informações ali contidas dificilmente orientam decisões sobre orçamento público,

formulação de planos diretores, alocação de serviços ou definição de prioridades em saúde e segurança.

Essa assimetria evidencia um problema que pode ser estrutural – a ausência de canais institucionais de participação efetiva que reconheçam o conhecimento local como insumo legítimo na produção de políticas públicas. Enquanto isso não for enfrentado, iniciativas como a Wikifavelas correm o risco de serem instrumentos de "representação simbólica", valorizadas no discurso, mas descartadas na prática (Brito *et al.*, 2024).

A própria noção de evidência, no contexto das PIEs, precisa ser tensionada à luz dessa experiência. Se essas políticas pretendem ser mais do que mecanismos tecnocráticos de gestão, elas devem ser capazes de articular saberes diversos, reconhecer epistemologias periféricas e acolher formas alternativas de produção e validação do conhecimento.

Isso exige revisar os critérios de elegibilidade da evidência: valorizar mais o impacto social do que apenas o rigor metodológico; aceitar registros comunitários e qualitativos como fontes legítimas; e criar arranjos institucionais que sustentem essa diversidade, como conselhos deliberativos, observatórios populares ou comitês territoriais de monitoramento de políticas. A experiência da Wikifavelas mostra a inteligência coletiva e a produção de sentido nas favelas, mas o Estado ainda opera sob uma matriz cognitiva que separa "técnico" de "popular", "*expert*" de "morador" e "acadêmico" de "vivo". A superação dessa clivagem é condição para que a PIE não reproduza desigualdades epistêmicas sob o disfarce da ciência neutra (Rosa e Strieder, 2019).

A pergunta que se impõe é: como traduzir o acervo de saberes da Wikifavelas em subsídio para informar a ação pública concreta? A incorporação dos saberes sistematizados em iniciativas como essa pelas políticas públicas pode envolver avanços mais consistentes na interlocução entre pesquisadores e comunidades para validar e traduzir os dados da plataforma em formatos mutuamente acionáveis, além de promover diálogos estruturados entre órgãos públicos e movimentos sociais, pelo menos sobre os temas registrados. Estratégias adicionais, como editais de pesquisa, programas e políticas que valorizem esses conhecimentos locais, também poderiam funcionar como incentivo a esse trabalho colaborativo.

A Wikifavelas não é somente uma ferramenta de documentação, mas também encerra um ato político de reivindicação epistêmica. Representa o afastamento da ideia de que o conhecimento válido nasce apenas nas universidades ou gabinetes técnicos. Porém, seu impacto nas políticas públicas ainda é incipiente, pois mesmo o reconhecimento institucional da diversidade de saberes como fundamento legítimo da decisão ainda pode ser bastante lacunoso, nas organizações responsáveis por formular e implementar políticas públicas. No contexto das PIEs, esta experiência

desafia produtores, intermediários e usuários de evidências a romper com a lógica da exclusão cognitiva e disseminar um modelo de evidência enraizado no território, orientado à justiça e comprometido com a transformação social.

4.4 O papel de cidadãs e cidadãos na incorporação das evidências na vida cotidiana

Nos últimos anos, cidadãos e cidadãs ao redor do mundo têm se engajado nos processos de PIE, seja por meio dos diálogos deliberativos, dos painéis de cidadãos ou da participação ativa na elaboração e disseminação de sínteses de evidências. Como parte do processo de amadurecimento sobre o papel a ser desempenhado por esses atores-chave, o grupo de Lideranças Cidadãs engajado no processo da Evidence Synthesis Infrastructure Collaborative (Esic) (Smith, 2025), lançou uma chamada para a ação em que reconhece os benefícios de um engajamento intencional dos beneficiários das políticas com o uso de evidências, seja para informar a tomada de decisão em nível individual, seja para as ações de incidência política.

No entanto, além das barreiras de acesso às melhores evidências disponíveis e dos desafios de interpretar seus achados, o grupo destacou a questão da assimetria de poder colocada entre gestores, pesquisadores e cidadãos, frequentemente desfavorecendo os últimos. Assim, a chamada destaca que, quando se engajam horizontalmente cidadãos desde o início do processo de produção de evidências para as políticas, atingem-se melhores resultados no entendimento do problema, na contextualização dos resultados para o nível local e na aceitação da tomada de decisão macropolítica. Uma das demandas centrais é de colaboração entre atores-chave para promover um ecossistema de síntese de evidências em que os cidadãos possam ser coprodutores de evidências e sejam fortalecidos no seu papel de usuários cotidianos de evidências (Smith, 2025).

A Comissão Global de Evidências (2022) faz eco a essas demandas destacando, ainda, que o fortalecimento da participação cidadã nas PIEs qualifica os processos de auditoria e controle social da tomada de decisão governamental. Ademais, nas ações de enfrentamento à desinformação com uso de evidências, cidadãos e cidadãs podem ser aliados em atingir maior capilaridade de disseminação no nível local. Por fim, os mecanismos de institucionalização e de apoio para o engajamento cidadão na produção e no uso de evidências, como o trabalho em conjunto com intermediários de evidências e os *decision aids*, são destacados como formas de superar as barreiras sistêmicas que ainda limitam uma participação mais ativa e equânime da população no ciclo de PIE.

5 CONCLUSÃO

A consolidação de políticas públicas efetivas depende, em grande medida, da capacidade de integrar diferentes formas de evidência, combinando o conhecimento global com os saberes locais produzidos nos territórios. Essa integração não é trivial, exige estratégias metodológicas, arranjos institucionais e mudanças culturais que reconheçam a validade de diferentes fontes de conhecimento e promovam a articulação entre ciência, gestão e experiência. Iniciativas como os NEvs da EVIPNet Brasil e o serviço de revisões rápidas para promoção da saúde exemplificam caminhos promissores nessa direção, ao mobilizarem evidências científicas globais, a partir de demandas reais, para promover sua adaptação ao contexto decisório local.

Experiências como a Wikifavelas mostram que ainda há barreiras significativas à plena incorporação de saberes comunitários e periféricos no ecossistema das PIEs. Embora tais iniciativas representem uma ampliação fundamental do que se entende por evidência, seu reconhecimento e sua influência nas decisões públicas ainda são incipientes. Persistem critérios de legitimidade que favorecem a técnica em detrimento da experiência. Superar essa clivagem requer o fortalecimento de canais de intercâmbio qualificado e a criação de dispositivos que institucionalizem a contribuição dos territórios na formulação e implementação de políticas públicas.

As reflexões apresentadas também indicam que tecnologias como *big data* e IA devem ser entendidas como parte de um processo mais amplo de institucionalização das PIEs. Ao mesmo tempo que oferecem possibilidades de modernização, essas ferramentas trazem riscos relacionados à reprodução de assimetrias e desigualdades já existentes. Assim, seu potencial se realiza apenas acompanhado de arranjos de governança transparentes, que assegurem participação cidadã e valorizem a realidade local. Em síntese, o valor dessas tecnologias estará em sua capacidade de ampliar – e não restringir – a pluralidade de evidências que fundamenta decisões públicas mais éticas.

Nesse contexto, as recomendações da Comissão Global de Evidências e do grupo de Lideranças Cidadãs da Esic oferecem diretrizes valiosas: colocar a evidência no centro da vida cotidiana implica criar pontes entre o conhecimento global e a ação local, de forma ética, adaptativa e comprometida com resultados que melhorem a vida das pessoas, destacando o papel-chave de cidadãos e cidadãs. A integração de diferentes formas de evidência deve ser entendida não como um desafio técnico, mas como uma tarefa política e democrática, que envolve pactos, confiança e abertura à diversidade epistêmica. Fortalecer essa articulação é essencial para que as políticas públicas deixem de ser apenas informadas por evidências e passem a ser enraizadas em contextos, coproduzidas com seus protagonistas e orientadas à transformação social concreta.

Para avançar na formulação de princípios à sua efetiva aplicação, é necessário investir em mecanismos concretos que promovam a integração de diferentes formas de evidência. O contínuo desenvolvimento de metodologias participativas de síntese e adaptação de conhecimento permite traduzir pesquisas globais em insumos úteis para gestores locais, ao mesmo tempo que abre espaço para que organizações comunitárias e movimentos sociais sistematizem e legitimem seus próprios saberes. A criação de rotinas institucionais – como consultas públicas qualificadas, mesas permanentes de diálogo e protocolos de coprodução de revisões rápidas – pode garantir que o processo de tomada de decisão não apenas considere a pluralidade de vozes, mas também as incorpore de forma estruturada e transparente.

Por fim, a implementação de políticas públicas informadas por evidências mais enraizadas nos territórios requer capacidade de gestão e infraestrutura específicas. Isso significa formar equipes mistas de pesquisadores, gestores e representantes da sociedade civil, e apoiar a capacitação contínua em métodos de uso de evidências, assegurando recursos financeiros e tecnológicos que viabilizem esses arranjos. Experiências de governança compartilhada podem ser institucionalizadas por meio de observatórios de políticas, comitês intersetoriais ou NEvs nos municípios, funcionando como espaços permanentes de articulação. Tais estratégias fortalecem a legitimidade das decisões, assim como criam as condições práticas para que a produção, a adaptação e a aplicação das evidências deixem de ser episódicas e se tornem parte orgânica da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Keitty Regina Cordeiro de; PEREIRA, Maurício Gomes. Tradução do conhecimento na realidade da saúde pública brasileira. **Revista de Saúde Pública**, v. 54, p. 72, 2020.

BARRETO, Jorge Otávio Maia *et al*. An evidence-informed policymaking (EIPM) competency profile for the Brazilian Health System developed through consensus: process and outcomes. **Health Research Policy and Systems**, v. 21, n. 1, p. 105, 2023a.

BARRETO, Jorge Otávio Maia *et al*. Competency profiles for evidence-informed policy-making (EIPM): a rapid review. **Health Research Policy and Systems**, v. 21, n. 1, p. 16, 2023b.

BARRETO, Jorge Otávio Maia *et al*. Evidências para a promoção da saúde no Brasil: relato de um serviço de resposta rápida. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 48, p. e82, 2024.

BARRETO, Jorge Otávio Maia; SOUZA, Nathan Mendes. Avançando no uso de políticas e práticas de saúde informadas por evidências: a experiência de Piripiri-Piauí. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 1, p. 25-34, jan. 2013.

BENKE, Kurt; BENKE, Geza. Artificial intelligence and big data in public health. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 15, n. 12, p. 2796, dez. 2018.

BRITO, Luciana *et al*. Mapeando iniciativas de literacia de dados em favelas do Rio de Janeiro e regiões vizinhas. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS COLABORATIVOS, 19, 2024, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: SBC, 24 abr. 2024. p. 157-166.

CHAPMAN, Evelina. Mecanismos de tradução do conhecimento para a formulação de Políticas Informadas por Evidências. **Boletim do Instituto de Saúde**, v. 17, n. 1, p. 7-17, jun. 2016.

CHEUNG, Andrew *et al*. Climate for evidence-informed health systems: a print media analysis in 44 low- and middle-income countries that host knowledge-translation platforms. **Health Research Policy and Systems**, v. 9, p. 1-7, fev. 2011.

CLANCY, Carolyn M.; CRONIN, Kelly. Evidence-based decision making: global evidence, local decisions. **Health Affairs**, v. 24, n. 1, p. 151-162, jan.-fev. 2005.

COMISSÃO GLOBAL DE EVIDÊNCIAS PARA RESPONDER AOS DESAFIOS SOCIAIS. **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.

COMISSÃO GLOBAL DE EVIDÊNCIAS PARA RESPONDER AOS DESAFIOS SOCIAIS. **Comissão Global de Evidências, atualização 2025**: contribuindo para uma melhoria radical em como aprendemos uns com os outros em todo o mundo, sem perder de vista as oportunidades contínuas. Hamilton: McMaster Health Forum, 2025.

DIAS, Raphael Igor; BARRETO, Jorge Otávio Maia; SOUZA, Nathan Mendes. Desenvolvimento atual da Rede de Políticas Informadas por Evidências (EVIPNet Brasil): relato de caso. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 36, p. 50-56, 2014.

DURRANT, Hannah *et al*. Improving evidence use: a systematic scoping review of local models of knowledge mobilisation. **Evidence & Policy**, v. 20, n. 3, p. 370-392, 2024.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARGANO, Leonardo; FORNAZIN, Marcelo. Wikifavelas: uma ferramenta colaborativa para organizaçoes sociais. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS COLABORATIVOS, 15, 2019, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: SBC, 3 out. 2019. p. 74-79.

GOUGH, David *et al*. Evidence Synthesis International (ESI): position statement. **Systematic Reviews**, v. 9, n.1, p. 1-9, jul. 2020.

GRIMSHAW, Jeremy M. *et al*. Knowledge translation of research findings. **Implementation Science**, v. 7, p. 1-17, maio 2012.

HEAD, Brian W. Toward more "evidence-informed" policy making? **Public Administration Review**, v. 76, n. 3, p. 472-484, 28 abr. 2016.

KUCHENMÜLLER, Tanja *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, 4 mar. 2022.

LANGLOIS, Etienne V. *et al*. Enhancing evidence informed policymaking in complex health systems: lessons from multi-site collaborative approaches. **Health Research Policy and Systems**, v. 14, p. 1-11, mar. 2016.

NEWMAN, Joshua; CHERNEY, Adrian; HEAD, Brian W. Do policy makers use academic research? Reexamining the "two communities" theory of research utilization. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 24-32, jan.-fev. 2016.

OLIVEIRA, Sandra Maria do Valle Leone *et al*. Institucionalização das políticas informadas por evidências no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 44, p. e165, 2020.

OLIVER, Kathryn *et al*. A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. **BMC Health Services Research**, v. 14, n. 2, p. 1-12, 3 jan. 2014.

OLIVER, Sandy *et al*. An emerging framework for including different types of evidence in systematic reviews for public policy. **European Evaluation Society**, v. 11, n. 4, p. 428-446, out. 2005.

OXMAN, Andrew D. *et al*. Support tools for evidence-informed health policymaking (STP) 2: improving how your organisation supports the use of research evidence to inform policymaking. **Health Research Policy and Systems**, v. 7, 2009a.

OXMAN, Andrew D. *et al*. Support tools for evidence-informed health policymaking (STP) 1: what is evidence-informed policymaking? **Health Research Policy and Systems**, v. 7, 2009b.

PARASCANDOLA, Mark *et al*. Role of local evidence in transferring evidence-based interventions to low-and middle-income country settings: application to global cancer prevention and control. **JCO Global Oncology**, v. 8, p. e2200054, ago. 2022.

PARKHURST, Justin. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. Londres: Routledge, Taylor & Francis, 2017.

PARTRIDGE, Arun C. R. *et al*. Lessons learned from descriptions and evaluations of knowledge translation platforms supporting evidence-informed policy-making in low- and middle-income countries: a systematic review. **Health Research Policy and Systems**, v. 18, p. 1-22, 31 out. 2020.

ROSA, Suiane Ewerling da; STRIEDER, Roseline Beatriz. Não neutralidade da ciência-tecnologia: verbalizações necessárias para potencializar a constituição de uma cultura de participação. **Revista Linhas Críticas**, v. 25, jan.-dez. 2019.

SCHMIDT, Bey-Marrie *et al*. Characteristics of knowledge translation platforms and methods for evaluating them: a scoping review protocol. **BMJ Open**, v. 12, n. 6, 2022a.

SCHMIDT, Bey-Marrie *et al*. Health policymakers' views and experiences of knowledge translation approaches to facilitate evidence-informed decision-making: a qualitative evidence synthesis. **Cochrane Database Systematic Reviews**, v. 2022, n. 10, 31 out. 2022b.

SMITH, Maureen. Putting evidence at the centre of everyday life for citizens: a call to action. **World Evidence-Based Healthcare (EBHC)**, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.70253/DARM7231.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

STEWART, Ruth; BOUTRON, Isabelle; AKL, Elie A. The Global Evidence Commission's report provided a wake-up call for the evidence community. **Journal of Clinical Epidemiology**, v. 154, p. 212-215, 2023.

STRASSHEIM, Holger; KETTUNEN, Pekka. When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms. **Evidence & Policy**, v. 10, n. 2, p. 259-277, 2014.

STRAUS, Sharon E.; TETROE, Jacqueline; GRAHAM, Ian D. (ed.). **Knowledge translation in health care**: moving from evidence to practice. Hoboken: John Wiley & Sons, 2013.

SUN, Limin *et al*. Review of bridge structural health monitoring aided by big data and artificial intelligence: from condition assessment to damage detection. **Journal of Structural Engineering**, v. 146, n. 5, maio 2020.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio-jun. 2008.

TRICCO, Andrea C.; LANGLOIS, Etienne V.; STRAUS, Sharon E. (ed.). **Rapid reviews to strengthen health policy and systems**: a practical guide. Genebra: World Health Organization, 10 ago. 2017.

VARKER, Tracey *et al*. Rapid evidence assessment: increasing the transparency of an emerging methodology. **Journal of Evaluation in Clinical Practice**, v. 21, n. 6, p. 1199-1204, dez. 2015.

WALLACE, John; NWOSU, Bosah; CLARKE, Mike. Barriers to the uptake of evidence from systematic reviews and meta-analyses: a systematic review of decision makers' perceptions. **BMJ Open**, v. 2, n. 5, p. e001220, 2012.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Implementing citizen engagement within evidence-informed policy-making**: an overview of purpose and methods. Genebra: WHO, 2022.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Supporting the routine use of evidence during the policy-making process**: a WHO checklist. Genebra: WHO, 2023.

WICHMANN, Roberta Moreira; CARLAN, Eliana; BARRETO, Jorge Otávio Maia. Consolidação da rede para Políticas Informadas por Evidências – EVIPNet Brasil: relato da experiência nacional de construção de uma plataforma de tradução do conhecimento para o SUS. **Boletim do Instituto de Saúde**, v. 17, n. 1, p. 18-31, 2016.

WILLIAMS, Martin. Beyond 'context matters': context and external validity in impact evaluation. **World Development**, v. 127, p. 104833, mar. 2020.

YU, Xuan *et al*. Exploring the diverse definitions of 'evidence': a scoping review. **BMJ Evidence-Based Medicine**, v. 29, n. 1, p. 37-43, 19 jan. 2024.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RAYMAEKERS, Pieter *et al*. Organizational and individual factors of evidence informed policy making in public organizations. **Public Administration Review**, v. 86, n. 1, p. 58-73, 3 mar. 2025.

CAPÍTULO 9

CAUSALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DEFESA DO PLURALISMO

Maurício Mota Saboya Pinheiro[1]

1 INTRODUÇÃO

A descoberta, a caracterização e a mensuração de relações causais constituem o objetivo por excelência das pesquisas que visam avaliar políticas públicas – eis uma tese popular entre analistas e formuladores de política (*policymakers*). Essa tese se alinha a uma visão tradicional das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs), cujos pilares epistemológicos são comuns a uma imagem *positivista* das explicações científicas.[2] Trata-se também de uma visão em que impera o *causalismo* – isto é, o posicionamento de que "decisões de políticas públicas requerem conhecimento sobre relações causais e que as evidências científicas devem explicar as causas dos problemas sociais" (Pinheiro, 2024, p. 95). Em geral, o causalismo associa-se a certas atitudes, concepções e práticas em relação às ciências sociais e à política, tais como: i) um "uso da racionalidade instrumental[3] para se atingirem o bem-estar e o progresso social" (Koga *et al.*, 2022, p. 35); ii) uma concepção de política como um exercício de mensuração e cálculo (Lejano, 2006, p. 12); e iii) uma atitude *cientificista*[4] perante os fenômenos, processos e realidades específicos das ciências humanas e sociais aplicadas.

Muitos adeptos da referida visão tradicional das PPBEs defendem que políticas públicas tenham de ser avaliadas cientificamente por meio de explicações causais. Eles são céticos quanto à capacidade de um campo de estudos subsidiar decisões e avaliações de políticas públicas, caso esse campo de

1. 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 pesquisador colaborador pleno no Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade de Brasília (PPGFIL/UnB). *E-mail*: mauricio.saboya@ipea.gov.br.

2. A subseção 2.1 traz uma discussão sobre a visão positivista da ciência.

3. Entenda-se por "racionalidade instrumental" o "uso racional dos meios para se atingirem fins previamente definidos" (Koga *et al*., 2022, p. 35).

4. Hayek (1989 [1974], p. 3, tradução nossa) oferece uma definição de cientificismo: "uma aplicação acrítica e mecânica de hábitos de pensamento [*habits of thought*] a campos diferentes daqueles nos quais [aqueles hábitos] foram formados". No caso em pauta, o cientificismo consiste em uma propensão dos cientistas sociais e analistas de política em "imitarem tanto quanto possível os procedimentos das brilhantemente bem-sucedidas ciências físicas" (Hayek, 1989 [1974], p. 3, tradução nossa). Assim, a transposição acrítica dos padrões de concepção e medição de relações de causalidade da física para as ciências sociais e para as políticas públicas constituiria uma instância do cientificismo.

estudos não possa identificar relações causais. Para isso, os defensores dessa visão concentram-se em avaliações dos impactos das intervenções públicas em determinados resultados (*outcomes*), desconsiderando frequentemente outros efeitos não esperados, incluindo os impactos deletérios da própria implementação da política pública (Pires e Lotta, 2023).

Neste capítulo, pretende-se questionar essa visão tradicional, por meio da descrição da *rede conceitual* subjacente a certos métodos e técnicas de inferência causal, bem como avaliar a adequação dessa rede às realidades-objeto das políticas públicas. Para tanto, nossa análise combina elucidação conceitual com reflexões sobre a natureza das realidades das políticas públicas; filosofia da causalidade; filosofia da ciência; filosofia do conhecimento; e história da ciência. Este texto propugna um pluralismo metodológico baseado em um uso criativo e adaptativo de diferentes métodos e técnicas de avaliação de relações causais, os quais brotariam de uma atitude cognitiva voltada para as próprias realidades das políticas públicas em si.

Para desenvolver seus argumentos, o capítulo divide-se em cinco seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na seção 2, defende-se o realismo moderado como a moldura ontológica mais adequada à discussão da causalidade em políticas públicas. Expõe-se também um panorama conceitual da causalidade na filosofia, destacando-se as várias famílias teóricas que procuraram elucidar esse conceito. Na seção 3, apresenta-se, dos pontos de vista histórico e lógico, o padrão de inferência causal que apelidamos de *família da modelagem causal*. A seção 4 busca sistematizar críticas à modelagem causal, não para descartar o uso em si dessa abordagem, mas para mostrar que a modelagem causal deveria ser empregada em complementação e cooperação com outras metodologias.

2 FILOSOFIA, REALISMO MODERADO E CAUSALIDADE

2.1 Positivismo, socioconstrutivismo e realismo moderado

No positivismo,[5] as relações de causalidade são constituídas por puros fatos no mundo. Seja a causalidade no mundo natural dos objetos físico-materiais, seja no mundo dos assuntos humanos – arte, economia, política, religião, sociedade, tecnologia etc. –, a causalidade será sempre uma relação entre fatos objetivos, ontologicamente independentes da linguagem humana. Além disso, as relações

5. Aquilo que chamamos de "realismo positivista" não coincide sempre com os positivismos filosóficos de Auguste Comte (século XIX), tampouco com o positivismo lógico (empirismo lógico ou neopositivismo) (séculos XIX e XX). Não obstante, a visão realista positivista tem afinidades claras com o positivismo lógico, como veremos na subseção 3.1. Advertência semelhante fazemos em relação ao construtivismo. O significado do termo socioconstrutivismo, usado neste texto, não coincide necessariamente com os seus análogos em outros contextos, tais como o construtivismo na pedagogia de Jean Piaget ou Lev Vygotsky.

causais que esses fatos mostram têm estruturas idênticas e podem ser medidas quantitativamente, usando-se as mesmas escalas e ferramentas.

Sob a óptica positivista, as evidências causais seriam reduzidas à sua dimensão experiencial-fatual, sendo esta dimensão encarada de forma reificada – como se fossem "coisas" –, como um suposto conteúdo fatual livre de quaisquer *valores* (atribuições de qualidades normativas *lato sensu*). Em especial, os fatos seriam independentes dos esquemas conceptuais, processos cognitivos, valores e escolhas teóricas que os seres humanos possam fazer ou possuir.

Por sua vez, o socioconstrutivismo é um ponto de vista diametralmente oposto ao positivismo. Aquele se apoia na ideia de que a realidade social e as políticas públicas são como "textos" (Lejano, 2006), ou seja, coisas construídas humanamente e sujeitas a interpretações. Em suas versões mais extremadas, o socioconstrutivismo assume que as realidades naturais não humanas são produtos de um fazer social linguisticamente construído. Portanto, as relações causais, mesmo no mundo dos objetos estudados pelas ciências naturais, seriam elas próprias maleáveis, de acordo com as convenções provisórias das comunidades científicas. Nessa visão, não se concebem quaisquer estruturas causais objetivas no mundo; logo, seriam impossíveis a generalização, a mensuração e a universalização do conhecimento científico de caráter causal – incluindo, obviamente, o conhecimento causal em políticas públicas.

Diferindo do socioconstrutivismo, o realismo moderado pressupõe que certas extensões da realidade não se constituem como produto do fazer humano, nem dependem da linguagem humana, tampouco das escolhas conceptuais e teóricas dos seres humanos. Em outras palavras, tais extensões da realidade seriam exatamente o que são, mesmo se não houvesse seres humanos. Exemplos disso seriam certos objetos naturais, como planetas e estrelas. Entretanto, concordando em parte com o socioconstrutivismo, o realismo moderado não deixa de reconhecer que algumas áreas da realidade podem ter sua constituição ontológica dependente de nossas escolhas conceptual-teóricas. É o caso típico da maioria dos conceitos que formam os enunciados e discursos das políticas públicas.

Por seu turno, contra o positivismo, o realismo moderado pressupõe um entrelaçamento essencial entre fatos e valores na linguagem humana. Isto é, seja quando descrevemos o mundo, seja quando prescrevemos normas e obrigações, os fatos e os valores podem se juntar de forma inextricável e profunda (Putnam, 2002). Por exemplo, a proposição de que a miséria (pobreza extrema) foi reduzida, em certo período em determinada parte do mundo, descreve sem dúvida um fato, mas também conota um valor. Neste caso, um valor positivo, derivado do senso coletivo de que é bom que a miséria seja reduzida. O realismo moderado admite

que fatos e valores estão imbricados na maioria dos conceitos das ciências humanas e sociais aplicadas e nas políticas públicas.

Assim, o realismo moderado, ao conceber os fatos e os valores de forma não dicotômica, permite-nos apreender duas verdades importantes para o uso de evidências em políticas públicas: i) as evidências científicas contêm valores; e ii) os valores têm alguma objetividade ou fatualidade. Essa objetividade radica no exercício da razão pública, intersubjetiva e socialmente interativa, por meio da qual aqueles valores são constituídos.

Por um lado, se as evidências científicas de caráter causal contêm valores, então elas não são tão dadas (fixas, generalizáveis) quanto nos querem fazer crer os positivistas. Por outro lado, se há alguma objetividade nos valores, então as relações causais entre as realidades que compõem as políticas públicas não são tão fluidas e inescrutáveis, conforme nos dizem os socioconstrutivistas. Enfim, para se evitarem ambas as visões extremas acerca da causalidade em políticas públicas, recomenda-se o realismo moderado.

Cada uma das três mencionadas atitudes filosóficas (positivismo, socioconstrutivismo e realismo moderado) levaria o analista e formulador de política a tomar caminhos diferentes em relação à avaliação das relações de causalidade subjacentes ao problema de política sob consideração. Digamos que esse ator esteja interessado em avaliar o possível efeito da educação moral e cívica sobre a criminalidade. Seria verdade que indivíduos que fizessem cursos de moral e cívica tenderiam menos à prática de crimes – e que, portanto, um programa público de promoção da educação moral e cívica nas escolas deveria ser implementado?

Um caminho positivista procuraria modelar causalmente as variáveis por meio de estudos econométricos, modelos de equações estruturais ou, idealmente, experimentos aleatórios controlados (EACs) em suas várias famílias e derivações. Análises de impacto de gastos públicos para a promoção da educação moral e cívica sobre os níveis de criminalidade demonstrariam, segundo o positivista, a efetividade ou inefetividade dessa política pública.

Por sua vez, um caminho socioconstrutivista se concentraria em estudos qualitativos e estudos de casos hipercontextualizados, em que seria levada em conta a compreensão fundamental de cada ator social acerca das duas variáveis (educação moral e cívica, e criminalidade).

Finalmente, um caminho realista moderado adotaria uma atitude pluralista em relação aos métodos e técnicas de avaliação da causalidade, entendendo que os métodos quantitativos e qualitativos podem complementar-se mutuamente, lançando luz sobre aspectos diferentes do complexo de relações de causalidade que podem viger entre as variáveis envolvidas. Em particular, o realista moderado

procuraria, antes de tudo, debruçar-se sobre as realidades a serem relacionadas causalmente, procurando-lhes apreender os vínculos lógicos e históricos mais profundos. A partir dessa reflexão inicial, o repertório de métodos e técnicas poderia ser escolhido de forma mais consciente e responsável.

2.2 Especificidades ontológicas

O entrelaçamento entre fatos e valores nos conceitos atinentes às políticas públicas revela algo importante sobre as especificidades ontológicas destas. As políticas públicas tratam de realidades constituídas em parte por propósitos conscientes, sentidos e significados. Para se conceberem essas realidades (pobreza, desigualdade, violência, direitos, vulnerabilidade), são indispensáveis as intenções semânticas, os objetivos delimitados por atores sociais e os esquemas teórico-conceptuais desses atores. Em outras palavras, as políticas públicas se dão sobre processos e fenômenos que decorrem da potencialidade de o ser humano atribuir sentido, significado e valor às coisas – o que, por seu turno, remete à capacidade de agir e decidir livremente.

Estamos falando da capacidade da agência humana, concebida como a vontade livre e aberta exercendo seus efeitos potenciais sobre qualquer realidade. Essa capacidade parece acarretar o não determinismo das decisões humanas e, consequentemente, o não determinismo das relações de causalidade que envolvem essas decisões. É verdade que convenções e leis conferem certa estabilidade ao comportamento humano ao longo do tempo – um tempo que pode até ultrapassar séculos. Porém, tal estabilidade é apenas relativa, e de nenhum modo pode ser equivalente àquela regularidade típica das leis que regem os fenômenos e processos naturais. Enfim, a agência humana acarreta ações humanas livres causadas, porém, de forma *não nomológica* (Davidson, 2001) – isto é, não sujeita a leis, não determinada, tampouco previsível. Por seu turno, o comportamento coletivo humano pode ser causalmente provável, contudo, somente dentro de certa moldura contextual, em que se fixem (mais ou menos arbitrariamente) o tempo, o espaço e outras circunstâncias consideradas teoricamente relevantes.

As mencionadas especificidades ontológicas dos objetos das ciências humanas e sociais e das políticas públicas respondem, em boa parte, pela complexidade irredutível dos sistemas sociais reais. Isso significa que tais sistemas são abertos, não tendem necessariamente ao equilíbrio e têm muitas variáveis interdependentes, as quais mantêm entre si relações não lineares. A capacidade de agência humana é a razão de ser dessas propriedades. Em parte por isso, e diversamente de sistemas físicos e biológicos, os sistemas sociais são menos passíveis de descrição ou representação via sistemas formais. Por essa mesma razão, a experimentação controlada é um método bem menos aplicável aos sistemas sociais do que aos naturais. Portanto, assumindo que os sistemas sociais são complexos, é provável que suas relações

de causalidade sejam identificáveis apenas parcialmente, isto é, por meio de uma separação ou isolamento artificial de partes do sistema.

2.3 Causalidade: um tema polifônico em filosofia

Após séculos de discussão, filósofos e cientistas ainda parecem longe do consenso sobre os fundamentos da causação. Em outras palavras, há uma proliferação de teorias e sistemas de causalidade.

Na história da filosofia, antes da Era Moderna, as causas eram encaradas como uma espécie de *princípio metafísico*[6] *presente na natureza das coisas* do mundo, cabendo ao ser humano o papel de descobrir as causas, por meio da observação e do raciocínio abstrativo. Ou seja, as dimensões ontológica e epistemológica do problema da causalidade eram concebidas, antes da modernidade, como imbricadas.

Com Hume (1990 [1748]), separam-se definitivamente as referidas dimensões. Em vez de indagar sobre o que é uma causa em si, ele pergunta sobre as condições para sabermos que tais e tais relações sejam de causalidade. Assim, ao estilo moderno, esse filósofo transforma uma questão metafísica sobre a natureza das causas em um problema epistemológico sobre as condições do conhecimento causal.

Ademais, Hume (1990 [1748]) põe em dúvida a capacidade humana de conhecer as relações causais no mundo. Diz ele que, ao observarmos o mundo, a nossa percepção sensorial nos informa apenas sobre as qualidades sensíveis dos objetos e sobre a frequente conjunção de eventos – o suposto evento-causa precedendo seu suposto evento-efeito no tempo. Porém, a despeito da frequência com que essa relação é observada, tais observações mantêm-se na contingência do mundo sensível, de onde não se pode inferir qualquer conexão necessária (Hume, 1990 [1748], p. 472). Essa sucessão costumeira de eventos ou objetos imprime-se em nossas mentes, de modo que achamos tanto mais provável que um evento se siga a outro quanto mais frequente for a sua sucessão observada na experiência. Mas, tudo não passa de uma questão de hábitos, expectativas e probabilidades baseadas na "frequente conjunção de objetos" (Hume, 1990 [1748], p. 474, tradução nossa): não somos capazes de ir além da experiência e penetrar no âmago da natureza das coisas para conhecer-lhes as causas reais. Logo, ainda que formemos crenças na conexão causal de certos eventos, disso jamais poderemos ter conhecimento seguro. Situando-se fora da esfera de nossa

6. O termo metafísica e seus cognatos são utilizados neste texto em um sentido aristotélico ou clássico. Referem-se à ontologia ou à natureza íntima do mundo e dos seres que o compõem. Portanto, quando se diz que as causas são um "princípio metafísico", isto significa que as causas estão presentes na estrutura profunda da realidade mundana – tanto no todo dessa realidade como em suas partes (objetos, propriedades, relações etc.).

experiência, essa noção metafísica de causa seria, para nós, inconcebível, incompreensível, ininteligível.

Outra figura importante na conformação da imagem contemporânea acerca da causalidade foi Kant (1990 [1787]). Para este, a causalidade funciona como uma espécie de norma de organização de nossa compreensão do fluxo da realidade sensível. Por isso, esse filósofo qualifica a relação de causa e efeito como uma *lei necessária*, uma verdade *a priori* – isto é, passível de ser conhecida independentemente da experiência –, que torna possível a cognição humana acerca da relação temporal entre os fenômenos percebidos por meio dos sentidos.

Para Kant, dado o caráter necessário e *a priori* da lei ou princípio da causalidade, os juízos causais derivados logicamente de uma aplicação dessa lei não podem ser senão verdadeiros e conhecidos com absoluta certeza. Neste posicionamento, ambos os filósofos analisados nesta subseção divergem radicalmente: se Hume (1990 [1748]) problematiza o conhecimento das relações causais no mundo, Kant (1990 [1787]) procura superar esse ceticismo, vinculando a causalidade a uma regularidade infalível das leis naturais.

Essas tensões e complementaridades entre Hume e Kant marcarão o pano de fundo filosófico diante do qual a ciência contemporânea fará uso do conceito de causalidade. Assim, justificamos a ênfase em Hume e Kant nesta subseção por terem sido esses autores as grandes referências filosóficas para o debate contemporâneo sobre a causalidade, inclusive influenciando decisivamente as discussões no seio do positivismo lógico (Stöltzner, 2009).

Não obstante, desejamos também oferecer uma visão panorâmica dos grandes sistemas conceituais ou famílias teóricas em torno da causalidade, pelo menos desde David Hume. Com esse objetivo, o quadro 1 procura sintetizar as principais famílias de teorias pertencentes a um ramo determinado de análises da causalidade.[7]

7. A esse ramo, Broadbent (2022) chama de "análises semânticas", ou seja, as que procuram dar o significado das asserções causais, cujo esquema geral é "*c* causa *e*". Os termos "*c*" e "*e*" são as variáveis chamadas de *relata* da relação causal. Quando escritas com letras minúsculas, são marcadores de lugar para causas e efeitos particulares (fatos, eventos etc.). Os *relata* também podem ser tipos de fatos e eventos, ou seja, "universais". Neste caso, escreve-se "*C* causa *E*" (com letras maiúsculas). Conferir Ehring (1987).

QUADRO 1
Teorias semânticas de causalidade: principais famílias teóricas

Família teórica	Definições de causa	Vantagens	Principais problemas	Principais autores
Regularidade	Há diferentes versões, mas, em geral, as causas (*C*) são invariavelmente ou regularmente sucedidas por seus efeitos (*E*), tal que: i) *C* é sucedida por *E* no tempo; ii) *C* é espacialmente contígua a *E*; iii) a ocorrência de *C* é suficiente para a ocorrência de *E* (sempre que a causa ocorre, seu efeito também ocorre); e iv) cada ocorrência de *C* produz uma e somente uma ocorrência de *E*.	1) Compatibilidade com o senso comum acerca da vinculação entre as causas e as leis naturais. 2) Compatibilidade com uma representação lógico-inferencial da causalidade. Como percebeu Hume (1990 [1748]), a inferência dos efeitos a partir das causas se dá naturalmente pela constante observação da conjunção de certos tipos de objetos ou eventos.	1) Causas comuns a múltiplos efeitos. 2) Redundância causal ou sobredeterminação. 3) Eventos raros ou únicos. 4) Imperfeição causal: as causas que encontramos no mundo, em sua maioria, não são seguidas invariavelmente por seus efeitos, pois muitos fenômenos não são fisicamente determinísticos. 5) Irrelevância causal ou regularidades espúrias (acidentais, sem causação, não nomológicas): uma condição (fenômeno, evento, fato etc.) que seja invariavelmente seguida por um resultado pode ser causalmente irrelevante para este. 6) Causalidade reversa: ocorre quando o efeito precede temporalmente a sua causa (física quântica).	Hume (1990 [1748]); Mill (1843); e Mackie (1974).
Teorias inferenciais	Relações causais podem ser caracterizadas como relações de inferências lógicas; ou seja, *C* é uma causa de um efeito (*E*) se e somente se: i) *C* e *E* são eventos reais; e ii) *E* pode ser inferido de *C* a partir de uma teoria de fundo adequada, usando-se uma lógica adequada.	Ao representar uma relação causal como uma inferência lógica, essa família de teorias dá uma interpretação clara, simples e perfeitamente inteligível à relação causal.	1) Causas comuns a múltiplos efeitos. 2) Causação reversa.	Ramsey (1931); Hempel e Oppenheim (1948); Strevens (2004); Spohn (2006); e Pearl (2009).
Probabilidade	Procura caracterizar a relação entre a causa e o efeito usando os instrumentos da teoria da probabilidade; a causa altera (aumenta ou diminui) a probabilidade de seus efeitos.	1) Essa família teórica oferece soluções econômicas e elegantes no tratamento de algumas dificuldades das teorias de regularidade. 2) Desenvolveram-se artifícios para avaliar a relevância causal de determinada causa (*C*) para determinado efeito (*E*).	1) Provou-se inviável o projeto neopositivista de se reduzir a causalidade à probabilidade, por meio da redução ou tradução do enunciado causal (*x* causa *y*) em termos primitivos mais simples e intuitivamente mais claros, extraídos da teoria da probabilidade.	Kries (1927); Suppes (1970); e Spohn (2001).

(Continua)

(Continuação)

Família teórica	Definições de causa	Vantagens	Principais problemas	Principais autores
Probabilidade	Procura caracterizar a relação entre a causa e o efeito usando os instrumentos da teoria da probabilidade; a causa altera (aumenta ou diminui) a probabilidade de seus efeitos.	3) Seu instrumental pode ser combinado com outras abordagens da causalidade.	2) A despeito de sua estrutura matemática e conexões com a estatística e a metodologia experimental, o projeto neopositivista de redução da causalidade à probabilidade "não originou quaisquer novos meios computacionais, nem levou a quaisquer novos métodos de detecção de relações causais. Por essa razão, o programa [projeto neopositivista] tem sido largamente superado pelas ferramentas de modelagem causal" (Hitchcock, 2021, p. 10, tradução nossa).	Kries (1927); Suppes (1970); e Spohn (2001).
Contrafatualidade	A ideia básica das teorias da contrafatualidade é que, se a causa não tivesse ocorrido, então o efeito tampouco teria ocorrido. Uma definição mais exata foi dada por Lewis (1973). Conforme a teoria de Lewis, "[a causa] *C* causa [o efeito] *E*, se e somente se há uma cadeia causal entre *C* e *E* cujos elos consistem numa cadeia de dependência contrafatual" (Broadbent, 2022, p. 16, tradução nossa).	1) Tem um apelo intuitivo à linguagem comum sobre as causas. 2) Evita certos problemas comuns às teorias da regularidade.	1) A análise semântica do conceito de causa como contrafatualidade permanece debatida entre os filósofos (semântica dos mundos possíveis de David Lewis). 2) Não aplicabilidade da propriedade da transitividade causal. 3) Preempção – isto é, numa relação causal entre uma causa (*C*) e um efeito (*E*), um terceiro evento *S* intercepta a relação, tornando-se a causa genuína, de tal forma que, se *S* não tivesse ocorrido, *C* teria causado *E*. 4) Caso se assuma a possibilidade teórica de um mundo indeterminado, põe-se em destaque a chamada "causação ao acaso" (Menzies e Beebee, 2020, p. 5-6, tradução nossa). 5) As teorias da contrafatualidade têm dificuldades em lidar com o chamado contextualismo causal defendido por Hilton e Slugoski (1986), Cheng e Novick (1991), Knobe e Fraser (2008), Hitchcock e Knobe (2009), Clarke *et al*. (2015), Kominski *et al*. (2015) e Icard, Kominski e Knobe (2017).	Lewis (1973, 1986, 2000).

(Continua)

(Continuação)

Família teórica	Definições de causa	Vantagens	Principais problemas	Principais autores
Intervenção ou manipulabilidade	As causas podem ser manipuladas para produzir seus efeitos, ou seja, para desencadear um fenômeno ou evitar que ele ocorra. Esse conceito está intimamente ligado à capacidade de tomar decisões e fazer coisas de modo a atingir os fins pretendidos; por isso, muitas vezes essa abordagem é também identificada com a capacidade da agência humana.	A realização de experimentos de manipulação pode nos ajudar a determinar as causas comuns, imediatas e remotas em um dado modelo ou sistema causal. Além disso, as abordagens intervencionistas podem ter um papel importante na discussão sobre a causalidade em certas áreas de políticas públicas, como a medicina e a epidemiologia (Arruda, 2021).	A intervenção em um sistema causal, a fim de se identificarem suas causas e efeitos, pressupõe um rigoroso controle das variáveis do sistema. Ora, essa condição dificilmente está presente nos sistemas reais da economia, da sociedade e das políticas públicas.	Price (1991); Menzies e Price (1993); e Woodward (2003).
Mecanismo	Dois eventos estão causalmente relacionados se e somente se estão conectados por um mecanismo, ou seja, "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). Mecanismos concernem a sistemas e processos mecânicos, que são estáveis, regulares e repetíveis.	1) Explicações causais mecanistas são em geral simples e claras. 2) Teorias mecanistas da causalidade dialogam bem com teorias da regularidade e inferencialidade.	1) Explicações mecanistas geralmente não são adequadas a sistemas complexos. 2) Dada a sua semelhança com as teorias da regularidade, as teorias causais de mecanismo enfrentam os mesmos problemas conceituais que as primeiras.	Glennan (2009).

Fonte: Broadbent (2022), Cartwright (2006) e Glennan (2009).
Elaboração do autor.

Não cabe, nos estreitos limites deste capítulo, analisar em profundidade todas as informações do quadro 1. Aos leitores interessados nesse aprofundamento, oferecemos as referências bibliográficas da última coluna do quadro (*Principais autores*). Desejamos apenas mostrar que os campos de aplicação de cada sistema conceitual são diversos entre si, havendo problemas em aberto em cada família teórica. Isso não é necessariamente algo a se lamentar, pois tais problemas incentivam a continuidade do debate filosófico, bem como a busca de aperfeiçoamentos conceituais e metodológicos no campo da causalidade. Nesse processo, umas famílias teóricas se desdobram historicamente em outras.

Quando se analisam as distintas famílias teóricas, depreende-se que elas compartilham certos pressupostos. Esse compartilhamento permite que conceitos e expressões de uma família sejam reinterpretados e incorporados aos termos de outra. Assim, podemos falar de um desenvolvimento conceitual e analítico, que perpassa várias famílias teóricas de causalidade.

Por exemplo, o quadro 1 mostra que uma teoria da causação por regularidade é compatível em princípio com uma representação inferencial da causalidade (célula correspondente à coluna *Vantagens* da linha *Regularidade*). Essa representação recebe um fundamento psicológico em Hume (1990 [1748]) e, por intermédio da concepção de Mill (1843) acerca das leis naturais, acaba por ganhar uma expressão em linguagem lógica, o que se consolida no positivismo lógico. Por sua vez, Strevens (2004), partindo de uma abordagem inferencial e procurando unificar várias abordagens de causalidade com base em um conceito de *explicação científica*, analisa a causalidade em termos de *modelos causais*.[8] Ainda, os modelos causais de Strevens foram posteriormente reinterpretados por Pearl (2009) como um conjunto de *equações estruturais*,[9] em que cada equação representa uma lei causal, um mecanismo ou uma relação de dependência causal elementar.

No fundo, estamos falando de um diálogo entre várias linguagens ou famílias teóricas, tais como as da regularidade, inferência e mecanismo. É possível descrever-se o desdobramento desse diálogo, ao longo da história dos debates filosóficos e científicos, como um processo de crescente formalização e tecnificação das linguagens sobre a causação. Entretanto, quanto mais claro for o conceito de causalidade, definido com uma linguagem cada vez mais exata, mais restrito será o seu campo semântico, ou seja, mais pobres serão os seus sentidos e significados. Por isso, não se pode falar de uma evolução ou progresso linear do conhecimento sobre a causalidade, pois, sendo esse

8. Um modelo causal é um conjunto de proposições que acarreta um *explanandum E* (algo que tem de ser explicado, o objeto da explicação) somente se essa inferência corresponde a um processo causal real, por meio do qual *E* seja produzido. Este é um dos pilares da chamada *abordagem kairética* à causalidade, de Strevens (2004, 2008).

9. Tecnicamente, o modelo causal é reinterpretado como o par ordenado $<V, E>$, sendo V um conjunto de variáveis e E um conjunto de equações estruturais que estabelecem relações determinísticas entre as variáveis.

conceito essencialmente analógico[10] e polissêmico, os seus desenvolvimentos teóricos se darão provavelmente em múltiplas direções.

Por fim, analisando o debate filosófico entre as diferentes famílias teóricas mostradas no quadro 1, notamos que as teorias mais recentes da causalidade articulam-se em torno de alguns conceitos centrais, tais como: i) *agência* (capacidade humana de livre agir e decidir); ii) *contrafatualidade* (propriedade dos eventos possíveis, mas não necessariamente realizados no mundo atual); iii) *intervenção* ou *manipulabilidade* (alteração artificial do valor de uma variável independente em um sistema causal, mantendo-se inalteradas outras variáveis desse sistema); e iv) *mecanismo* (conjunto de objetos ou eventos mutuamente relacionados e que interagem entre si segundo leis causais). Esses conceitos, que se desenvolveram a partir de um debate sobre a causalidade nas ciências físicas e naturais, acabaram por desempenhar um papel importante na discussão sobre a causalidade nas ciências e nas políticas públicas.

3 FAMÍLIA DA MODELAGEM CAUSAL

3.1 Dois momentos históricos: experimentos de Galileu e neopositivismo causal

Galileu Galilei – por meio de seus famosos experimentos do plano inclinado, realizados na cidade italiana de Pisa, em 1604 – dá origem a um estilo de explicação científica baseada em um método que combina dedução lógica, análise matemática e experimentação controlada. Os experimentos do plano inclinado permitiram a Galileu controlar as variáveis relevantes, tais como o espaço e o tempo percorridos pelos corpos, o ângulo de inclinação do plano e o peso dos corpos. "Assim, o italiano pôde analisar vários cenários, fazendo variar os valores de uma variável de cada vez e se mantendo constantes os valores das outras variáveis" (Pinheiro, 2024, p. 98). Desse modo, Galileu cria uma estrutura explicativa de base experimental, passível de descrição por meio de equações matemáticas, que se tornaria um modelo exemplar de explicação científica pelos séculos a seguir.

Esse estilo se desenvolve até atingir um apogeu na obra de Isaac Newton (1990 [1726]). Com o passar do tempo e o avanço da ciência, o modelo newtoniano se imprime de forma quase indelével nas mentes de cientistas e filósofos, de forma que eles passam a tomá-lo como uma espécie de cânone de explicação causal.[11] Essa guinada para a causalidade, muito provavelmente, obedeceu mais a necessidades

10. Acerca do caráter analógico do conceito de causa no senso comum, Paine (2025, p. 42) dá o seguinte exemplo: "Às vezes eu voo para Portugal. Posso identificar pelo menos três 'causas' do meu voo: o combustível do avião, o piloto da aeronave e a cidade de Lisboa situada na orla ocidental da Península Ibérica. Ora, todas são causas. [...] E quando as examinamos, essas três coisas – combustível, piloto, cidade – têm quase nada em comum. [...] Em suma, a noção de causa é análoga".

11. Curiosamente, Galileu não propôs a sua nova mecânica como um caminho para se descobrirem as causas dos fenômenos.

e propósitos heurísticos (soluções de problemas práticos e busca de novas descobertas) do que a profundas reflexões filosóficas sobre esse assunto.

O modelo Galileu-Newton bem como os arcabouços teóricos de Hume e de Kant (subseção 2.3) em torno da causalidade dominam as discussões filosóficas sobre a causação na Era Moderna. No positivismo lógico (primeira metade do século XX), tais modelos e teorias são pontos de partida às discussões sobre causalidade. No que se refere a esse tema, em geral, os positivistas lógicos encaram a causação como uma relação em que o efeito é inferido logicamente a partir de *condições iniciais* e de *leis regulares* ou *probabilísticas*. Assim, a reflexão positivista lógica sobre a estrutura das explicações científicas desenvolve uma interpretação da causalidade, seja como inferência, seja como probabilidade.

Nos anos 1930, causalidade e probabilidade tornaram-se temas férteis para a discussão entre o positivismo lógico e os principais cientistas da época, tais como Heisenberg (1931) e Bohr (1937). Em geral, os representantes do positivismo lógico procuravam conceber a causalidade de um modo que fosse imune a interpretações metafísicas desse conceito. Com esse projeto em mente, Carnap (1945) propõe uma *síntese* entre dois sentidos distintos de probabilidade: i) probabilidade lógica com relação ao juízo e à inferência indutiva; e ii) probabilidade física, baseada em frequências relativas. Esse projeto avança com a proposição de que todas as leis naturais, aplicáveis a fenômenos observáveis, seriam leis estatísticas (Frank, 1957), de modo que a dinâmica estritamente causal dos fenômenos naturais e as leis estatísticas deveriam ser entendidas dentro do mesmo arcabouço conceptual. No centro desse arcabouço, estaria uma teoria lógica dos conjuntos e uma teoria da probabilidade. Reichenbach (1956) parece ter sido o filósofo positivista lógico que mais avançou nesse projeto, porquanto ele desenvolve um arcabouço lógico clássico que procurava integrar os conceitos de probabilidade, causalidade e tempo (Stöltzner, 2009).

O problema do indeterminismo dos processos atômicos, na física quântica, parecia reforçar o ceticismo humeano concernente ao conhecimento acerca das causas no mundo. Pelo menos desde que Heisenberg (1927) expôs o seu famoso "princípio da incerteza",[12] as causas passam a ser traduzidas em termos de cálculo de probabilidades. Por sua vez, Bohr (1937), a partir de sua polêmica com Einstein, Podolski e Rosen (1935), defende que o conceito de causalidade poderia ser substituído pelo de complementaridade.[13] O físico dinamarquês reforça o

12. O princípio da incerteza (ou do indeterminismo) reza que certos pares de grandezas físicas (quantidade de movimento e posição, por exemplo) não podem ser conhecidos de forma exata e simultânea. Essa limitação não seria devida a erros de mensuração, mas a uma característica fundamental da natureza das partículas atômicas.

13. O princípio da complementaridade diz que certas propriedades de um sistema quântico – como um elétron, que se comporta experimentalmente ora como uma partícula, ora como uma onda – são mutuamente exclusivas, embora sejam necessárias para uma descrição completa desse sistema.

indeterminismo do mundo quântico, afirmando que não há como se preverem as cadeias causais dos processos atômicos, pois qualquer tentativa de se obter conhecimento sobre tais processos acarretaria uma interferência incontrolável nesses processos (Bohr, 1937).

Baseada nas explicações da física e da mecânica clássica – pelo menos desde Galileu –, essa visão positivista da causalidade se desdobraria, ao longo do século XX, em várias ferramentas, métodos e técnicas de inferência causal. Tais instrumentos de inferência causal se apoiam sobre certas premissas metafísicas do positivismo,[14] mas que dificilmente são admitidas como tais pelos próprios positivistas. A despeito disso, aquelas ferramentas, métodos e técnicas de inferência causal são considerados produtos exclusivamente do método científico. Qual método? Ora, o único método que o positivismo admite como científico – aquele desenvolvido pela física, cuja estrutura já estava dada ao menos desde os tempos de Galileu.

3.2 Arquitetura lógica e pressupostos

Vários autores, como Haynes *et al.* (2013), sustentam que os EACs (ou *randomized controlled trials* – RCTs), nos moldes daqueles projetados para estudos em epidemiologia, são os melhores métodos capazes de identificar as relações causais atuantes nas intervenções de políticas públicas. Parte desse grupo de contendores, adotando um posicionamento mais radical, sustenta que nenhum programa público deveria receber recursos públicos a menos que seus impactos positivos sejam provados por meio desse método.[15]

Na verdade, os EACs pertencem a uma família de ferramentas e métodos de *modelagem causal*, da qual participam também alguns *sistemas de equações estruturais* e certos *modelos e técnicas econométricas*. Situada em um campo interdisciplinar de conhecimentos, a modelagem causal constitui-se de um conjunto de princípios teóricos e procedimentos voltados para o entendimento de relações de causalidade em sistemas reais, supostamente aplicáveis em vários campos, da física às ciências sociais.

Rubin (1974) e Pearl (2009) deram ao conceito de causalidade uma linguagem avançada, por meio da qual os cientistas de várias áreas puderam aplicá-lo. Isso foi celebrado por muitos como uma grande contribuição ao conhecimento científico, cujo progresso no campo da causalidade finalmente

14. Referimo-nos aqui a pressupostos como os da síntese entre as probabilidades física e lógica (Carnap, 1945), da equivalência entre as leis naturais e as leis estatísticas (Frank, 1957), entre outros. Tais pressupostos, no fundo, refletem uma crença há muito concebida por filósofos e cientistas, de que a lógica (matemática) espelha a estrutura da realidade.

15. A essa tese, Scriven (2008, p. 11, tradução nossa) chama de "política excludente" ("*exclusionary policy*"). Em sua opinião, a política excludente tem levado a um significativo "dano colateral" à sociedade, posto que muitos "excelentes" programas, que salvam muitas vidas, têm sido descontinuados, uma vez que seus impactos positivos não têm sido evidenciados pelo método dos EACs.

pôde se dar, eliminando-se o componente metafísico que, por séculos, dificultava esse progresso. No entanto, no coração da modelagem causal, está o conceito de *contrafatualidade*, cuja história está longe de mostrar um desenvolvimento linear rumo a um entendimento acerca da causalidade que seja cristalino e depurado de elementos metafísicos. Na verdade, o conceito de causação como contrafatualidade foi inspirado em noções que já haviam sido associadas à causalidade desde o medieval Guilherme de Ockham (virada do século XIII ao XIV), passando por Hume (1990 [1748]), e que foram desenvolvidas formalmente apenas com a *semântica dos mundos possíveis*, na chamada *lógica modal*, que se consolida em meados do século XX. De fato, a noção de *mundos possíveis* – porém, não realizados no mundo atual (observável) – é fundamental para se entender o conceito de *contrafatual* (eventos, relações ou objetos não observados), que está no centro de muitos exercícios de modelagem causal. Além disso, os conceitos de *grupos de tratamento* e *controle*, bem como de *efeitos causais*, sinalizam que a linguagem da contrafatualidade interage com outras linguagens causais, tais como as da causalidade por inferência, probabilidade e manipulabilidade.

O problema fundamental da modelagem causal é que, entre os resultados potenciais de uma variável, apenas um resultado será atualizado, observado ou realizado, ao passo que, para conhecermos o verdadeiro efeito causal de uma intervenção nessa variável, necessitaríamos conhecer os valores dessa variável apresentados sob a intervenção (grupo tratado) e sem a mesma intervenção (grupo não tratado).

A fim de colocar esse problema de modo mais exato, a abordagem da modelagem causal desenvolveu uma série de conceitos exprimíveis em linguagem formal. O primeiro deles é a definição de *efeito causal médio* como a diferença, para a variável de interesse, entre as médias dos resultados do grupo de controle e as do grupo de tratamento, dado que ambos sejam absolutamente idênticos, isto é, tenham as mesmas propriedades.

Essa primeira definição expressa um mundo ideal, não verificado nos estudos empíricos, experimentais e observacionais. Na prática, há o chamado viés de seleção, isto é, o erro que advém do fato de que os grupos participantes do experimento diferem entre si, mesmo sem o tratamento. Isso significa que tais grupos apresentam propriedades distintas, que podem afetar os valores da variável de interesse, de tal forma que o efeito causal médio poderia provir do tratamento, das diferenças prévias dos grupos ou de uma combinação entre ambos os fatores. Enfim, o viés de seleção implica que a amostra do estudo não representa perfeitamente a população-alvo. Assim, para se definir a relação entre o observado e o

não observado e, portanto, ter-se uma visão clara do efeito causal, é preciso levar em conta o referido viés de seleção.

Com esses elementos, chega-se à fórmula matemática básica da inferência causal:

$$E[Y|A = 1] - E[Y|A = 0] = E[Y_1 - Y_0|A = 1] + E[Y_0|A = 1] - E[Y_0|A = 0] \quad (1)$$

Na fórmula (1):

- E é o operador de esperança matemática;
- Y é a variável de interesse;
- A representa os grupos participantes do experimento ($A = 1$ é o grupo tratado e $A = 0$, o grupo não tratado);
- Y_1 é o valor da variável Y que seria observado para $A = 1$ e Y_0 é o dito valor para $A = 1$; e
- Y_1 é o contrafatual de Y_0 e vice-versa.

Com isso, $E[Y|A = 1] - E[Y|A = 0]$ – primeiro membro da fórmula (1) – é o efeito médio observado, ou seja, a diferença média observada nos valores de Y entre os grupos tratados ($A = 1$) e não tratados ($A = 0$).[16] No segundo membro de (1), temos $E[Y_1 - Y_0|A = 1]$, que é o efeito causal médio do tratamento nos tratados, ou seja, a diferença entre o valor de Y que teria sido observado com tratamento (Y_1) e sem tratamento (Y_0), condicionado ao grupo que recebeu o tratamento ($A = 1$). Finalmente, $E[Y_0|A = 1] - E[Y_0|A = 0]$ é o viés de seleção, ou seja, a diferença entre os valores contrafatuais sem tratamento nos grupos tratado e não tratado.

A concepção da causalidade subjacente ao aparato formal desenvolvido por Rubin (1974) e Pearl (2009), a partir dos conceitos filosóficos de Lewis (1973) – que vinculam causalidade à contrafatualidade –, tem uma história bem antiga. David Hume, na mesma obra em que expõe sua noção de causalidade como regularidade (*An enquiry concerning human understanding*), também concebe essa relação do seguinte modo: "se o primeiro objeto [causa] não tivesse existido, o segundo [efeito] nunca teria existido" (Hume, 1990 [1748], p. 477, tradução nossa). Esse trecho de Hume inspirou Lewis (1973) a elaborar a sua teoria contrafatual da causalidade. Isso mostra que as duas concepções de causalidade como regularidade e contrafatualidade já nasceram intuitivamente imbricadas. Embora não usando as expressões regularidade e contrafatualidade, a evidência textual

16. Como dissemos, a fórmula (1) descreve a estrutura básica da inferência causal. Essa expressão tem sido sofisticada, por exemplo, descrevendo-se o efeito causal de várias formas, para além do simples efeito médio. Atualmente, calculam-se os efeitos condicionais, efeitos quantílicos, efeitos dinâmicos em adoções escalonadas e outros. Agradeço a um(a) parecerista por me alertar para esse aspecto.

mostra que Hume (1990 [1748]) as pensava como duas formas diferentes de se referir à mesma coisa.

De fato, não é difícil imaginarmos uma interpretação contrafatual acerca das equações, modelos e sistemas que representam leis científicas afinadas com uma concepção de causalidade por regularidade. Nestes modelos, procura-se identificar a causa de um fenômeno qualquer, ao se exercitar uma possível variação desta, numa função do tipo $y = f(x_1, x_2, ..., x_n)$, mantidos todos os outros fatores constantes. Por intermédio do conceito matemático de função, concebem-se relações causais baseadas em relações de dependência contrafatual, no seguinte sentido: o que teria acontecido à variável dependente y, se tivesse havido uma intervenção – exógena, externa ao sistema – que alterasse algum valor específico de alguma variável independente $(x_1, x_2, ..., x_n)$ e sendo mantidos constantes todos os outros fatores? Perguntas desse tipo dão sentido às hipóteses causais e aos modelos ou sistemas de equações estruturais, tão usuais hoje em dia nas ciências empíricas, inclusive em ciências sociais e em análises de políticas públicas.

A partir de tudo o que se disse anteriormente neste capítulo, é possível concluir que os sistemas filosófico-científicos de enunciados causais em geral, e a modelagem causal em particular, podem ser analisados sob, pelo menos, cinco níveis:

- nível ontológico, mais básico e geral (positivismo, socioconstrutivismo, realismo moderado);
- nível das grandes linguagens ou sistemas filosóficos de causalidade (regularidade, probabilidade, inferencialidade, contrafatualidade, manipulabilidade);
- nível da infraestrutura lógico-matemática dos conceitos e métodos de inferência causal (teorias estatísticas e de probabilidade pertinentes);
- nível das teorias substantivas de fundo, pertencentes às ciências empíricas, que procuram explicar causalmente certos agregados, fenômenos, objetos e processos específicos – trata-se aqui das teorias causais sobre sistemas físicos, biológicos, sociais etc.; e
- nível das ferramentas e técnicas específicas de inferência causal (modelagem causal, sistemas de equações estruturais, econometria causal, testes de Granger, métodos de diferenças em diferenças, experimentos naturais etc.).

Cada um desses conjuntos de enunciados tem seus respectivos pressupostos, de diferentes ordens, incluindo hipóteses de trabalho e restrições práticas associadas à operacionalização empírica dos conceitos teóricos e ao desenho da pesquisa em pauta. Dessa junção de camadas distintas de pressupostos nem sempre emerge um quadro coerente e adequado às especificidades ontológicas da realidade que se deseja estudar.

4 BALANÇO CRÍTICO DA MODELAGEM CAUSAL

Experimentos aleatórios controlados e sistemas de equações estruturais, integrados em um complexo apelidado de modelagem causal, são exemplos de métodos e técnicas que dão expressão a um padrão que, como vimos na subseção 3.1, foi inspirado em Galileu. A modelagem causal pressupõe uma lógica que oscila entre uma causalidade contrafatual-manipulacionista (causa é o que faz a diferença para o efeito) e uma causalidade por regularidade-mecanismo-probabilidade – esta última, típica dos sistemas físicos sujeitos a leis naturais determinísticas ou probabilísticas.

Metodologias baseadas tanto em uma compreensão da causalidade como contrafatualidade-manipulabilidade quanto da causalidade como regularidade-mecanismo-probabilidade não nos fornecem uma boa garantia epistêmica de sua adequação às realidades das políticas públicas. A fim de substanciar essa tese, podemos aduzir várias críticas aos principais métodos e técnicas usados para se inferir causalidade em políticas públicas, derivados dessas concepções de causalidade. Por uma questão de limite de escopo deste texto, optamos por concentrar nossa crítica nos EACs.[17]

Em primeiro lugar, contra a tese de que esse método seria o "padrão-ouro" dos métodos de inferência causal no âmbito das políticas públicas, Scriven (2008, p. 12) contrapõe o fato de que métodos não experimentais ou quase experimentais são de grande utilidade nas ciências empíricas, não apenas humanas e sociais. Para esse autor, é falsa a afirmação de que as conclusões obtidas de quase experimentos são necessariamente menos seguras do que as extraídas de estudos experimentais controlados. Essa afirmação baseia-se em *um conceito abstrato de prova ou de certeza* – conceito que ignora o dia a dia das decisões de pesquisa científica, principalmente em áreas em que a prática é fundamental, como a engenharia, o direito, a história e as políticas públicas.

Além disso, o verdadeiro método dos EACs tem de ser duplo-cego – isto é, nem os pesquisadores condutores do estudo nem o público que participa do experimento (grupos de controle e de tratamento), além dos provedores de serviços do estudo, devem saber quem recebe o tratamento. Essa condição não é em geral atendida nas aplicações práticas de estudos do tipo EAC nos temas de políticas públicas. Como normalmente os participantes dos estudos podem descobrir a qual grupo pertencem, não se podem descartar explicações alternativas derivadas, por exemplo, dos efeitos Hawthorne (positivo ou negativo).[18] Portanto, quando se consideram as aplicações práticas dos EACs, verifica-se que esse método não é capaz de eliminar todas as explicações espúrias em áreas de políticas públicas.

17. Optamos aqui por uma linha crítica que enfatiza alguns aspectos teóricos e, principalmente, práticos da implementação dos EACs, baseada na obra de Scriven (2008). Há, porém, estudos de caráter histórico e sociológico que procuram mostrar que os EACs se disseminaram no cenário internacional menos pelos seus méritos metodológicos do que por circunstâncias históricas e institucionais do cenário político e científico recente. Conferir, por exemplo, Leão e Eyal (2022).

18. O efeito Hawthorne ocorre quando as pessoas mudam seu comportamento ao se saberem observadas ou estudadas.

Bons desenhos de pesquisa, assim como cuidados com erros de mensuração, mitigam (não eliminam) a influência dos fatores de confundimento.

Adicionem-se a esses problemas as dificuldades advindas de exigências éticas do estudo com seres humanos. Os participantes de um EAC (membros dos grupos de tratamento e controle) sabem que estão participando de um estudo experimental, até porque isso é uma exigência dos protocolos éticos dos estudos com seres humanos. Além disso, pode-se inferir o tipo de intervenção recebida no experimento (placebo ou tratamento) ao se observarem, por exemplo, as diferenças nos procedimentos entre diferentes grupos. Ora, o efeito psicológico de alguém saber-se participante de um experimento não pode ser descartado como um fator a afetar os resultados globais do estudo. Dito de outro modo, não se pode eliminar totalmente a hipótese de que a inferência causal do estudo esteja refletindo apenas o mencionado efeito psicológico, ou uma combinação deste com o efeito do tratamento (Scriven, 2008, p. 13-14).

Finalmente, a validade externa – isto é, a generalização dos resultados – talvez seja o principal desafio dos EACs como instrumentos de análise de relações causais de políticas ou programas públicos. Isso porque, na implementação de um programa ou política pública, as relações de causalidade relevantes se definem contextualmente. Por exemplo, transferir dinheiro para as pessoas prevenirem-se contra a contaminação por HIV não acarretará necessariamente os mesmos efeitos para pessoas vivendo em contextos diferentes (tempos, lugares, culturas etc.). Um dos motivos disso é que as pessoas reagem de modos diferentes à mesma intervenção, dados os contextos percebidos e vividos por elas.

Logo, em razão de suas limitações teóricas e práticas, os EACs deveriam ser complementados por métodos qualitativos (rastreamento de processos, estudos de casos, estudos etnográficos), em que se mostrasse como as intervenções foram feitas e como geraram seus efeitos. Em outras palavras, em vez de se perguntar "o que funciona em políticas públicas?", é preciso perguntar "o que funciona para quem, como e em quais condições?". Em suma, a adoção de uma visão metodologicamente contextualizada e pluralista parece ser necessária aqui.

Não raras vezes, a busca de explicações causais científicas em áreas de políticas públicas vale-se do uso de técnicas de modelagem causal para identificar as causas primárias das questões sociais que certas políticas e programas públicos pretendem resolver. Não obstante, entre as inúmeras variáveis que atuam em um sistema social complexo, existem aquelas construídas e introduzidas pela própria política pública. Por exemplo, o impacto de uma política de combate à dengue em determinada cidade, durante certo período, pode ser afetado por diversas outras ações de políticas de saúde, educação, saneamento, infraestrutura, habitação, previdência, assistência social e outras. Essa realidade coloca

barreiras adicionais ao analista de política que deseja isolar os efeitos causais de uma determinada política pública.

Por sua vez, as ações de políticas públicas podem interagir de maneiras complexas e imprevisíveis com a capacidade de agência das pessoas atingidas por essas políticas. É conhecida, por exemplo, a possibilidade de uma relação causa-efeito não local, em que uma pequena ação pode provocar efeitos muito profundos, extensos e graves. Pensemos em um boato ou *fake news* narradas em uma plataforma ou rede social. Esse relato pode ser reproduzido de modo amplificado nos meios digitais, não apenas quantitativamente (número de visualizações, curtidas, descurtidas, comentários, compartilhamentos), mas também qualitativamente (avaliações positivas ou negativas, aprovações ou reprovações morais), gerando e aprofundando a polarização de opiniões e os discursos de ódio. Ao final, a onda de replicações e avaliações acaba por levar a uma mobilização de massa com efeitos imprevisíveis (Cesarino, 2022; Nascimento *et al.*, 2022), inclusive com implicações para políticas públicas, como mostra o recente "caso do Pix".[19]

A superação do causalismo em políticas públicas é um problema cuja solução demanda novos caminhos conceituais, metodológicos e teóricos. A alternativa que propomos inicia-se por uma atitude fenomenológica de abertura aos fenômenos sob estudo, e conduz a um pluralismo metodológico em relação à causalidade. O pesquisador de políticas públicas deve debruçar-se sobre a realidade que tem diante de si, antes (ou ao mesmo tempo) de aplicar técnicas de inferência causal a essa realidade.

Esse retorno fenomenológico às realidades das políticas públicas demanda, por sua vez, escutar o *senso comum* e o *senso comum científico*, simplesmente porque um dos problemas mais encontradiços em teorias da causalidade é o acarretamento de resultados contrários ao nosso entendimento comum do conceito de causa. Claro, nem sempre as nossas noções comuns sobre o mundo são claras, coerentes e/ou verdadeiras. Contudo, tais noções são como uma base semântica, a partir do qual nos relacionamos com o mundo. Assim, destaca-se a importância do senso comum como um padrão último de referência acerca do conceito de causa, uma espécie de bússola semântica que deverá orientar o analista e o formulador de política na aplicação, em problemas concretos de política pública, dos diversos conceitos, teorias, métodos e ferramentas de causalidade.

Neste capítulo, optamos por tratar o conceito de senso comum de uma forma, talvez, não usual. Em primeiro lugar, não vemos uma oposição em princípio entre o senso comum e a ciência, porque o senso comum é visto, à maneira da chamada "filosofia do senso comum" (Reid, 2002), como *uma faculdade*

19. A esse respeito, ver o capítulo 4 desta coletânea (Nascimento, Cesarino e Soares, 2026).

intelectual de reconhecer as verdades autoevidentes e de julgar ou de ajuizar a partir dessas verdades (Reid, 2002, p. 426, 433). Entre as coisas que nos parecem autoevidentes, destacam-se os primeiros princípios do conhecimento (por exemplo, os princípios da identidade, da não contradição e do terceiro excluído). Nesse sentido, o senso comum é uma faculdade necessária a qualquer discurso racional, inclusive ao conhecimento científico.[20]

Por sua vez, o que chamamos neste capítulo de *senso comum científico* é uma lógica subjacente aos enunciados causais que proferimos no senso comum e que a ciência burila, aperfeiçoa, aprofunda, desenvolve. Nesse sentido, tanto o senso comum causal como o senso comum científico podem ser tomados como pontos de partida de uma reflexão crítica e sistemática para a elaboração de hipóteses, modelos e teorias científicas.

O senso comum científico associa-se, de forma bem natural, a um conjunto de procedimentos comuns a qualquer prática especializada. Esse conjunto de procedimentos Scriven (2008, p. 21-23) chama de método geral da eliminação (MGE). O MGE está na base de qualquer enunciado causal e nos fornece um seguro e útil passo a passo para os casos em que não se pode facilmente estabelecer relações de causalidade a partir de observações diretas.

1) Elaborar uma lista de causas possíveis (LCP) dos eventos de nosso interesse. As causas são concebidas como separadas no tempo e no espaço de seus efeitos, de tal forma que haja parâmetros de distância entre as causas e o efeito; tais parâmetros dependerão de cada contexto de investigação. Por exemplo, se um detetive busca descobrir o autor (causa) de um crime (efeito), então as causas mais distantes serão os motivos possíveis para o crime (uma LCP de motivos), e uma lista de causas mais próximas será uma lista de suspeitos.

2) Elaborar uma lista de *modi operandi* (LMO) para cada causa possível; os *modi operandi* são os sinais, mais ou menos longos e duradouros, que as causas deixam no processo de produção de seus efeitos; mas, em geral, o *modus operandi* "é uma sequência de eventos intermediários ou concorrentes, ou um conjunto de condições, ou uma cadeia de eventos, que tem de estar presente quando a causa é efetiva" (Scriven, 2008, p. 21, tradução nossa).

20. É preciso não confundir os princípios do senso comum com: i) a ciência – esta é uma forma de conhecimento que se caracteriza por um método sistemático, caracterizado, entre outras coisas, por atributos como a observação, o problema, a experimentação, a teorização, a previsão e a objetividade; e ii) as opiniões das pessoas comuns – a extensão destas opiniões é muito maior do que a dos princípios do senso comum e, ao contrário destes, aquelas opiniões não são necessariamente verdadeiras. Por exemplo, em outros tempos, era comum acreditar-se que a Terra permanecia fixa, enquanto o sol girava em torno dela. Esse antigo preconceito era acreditado pela grande maioria das pessoas comuns, até Nicolau Copérnico mostrar que é a Terra que gira em torno do sol, não o contrário.

3) A partir da LMO, selecionar os fatos relevantes do caso, buscando-se as presenças e ausências dos fatores listados. As causas remanescentes serão somente aquelas para as quais os *modi operandi* estarão completamente presentes.

O MGE dá origem a vários métodos específicos para se estabelecerem relações causais, "além de qualquer dúvida razoável" (Scriven, 2008, p. 22-23, tradução nossa): i) observação crítica direta; ii) observações relatadas e validadas (por exemplo, estudos de casos); iii) inferências indutivas de (i) e (ii), por exemplo, "a famosa inferência sobre os efeitos da gravidade sobre os raios de luz, a partir das observações do eclipse de 1919" (Scriven, 2008, p. 22, tradução nossa); iv) simples inferências do MGE, tais como em casos de autópsias, de falhas de engenharia, de programas de ajuda internacional; v) inferência teórica, baseada em analogias ou teorias; por exemplo, em geologia e cosmologia; vi) manipulação direta, tal como na cozinha ou no laboratório; vii) experimentos naturais, como os da meteorologia e epidemiologia; viii) quase experimentação – por exemplo, com grupos de comparação pré- e pós-intervenção na pedagogia, ou em estudos sobre dependentes químicos; e ix) quase ECR[21] (farmacologia).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou aduzir razões para se crer que o ideal explicativo positivista tem sérias fragilidades para lidar com a causalidade nos campos das ciências humanas e sociais, incluindo o campo das políticas públicas. Esses campos têm por objetos, em última instância, uma realidade bastante peculiar: o ser humano e o seu poder de agência. Isso significa um ser cujas ações e expressões são essencialmente produzidas por intenções, propósitos e vontades conscientes e livres.

Em especial, a questão dos valores é essencial na discussão sobre a natureza e o uso de evidências causais em políticas públicas. Antes de tudo, é preciso superar a dicotomia fato-valor. Assim, em vez de banir, da linguagem da causalidade, as intenções e valores que constituem as ações livres do ser humano – como pretende o projeto positivista –, o pluralismo causal aqui defendido baseia-se em um realismo moderado, e propõe abraçar a capacidade de agência humana, bem como incorporar, no coração do conceito de causalidade, os valores que orientam a aplicação dessa capacidade.

Esse pressuposto ontológico da concepção de ser humano, anteriormente esboçado, acarreta uma indeterminação em última instância do comportamento humano, que lança, por sua vez, uma nuvem de incerteza sobre os assuntos humanos estudados pelas ciências humanas e sociais aplicadas e tratados pelas políticas

21. Ensaio clínico randomizado (ECR).

públicas. Isso significa que o grau de confiabilidade epistêmica do conhecimento causal nesses campos do saber reduz-se substancialmente, em comparação com as ciências naturais e com a física em particular.

Entretanto, a mencionada nuvem de incerteza não deve levar a um ceticismo causal total em relação aos assuntos humanos, mas a uma necessidade de cooperação entre diferentes formas de conhecimento da causalidade. Isso implica também a necessidade de complementação do conhecimento causal em políticas públicas, o que parece exigir, da parte do analista e/ou formulador de política, uma atitude de abertura fenomenológica aos objetos mesmos dessas políticas, com o propósito de se intuírem e formularem novas hipóteses causais. Trata-se de um retorno husserliano "às próprias coisas" que são os objetos das políticas públicas, um regresso à experiência vivida pelos atores que participam delas. É a partir desse recuo fenomenológico que os objetos das políticas públicas serão de certa forma reconstruídos e reanalisados, em busca da identificação de suas determinações e relações, inclusive relações causais.

Obviamente, essa reconstrução, dada a complexidade dos objetos em pauta, demanda uma estratégia metodológica que tome como pontos de partida o senso comum e o senso comum científico. Estes fornecem os fundamentos nos quais se concebem as hipóteses, modelos e teorias, bem como subsidiam os primeiros métodos de inferência causal sobre os objetos em pauta – por exemplo, o método das observações criticamente avaliadas e o MGE, mencionados por Scriven (2008). Na medida em que essa estratégia se implementa, avançando a etapas mais técnicas, é importante que o analista e/ou formulador de política lance mão de vários tipos de métodos, quantitativos e qualitativos. Finalmente, é importante que esteja aberto a várias linguagens e sistemas de causalidade, prestando atenção tanto à modelagem causal tradicional (Rubin, 1974; Pearl, 2009) quanto a outros estilos, ferramentas e métodos de análise de causalidade desenvolvidos nas e para as ciências sociais (Gusmão, 2007, 2012; Rezende, 2017).

Ao encarar toda a extensão do território conceptual da causalidade, o analista e formulador de política pode libertar-se do maniqueísmo EAC *versus* "o resto" e capacitar-se a conceber novos métodos e técnicas que possam ser aplicados em estudos causais aplicados. Nesse sentido, a nossa proposta não é pelo descarte da modelagem causal, mas pela relativização de seu valor como aplicação às políticas públicas e pela sua complementaridade com outros conceitos, métodos e técnicas para se lidar com a causalidade.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, R. Multicausalidade e manipulação na medicina e na epidemiologia. *In*: MOLINA, J. (org.). **Perspectivas sobre o método científico**. 1. ed. Seropédica: Editora da UFRRJ, 2021. p. 137-155.

BOHR, N. Kausalität und Komplementarität. **Erkenntnis**, n. 6, p. 293-303, 1937.

BROADBENT, A. Causation. **The Internet Encyclopedia of Philosophy**, 2022. Disponível em: https://iep.utm.edu/causation/.

CARNAP, R. Two concepts of probability. **Philosophy and Phenomenological Research**, v. 5, p. 513-532, 1945.

CARTWRIGHT, N. Where is the theory in our "theories" of causality? **The Journal of Philosophy**, v. 103, n. 2, p. 55-66, fev. 2006.

CESARINO, L. Bolsonarismo sem Bolsonaro? Públicos antiestruturais na nova fronteira cibernética. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 82, p. 162-188, ago. 2022.

CHENG, P.; NOVICK, L. Causes versus enabling conditions. **Cognition**, n. 40, p. 83-120, 1991.

CLARKE, R. *et al*. Causation, norms, and omissions: a study of causal judgements. **Philosophical Psychology**, n. 28, p. 279-293, 2015.

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.

EINSTEIN, A.; PODOLSKI, B.; ROSEN, N. Can quantum-mechanical description of physical reality be considered complete? **Physical Review**, n. 47, p. 777-780, maio 1935.

FRANK, P. **Philosophy of science**: the link between science and philosophy. Engleford Cliffs: Prentice Hall, 1957.

GLENNAN, S. Mechanisms. *In*: BEEBEE, H.; HITCHCOCK, C.; MENZIES, P. (ed.). **The Oxford Handbook of Causation**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 285-294.

GUSMÃO, L. de. 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.

GUSMÃO, L. de. **O fetichismo do conceito**: limites do conhecimento teórico na investigação social. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

HAYEK, F. A. The pretence of knowledge. **American Economic Review**, v. 79, n. 6, p. 3-7, 1989 [1974]. (Nobel Memorial Lecture).

HAYNES, L. *et al*. Testar, aprender, adaptar: desenvolver as políticas públicas mediante experimentos aleatórios controlados. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 41, jul.-dez. 2013.

HEISENBERG, W. Über den anschaulichen Inhalt der quantentheoretischen Kinematik und Mechanik. **Zeitschrift für Physik**, v. 43, n. 3-4, p. 172-198, 1927.

HEISENBERG, W. Kausalgesetz und Quantenmechanik. **Erkenntnis**, n. 2, p. 172-182, 1931.

HEMPEL, C. G.; OPPENHEIM, P. Studies in the logic of explanation. **Philosophy of Science**, v. 15, n. 2, p. 135-175, 1948.

HILTON, D.; SLUGOSKI, B. Knowledge-based causal attribution: the abnormal conditions focus model. **Psychological Review**, n. 93, p. 75-88, 1986.

HITCHCOCK, C. Probabilistic causation. *In*: ZALTA, Edward N. (ed.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Stanford: Stanford University, 2021. Disponível em: https://plato.stanford.edu/archives/spr2021/entries/causation-probabilistic/.

HITCHCOCK, C.; KNOBE, J. Cause and norm. **Journal of Philosophy**, n. 106, p. 587-612, 2009.

HUME, D. An enquiry concerning human understanding. *In*: ADLER, M. (ed.). **Great books of the Western World**. 2. ed. Chicago: Encyclopedia Britannica Inc., 1990 [1748]. v. 33.

ICARD, T., KOMINSKI, J.; KNOBE, J. Normality and actual causal strength. **Cognition**, n. 161, p. 80-93, 2017.

KANT, I. The critique of pure reason. *In*: ADLER, M. (ed.). **Great books of the Western World**. 2. ed. Chicago: Encyclopedia Britannica Inc., 1990 [1787]. v. 39 (Kant), p. 1-250.

KNOBE, J.; FRASER, B. Causal judgment and moral judgment: two experiments. *In*: SINNOTT-ARMSTRONG, W. (ed.). **Moral psychology**. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press, 2008. v. 2, p. 441-448.

KOGA, N. M. *et al*. Apresentação. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e uso de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

KOMINSKI, J. *et al*. Causal superseding. **Cognition**, n. 137, p. 196-209, 2015.

KRIES, J. von. **Prinzipien der Wahrscheinlichkeitsrechnung**. 2. ed. Freiburg im Breisgau: Mohr, 1927.

LEÃO, L. de S.; EYAL, G. Em busca do padrão-ouro? O percurso histórico do uso de experimentos na avaliação de políticas sociais. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e uso de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 285-310.

LEJANO, R. P. **Frameworks for policy analysis**: merging text and context. Nova Iorque: Routledge; Londres: Taylor & Francis Group, 2006.

LEWIS, D. Causation. **Journal of Philosophy**, v. 70, n. 17, p. 556-567, 1973.

LEWIS, D. Postscripts to causation. *In*: LEWIS, D. **Philosophical papers**. Oxford: Oxford University Press, 1986. v. 2.

LEWIS, D. Causation as influence. **Journal of Philosophy**, v. 97, n. 4, p. 182-197, abr. 2000.

MACKIE, J. **The cement of the universe**: a study of causation. Oxford: Clarendon Press, 1974.

MENZIES, P.; BEEBEE, H. Counterfactual theories of causation. *In*: ZALTA, Edward N. (ed.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Stanford: Stanford University, 2020. Disponível em: https://plato.stanford.edu/archives/win2020/entries/causation-counterfactual/.

MENZIES, P.; PRICE, H. Causation as a secondary quality. **British Journal for the Philosophy of Science**, v. 44, p. 187-203, 1993.

MILL, J. S. **A system of logic, ratiocinative and inductive**: being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation. Londres: Parker, 1843. 2 v.

NASCIMENTO, L. F.; CESARINO, L.; SOARES, A. Ecossistema de desinformação e radicalização: repercussões no *policymaking*. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas informadas por evidências**: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática. Brasília: Ipea, 2026.

NASCIMENTO, L. F. *et al*. Públicos refratados: grupos de extrema-direita brasileiros na plataforma Telegram. **Internet e Sociedade**, v. 3, n. 1, p. 31-60, ago. 2022.

NEWTON, I. Mathematical principles of natural philosophy. *In*: ADLER, M. (ed.) **Great books of the Western World**. Chicago: Encyclopedia Britannica Inc., 1990 [1726]. v. 32, p. 1-372.

PAINE, S. R. **Face a face com tudo**: como a filosofia olha para o mundo e o que ela vê. Campinas: Phi, 2025.

PEARL, J. **Causality**: models, reasoning and inference. 2. ed. Cambridge University Press, 2009.

PINHEIRO, M. M. S. Causalidade e causalismo em políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 37, p. 95-105, abr. 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13541.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. Policy evaluation and the reproduction of social inequalities. *In*: VARONE, F.; JACOB, S.; BUNDI, P. (ed.). **Handbook of public policy evaluation**. Cheltenham, Inglaterra; Northampton, Estados Unidos: Edward Elgar Publishing Inc., 2023.

PRICE, H. Agency and probabilistic causality. **British Journal for the Philosophy of Science**, v. 42, p. 157-76, 1991.

PUTNAM, H. **The collapse of the fact-value dichotomy and other essays**. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press, 2002.

RAMSEY, F. General propositions and causality. *In*: RAMSEY, F. **The foundations of mathematics and other logical essays**. Editado por R. B. Braithwaite. Nova Iorque: Humanities Press, 1931. p. 237-255.

REICHENBACH, H. **The direction of time**. Berkeley: University of California Press, 1956.

REID, T. **Essay on the intellectual powers of man**: a critical edition. Editado por Derek Brookes. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2002.

REZENDE, F. O pluralismo inferencial na ciência política pós-KKV (2005-2015): argumento e evidências. **Política Hoje**, v. 26, n. 1, p. 241-277, 2017.

RUBIN, D. B. Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. **Journal of Educational Psychology**, v. 66, n. 5, p. 665-688, 1974.

SCRIVEN, M. A summative evaluation of RCT methodology: & an alternative approach to causal research. **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, v. 5, n. 9, mar. 2008.

SPOHN, W. Bayesian nets are all there is to causal dependence. *In*: COSTANTINI, D.; GALAVOTTI, M. C.; SUPPES, P. (ed.). **Stochastic causality**. Stanford: CA CSLI Publications, 2001.

SPOHN, W. Causation: an alternative. **The British Journal for the Philosophy of Science**, v. 57, n. 1, p. 93-119, 2006.

STÖLTZNER, M. The logical empiricists. *In*: BEEBEE, H.; HITCHCOCK, C.; MENZIES, P. (ed.). **The Oxford Handbook of causation**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 110-127.

STREVENS, M. The causal and unification approaches to explanation unified-causally. **Noûs**, v. 38, n. 1, p. 154-176, 2004.

STREVENS, M. **Depth**: an account of scientific explanation. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press, 2008.

SUPPES, P. **A probabilistic theory of causality**. Amsterdam: North Holland, 1970.

WOODWARD, J. **Making things happen**: a causal theory of explanation. Oxford: Oxford University Press, 2003.

PARTE 3

Cultura, institucionalização e arranjos setoriais do uso de evidências

CAPÍTULO 10

VARIAÇÃO NO USO DE EVIDÊNCIAS ENTRE SETORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL[1]

Kidjie Saguin[2]
João Victor Guedes-Neto[3]
Pedro Lucas de Moura Palotti[4]
Natália Massaco Koga[5]
Flavio Lyrio Carneiro[6]

1 INTRODUÇÃO

Não existe uma forma única de utilizar evidências no desenho e na implementação de políticas públicas entre diferentes setores – essa é uma percepção já difundida no campo, mas ainda carece de comprovação sistemática. Grande parte da literatura sobre políticas informadas por evidências baseia-se em setores considerados principais, como o da saúde, tentando produzir explicações de caráter universal. Cairney e Oliver (2017, p. 9, tradução nossa), no entanto, chamam a atenção para a necessidade de olhar além do setor da saúde e abandonar a "suposição preguiçosa de que os formuladores de políticas eleitos são os vilões". Em vez disso, sugerem que os pesquisadores devem se aproximar dos formuladores de políticas sem preconceitos, descrevendo suas atividades e identificando como eles ocupam áreas de políticas específicas e orientam a sua condução (Oliver, Lorenc e Innvær, 2014). Explorar como as evidências são usadas em diferentes setores permite compreender quais evidências importam, em quais contextos e por que elas são relevantes, indo além das considerações restritas ao setor da saúde (Davies, Nutley e Smith, 2000; Nutley, Walter e Davies, 2007).

---

1. Este capítulo foi publicado originalmente em Saguin *et al*. (2024), e a Oxford University Press permitiu que ele fosse traduzido e publicado neste livro. A Escola de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Melbourne forneceu financiamento para a publicação em acesso aberto.

2. Professor na Escola de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Melbourne. *E-mail*: kidjieian.saguin@unimelb.edu.au.

3. Professor na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV). *E-mail*: joao.neto@fgv.br.

4. 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*: pedro.palottti@ipea.gov.br.

5. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: natalia.koga@ipea.gov.br.

6. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea em exercício na Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (SMA/MPO). *E-mail*: flavio.lyrio@ipea.gov.br.

Revisões sistemáticas de estudos realizados sobretudo em países de alta renda já demonstram variações setoriais significativas. Enquanto a saúde pública enfrenta barreiras relacionadas à confiança entre pesquisadores e gestores, à incompatibilidade de prazos e à qualidade das pesquisas (Innvær *et al.*, 2002; Oliver, Lorenc e Innvær, 2014; Orton *et al.*, 2011), setores como o militar mantêm relações estreitas entre cientistas universitários e profissionais fardados, em parte devido à corrida armamentista global (Smit, 1995). Já áreas como a política alimentar sofrem com a ausência de processos formais de engajamento entre especialistas e formuladores, o que torna improvável o uso sistemático de evidências (Waqa *et al.*, 2017). O setor de relações exteriores, por sua vez, revela relações assimétricas: frequentemente há um consenso diplomático em torno da solução que entra em choque com o consenso científico acerca do problema, como no caso das mudanças climáticas (Milkoreit, 2015). Lorenc *et al.* (2014) argumentam que a diferença entre setores se explica pela existência de culturas de evidência, mas até hoje pouco se sabe sobre até que ponto isso se aplica em países de renda média.

Este capítulo busca, portanto, aprofundar o entendimento sobre como a formulação de políticas difere entre setores em um país de renda média, analisando a variação intersetorial no uso de evidências. A pergunta central é: como o uso de evidências varia entre setores? Para responder, analisamos os resultados de uma pesquisa representativa realizada com 2.177 servidores federais de diversos setores e cargos, entre outubro e dezembro de 2019. A escolha do Brasil contribui para uma literatura ainda limitada, mas em crescimento, sobre políticas informadas por evidências no Sul global, e responde a uma demanda mais ampla, de superar o viés da produção de conhecimento centrada na Europa e em países economicamente avançados (Verboom e Baumann, 2022).

Nossos achados confirmam a utilidade da abordagem setorial, mas sugerem uma compreensão mais complexa e matizada das variações de uso de evidências entre setores. No Brasil, verificamos padrões semelhantes aos observados em estudos anteriores (Davies, Nutley e Smith, 2000; Oliver, Lorenc e Innvær, 2014): setores como ciência e tecnologia se destacam pelo uso de evidências acadêmicas ou científicas; o controle[7] se caracteriza por utilizar de forma equilibrada diferentes tipos de conhecimento. Entretanto, ao contrário da noção de que um único "estilo" domina cada setor, identificamos que múltiplos padrões coexistem internamente. Assim, poucos setores apresentam *clusters* "exclusivos" de uso de evidências; na maioria, há uma mistura de padrões. Ainda que a justiça, por exemplo, seja em

7. Área da controladoria representa o campo de atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão de controle interno do governo federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao fortalecimento da transparência da gestão por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, bem como pelo tratamento das atividades de ouvidoria. A CGU também exerce supervisão técnica sobre os órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição, assim como sobre as unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal.

grande medida caracterizada por uma cultura generalista, encontramos forte presença de servidores que recorrem a conhecimentos experienciais.

Mais importante, a maior parte dos respondentes apresenta um padrão "indistinto", com baixa probabilidade de uso de qualquer fonte de evidência – seja interna, externa não acadêmica, acadêmica ou experiencial (Koga *et al.*, 2022). Isso sugere que muitos servidores federais atuam fora de vieses culturais marcados por grupos sociais específicos, utilizando evidências de maneira pragmática ou circunstancial, no processo de *muddling through* (improviso) característico da tomada de decisão em diferentes áreas.

Por fim, adotamos uma tradição de pesquisa abdutiva: examinamos dados quantitativos de *survey* para elaborar proposições teóricas sobre a variação setorial no uso de evidências. Propomos revisar a ideia de que cada setor é regido por um único estilo. Embora alguns setores exibam culturas exclusivas de evidência, o padrão mais comum é a coexistência de múltiplas formas de valorar o que é "boa evidência". Em vez de um entendimento monolítico, propomos retirar do centro o setor da saúde e sua hierarquização de evidências como âncora normativa da pesquisa em políticas públicas informadas por evidências. Isso é especialmente verdadeiro, considerando que o setor da saúde no Brasil parece depender de diversas fontes de evidência. Esperamos "des-homogeneizar" nossa compreensão sobre o uso de evidências – quais evidências importam, para quem e em que contexto – e oferecer uma explicação alternativa sobre por que o uso de evidências continua sendo particularmente desafiador no Sul global, onde o movimento de políticas informadas por evidências ainda não ganhou força.

2 USO DE EVIDÊNCIA EM SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quem pergunta por que os governos não utilizam mais evidências científicas encontra respostas que variam consideravelmente entre setores de políticas públicas e também em relação ao tipo de evidência em questão (Davies, Nutley e Smith, 2000; Nutley, Walter e Davies, 2007). Pesquisas existentes indicam que alguns setores, como saúde e meio ambiente, valorizam fortemente a evidência científica, situando-a no topo da chamada hierarquia de evidências. A comunicação frequente e o diálogo entre pesquisadores e profissionais tendem a aumentar a adoção desse tipo específico de evidência; por sua vez, anos de prática profissional e de contato direto com o público-alvo podem reduzir essa propensão (Lizarondo, Grimmer-Somers e Kumar, 2011; Orton *et al.*, 2011). Outros setores, como a educação, tendem a mobilizar múltiplos tipos de evidência, sobretudo o conhecimento tácito e profissional, o que ressalta o peso das pressões de trabalho sobre o uso consistente de informações (Coburn e Talbert, 2006; Honig e Venkateswaran, 2012). Já setores altamente politizados, como o de relações

exteriores, apresentam relações mais contenciosas com a pesquisa científica, uma vez que soluções diplomáticas muitas vezes entram em conflito com consensos científicos estabelecidos (Milkoreit, 2015; Ruffini, 2018). O setor militar, sobretudo em países desenvolvidos, mantém vínculos muito próximos com a ciência, já que avanços científicos se traduzem diretamente em armamentos mais sofisticados e maior poder militar (Smit, 1995).

As diferenças setoriais têm sido atribuídas a conjuntos de práticas e estilos analíticos coerentes que determinam quais evidências são utilizadas no processo de formulação de políticas. Conceituações iniciais associaram essas variações a "estilos analíticos" (Craft e Howlett, 2012) ou "estilos de formulação" (Howlett e Mukherjee, 2021). Mayer, Daalen e Bots (2004) descrevem esses estilos como padrões de equilíbrio entre atividades analíticas diversas – como pesquisa, definição de valores, mediação entre atores ou desenho de políticas – que orientam a tomada de decisão. Mais recentemente, a noção de culturas de evidência foi proposta para explicar as variações intersetoriais. Essa ideia sugere que existem padrões coerentes de normas e orientações que governam como o conhecimento é entendido e mobilizado (Lorenc *et al.*, 2014). Em outras palavras, o uso de evidência pode ser compreendido como uma ação orientada por culturas setoriais específicas, nas quais a cultura é definida como "padrões de orientação variáveis e cumulativamente aprendidos" (Eckstein, 1997, p. 26, tradução nossa). Relacionar as variações setoriais a estilos e culturas de evidência ajuda a responder às críticas dirigidas à agenda de políticas baseadas em evidências, que por vezes negligenciam os estudos de políticas públicas e tendem a usar o setor da saúde como base empírica principal (Cairney e Oliver, 2017; Oliver, Lorenc e Innvær, 2014).

A ideia de que um único padrão de uso de evidências pode caracterizar todo um setor de políticas parte da noção de que os setores são domínios relativamente estáveis, associados a problemas comuns. May, Sapotichne e Workman (2006, p. 382, tradução nossa) definem os domínios de política como "áreas mais ou menos estabelecidas de atuação pública que conferem significado a problemas compartilhados". Trata-se de uma forma de organizar os atores envolvidos na solução de questões substantivas, embora essa organização varie entre países (Burstein, 1991). Nos Estados Unidos, por exemplo, esses domínios são muitas vezes chamados de subsistemas de política, definidos como "o padrão de interações entre os participantes de um processo decisório em determinada área de política pública" (Freeman, 1985, p. 11, tradução nossa). No Reino Unido, fala-se em "comunidades de políticas", que desempenham papel crucial na definição das fronteiras entre problemas, isolando o processo de formulação do olhar público (Cairney, 2021). O elemento unificador entre essas abordagens é a ideia de que, ao identificar os membros e como realizam seu trabalho, é

possível compreender como as interações moldam – ou limitam – o uso de evidências (Howlett e Ramesh, 1998).

O uso de evidências, nesse contexto, refere-se àquilo que os atores de políticas reconhecem como fonte legítima e apropriada de informação para orientar decisões. Isso é distinto da função, instrumental ou política, que a evidência desempenha no processo decisório. A cultura que molda a probabilidade de uma fonte ser considerada apropriada pode ser entendida como independente das "culturas de *expertise*" descritas por Boswell (2009), que dizem respeito à relação entre ciência e política em nível nacional. Se, em termos conceituais, a evidência é definida como "conhecimento derivado de diversas fontes e submetido a testes que confirmam sua credibilidade" (Higgs e Jones, 2000, p. 311, tradução nossa), então a discussão deveria se centrar em como esse processo de teste e validação ocorre na prática. No entanto, ainda permanece a questão sobre se uma autoridade determina, de forma precisa, como as evidências são utilizadas.

Existem diversas formas pelas quais diferentes tipos de conhecimento são avaliados e considerados apropriados para a tomada de decisão, o que revela os processos sociais e políticos que ocorrem para promover seu uso (Miller e Wyborn, 2020). Além das evidências científicas, há duas outras categorias amplas de conhecimento utilizadas na formulação de políticas: o conhecimento tácito (*expertise* profissional) e o conhecimento frônese (*phrónesis*) – popular/leigo (Tenbensel, 2006). Esses tipos amplos de conhecimento estão contidos em fontes de informação observáveis, que podem incluir de uma ampla gama de documentos – como leis, regulamentos e pareceres jurídicos formais – até experiências pessoais e consultas com trabalhadores, além de relatórios provenientes de fontes externas, como júris de cidadãos ou organizações internacionais (Koga *et al.*, 2022; Veselý, Ochrana e Nekola, 2018).

Em setores de políticas públicas que mantêm um padrão consistente de uso de determinado tipo de evidência, há clareza quanto ao papel que cada uma desempenha no processo decisório. Muitos desses setores estão intrinsecamente vinculados a tradições disciplinares e profissionais que favorecem certos métodos de produção de conhecimento e regulam quem pode ser reconhecido como parte do campo (Townley, 1993; Veselý e Soukup, 2022). Outros profissionais de políticas públicas dentro desses setores podem ser socializados a focar sua atenção na resolução de um conjunto específico de problemas de políticas e a valorizar um determinado tipo de evidência considerada apropriada para ser utilizada na tomada de decisão (Cairney, 2021). Setores profissionalmente regulamentados, como saúde e meio ambiente, ditam uma ordem coletiva de evidências na qual formas clínicas e tácitas de conhecimento são frequentemente subordinadas a formas mais sistemáticas de evidência. Esses setores tendem a privilegiar a formulação de

políticas baseadas em evidências, equiparando evidência a evidência científica – conhecimento derivado de um processo sistemático de testagem de hipóteses por meio do método científico (Parkhurst e Abeysinghe, 2016). Os governos tomam decisões políticas e orçamentárias com base nessa unidade de organização, que capta características específicas de determinados grupos sociais e pode influenciar como burocratas individuais se comportam e utilizam evidências (Levi-Faur, 2006; Veselý, Ochrana e Nekola 2018).

Mesmo dentro dos setores de políticas públicas, o uso de evidências pode, no entanto, variar consideravelmente. A noção de políticas informadas por evidências reconhece a multiplicidade de evidências consideradas na tomada de decisões em certos setores. Isso é evidente no setor de justiça, onde, como no caso de um julgamento, a evidência científica não determina sozinha a decisão a ser tomada (Parkhurst, 2017). Há também setores menos propensos a utilizar evidências científicas. Um exemplo representativo é o setor de relações exteriores, que é guiado mais por objetivos diplomáticos do que por metas de efetividade na formulação de políticas (Milkoreit, 2015).

Da mesma forma, setores de políticas públicas podem ser compostos por diferentes subsistemas que trabalham em diversos aspectos da formulação de políticas setoriais. Embora domínios de políticas sejam criados para lidar com questões substantivas, frequentemente eles se constituem como uma "constelação de programas, questões e políticas" (Freeman, 1985, p. 484, tradução nossa). Cada um desses elementos do domínio de políticas apresenta diferentes níveis de intensidade na relação entre os formuladores de políticas e seus "públicos" ou "os agrupamentos identificáveis que têm mais do que um interesse passageiro em determinado debate de política" (May, 1991, p. 190, tradução nossa). A variação no uso de evidências – especialmente no que é considerado uma fonte apropriada de evidência – pode, portanto, variar entre os setores de políticas públicas, dependendo da diversidade de atores que atuam em cada setor.

Esses relatos de variação setorial reconhecem que diferentes setores passaram por distintos processos políticos e sociais para sua institucionalização. Enquanto pesquisas anteriores destacam as culturas políticas nacionais como determinantes de como a ciência influencia a formulação de políticas, Miller (2008, p. 1899) aponta para uma "diversidade de sistemas de conhecimento operando dentro de epistemologias cívicas mais amplas", cada um seguindo uma determinada "ordem do conhecimento". O fato de que os arranjos sociais e políticos para produção e aplicação de conhecimento variam entre esses sistemas de conhecimento ressalta os processos desiguais de legitimação do Estado entre os setores de políticas públicas. Em muitos países em desenvolvimento, certos setores (como educação, saúde e infraestrutura) serviram aos interesses coloniais, enquanto outros setores

surgiram muito depois (Shahjahan, 2011). As relações entre Estado e sociedade não são as mesmas em todos os setores, e, por isso, podemos esperar diferentes graus de uso de evidências entre eles.

O que é crucial é a existência de uma espécie de "cola de política pública", que permita que as atividades desses subgrupos dentro dos domínios de políticas públicas se articulem. Essas forças integradoras incluem a existência de ideias comuns sobre uma área de política e a definição clara da população-alvo do domínio (May, Sapotichne e Workman, 2006). Quanto menos comuns forem as ideias em um subsistema de políticas diversificado e quanto mais difusa for a definição dos grupos-alvo, menor será a probabilidade de que as evidências sejam utilizadas de forma unificada.

Enquanto a hierarquia das evidências pode funcionar como essa "cola" em muitos setores substantivos, como o da saúde (Parkhurst e Abeysinghe, 2016), há outros setores que adotam uma visão mais fatalista, governada quase inteiramente pela boa sorte, e que possuem uma abordagem muito pragmática sobre o uso de evidências (Swedlow, 2017). Um desvio do uso de evidências científicas geradas a partir de grandes amostras representativas é frequentemente percebido como uma utilização subótima das evidências, o que pode resultar em decisões ineficazes e ineficientes. Contudo, considerando que a hierarquia não é o único valor organizador central de um setor, essa perspectiva falha ao não reconhecer que: i) valores e preferências variam entre os setores e dentro deles, sendo que alguns buscam preservar e promover relações, enquanto outros visam maximizar a relação custo-benefício; e ii) há múltiplos tipos de evidência que os formuladores de políticas precisam considerar, sendo que certos setores, e seus subgrupos, exigem o uso de conhecimento tácito, enquanto outros privilegiam o uso de conhecimento científico (Cairney e Oliver, 2017; Oliver, Lorenc e Innvær, 2014).

No entanto, o processo pelo qual um conhecimento é considerado uma evidência apropriada costuma ser invisível, já que envolve tanto um processo cognitivo quanto uma construção cultural derivada de práticas cotidianas emergentes. Embora pesquisas qualitativas possam revelar os elementos normativos desses processos, pesquisas sistemáticas que utilizam questionários podem agrupar esses tipos de informação em variáveis latentes, representando os elementos descritivos dos padrões de uso de evidências entre os diferentes setores. Por exemplo, Koga *et al*. (2022) identificaram quatro "fontes de evidência" (interna, externa não acadêmica, externa acadêmica e experiencial). A existência desses padrões sugere que o uso de determinados tipos de evidência varia especialmente em relação à origem do conhecimento. Essa perspectiva "locacional" é coerente com a ideia de que os setores de políticas públicas também diferem na forma como seus sistemas de assessoramento são estruturados para fornecer e receber conselhos.

Por exemplo, nos Países Baixos, Berg (2017) descobriu que os setores de política econômico-financeira e de justiça e assuntos internos tendem a depender mais frequentemente de "conselhos consultivos" externos do que os setores sociais e ambientais. As fontes de evidência, portanto, capturam a noção de que o aconselhamento para políticas públicas tende a combinar diferentes tipos de informação.

Ao equiparar o setor de políticas públicas a um grupo social, deixamos de considerar que os formuladores de políticas pertencem a uma "comunidade" distinta daquela de analistas de políticas ou daqueles que produzem evidências. A observação generalizada de que o conhecimento analítico ou científico gerado por procedimentos racionalistas frequentemente acaba não sendo utilizado pode ser entendida não como uma anomalia, mas como resultado de disputas dentro do subsistema de políticas. Em alguns setores, o conhecimento ordinário – ou seja, o senso comum, o empirismo casual e a especulação reflexiva – dos formuladores de políticas pode ser visto como uma forma mais aceitável de evidência, uma vez que se baseia na autoridade hierárquica e na *expertise* burocrática (Lindblom e Cohen, 1979). De fato, há muitos setores – como educação e assistência social – que demandam mais conhecimento tácito por parte dos tomadores de decisão do que outros. Quando o conhecimento especializado deixa de ser visto como a principal fonte de conhecimento legítimo, passa a existir "uma gama muito mais ampla de conhecimentos utilizáveis", refletindo um mandato de conhecimento distinto da racionalidade procedimental (Adams, 2004, p. 35, tradução nossa). Assim, o uso variável de evidências entre os setores indica que cada subsistema de políticas é regido por um mandato de conhecimento diferente.

3 O CASO BRASILEIRO

O Brasil apresenta um movimento relativamente recente e ainda incipiente de mobilização de evidências em políticas públicas (Faria e Sanches, 2022; Sandim e Machado, 2020; Suano *et al.*, 2024). Assim como em outros países de renda média (Cloete, 2009), os esforços para incorporar evidências científicas ao processo decisório são recentes, mas têm crescido nos últimos anos. Organizações públicas e privadas têm dedicado recursos para promover essa mobilização, como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Ipea (Faria e Sanches, 2022; Suano *et al.*, 2024).

Nos últimos cinco anos, o Brasil aprovou marcos legais e institucionais que fortalecem a mobilização de evidências científicas: foram criadas unidades especializadas em monitoramento e avaliação, estabelecidas diretrizes práticas para avaliação *ex ante* e *ex post* de políticas e aprovada a Emenda Constitucional nº 109/2021, que reforça a incorporação de evidências científicas na formulação

de políticas. Além disso, o governo federal passou a adotar dispositivos de análise de impacto regulatório na produção de atos normativos (Suano *et al.*, 2024).

Apesar disso, espera-se grande variação no uso de evidências entre os setores. Os esforços para organizar e disponibilizar dados administrativos no âmbito do governo federal concentraram-se em áreas tradicionais, como saúde, educação e desenvolvimento social, além do setor de justiça (Silva, 2022). Koga *et al.* (2020) mostram que a principal fonte de informação dos burocratas brasileiros são documentos e dados internos ao próprio Estado – leis, normas, pareceres técnicos, informações da própria experiência ou da de colegas.

Artigos e livros científicos, bem como bases de dados administrativas, aparecem apenas em posições intermediárias, entre o quinto e o oitavo lugar em uma lista de quinze fontes de informação (Koga *et al.*, 2020; Palotti *et al.*, 2022). Esses estudos indicam que o conhecimento estritamente científico é utilizado principalmente como apoio a fontes internas – como relatórios ou recomendações de órgãos de controle – e apenas de forma esporádica pelos burocratas em geral. Essa tendência, no entanto, varia conforme os setores e ministérios. Silva (2022) observa que apenas 15% das exposições de motivos de projetos de lei do Executivo federal citam explicitamente estudos científicos, embora esse número venha crescendo ao longo do tempo. Casos específicos mostram mobilização mais madura da evidência científica: na saúde, para incorporação de novas tecnologias (Koga *et al.*, 2022); na educação, por meio do Censo Escolar e do Saeb (Segatto *et al.*, 2022); nas agências reguladoras de infraestrutura, com a análise de impacto regulatório (Martins, Sanches e Pinheiro, 2022); e no Ministério do Desenvolvimento Social, com a criação de uma unidade de monitoramento e avaliação (Suano *et al.*, 2024). Ainda assim, quando interesses organizados entram em conflito, as evidências frequentemente são deixadas de lado. Donadelli (2020) mostra, por exemplo, como a agenda ambiental perde força diante da pressão do agronegócio. Isso reforça a noção de que evidências não são neutras em termos de valores (Parkhurst, 2017).

O uso recorrente de fontes internas de informação também pode ser explicado pela tradição de um serviço público fechado e protegido no Brasil. Assim como Índia e Turquia, o Brasil é classificado como tendo um sistema administrativo "fechado": carreiras estáveis, cargos vitalícios e legislação específica que diferencia os servidores públicos das regras trabalhistas gerais (Dahlström, Lapuente e Teorell, 2012). Isso contribui para um forte "espírito de corpo" e para uma orientação marcadamente weberiana da burocracia (Rauch e Evans, 2000).

Essa tradição foi consolidada pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e reforçada ao longo das décadas. A regra é o ingresso via concurso público, o que assegura estabilidade e profissionalização. Em 2019, menos de 3,5% da

força de trabalho do Executivo federal era composta por cargos de livre nomeação, e cerca de 60% desses já eram servidores antes da nomeação (Praça, Odilla e Guedes-Neto, 2022). Isso significa que, além de garantias de estabilidade, há uma forte valorização do conhecimento profissional.

Embora pequena, a parcela de cargos comissionados tem grande influência. Parte desses cargos é ocupada por correligionários, corretores políticos (*political brokers*) ou ativistas próximos ao presidente e sua coalizão. Outra parte é ocupada por burocratas de carreira promovidos a funções de direção ou assessoramento, muitas vezes também escolhidos por critérios de proximidade política. A lógica do presidencialismo de coalizão no Brasil obriga o presidente a distribuir cargos em troca de apoio no Congresso (Batista e Lopez, 2021; Praça, Odilla e Guedes-Neto, 2022). Assim, certos partidos acabam controlando ministérios estratégicos, o que pode afetar os tipos de evidência utilizados nessas áreas.

Além disso, o nível de proteção contra intervenções externas e a profissionalização variam entre ministérios. Áreas como economia, planejamento, justiça, defesa, relações exteriores, agricultura e, mais recentemente, a CGU contam com carreiras consolidadas, prestigiadas e estáveis (Gaetani, Palotti e Pires, 2021). O setor de infraestrutura apresenta variações: há burocracias bem estruturadas em agências reguladoras, mas também grande presença de cargos políticos em outras áreas. Já setores como saúde, educação, ciência e tecnologia, assistência social e meio ambiente apresentam burocracias menos institucionalizadas, mas historicamente apoiadas por comunidades de política ativas da sociedade civil, que ajudam a organizar e coordenar os ministérios (Abers e Oliveira, 2015; Costa e Neves, 2013).

Por fim, a mobilidade de servidores entre diferentes áreas não parece ser determinante para explicar variações no uso de evidências. Embora conexões pessoais e políticas influenciem nomeações, estudos mostram que a movimentação é limitada e, em grande medida, associada a laços profissionais prévios (Cardoso *et al.*, 2024; Reis, 2023). Assim, a configuração observada resulta mais de arranjos institucionais e culturais de cada setor do que da circulação de indivíduos entre ministérios.

4 DADOS E MÉTODOS

4.1 A linha de base

Em 2019, Koga *et al.* (2020) conduziram uma pesquisa com servidores públicos do governo federal brasileiro. Os autores implementaram várias etapas para garantir uma amostra representativa. Com uma população total de 96.543 servidores civis federais, eles utilizaram uma estratégia simples de estratificação. Isso envolveu a

seleção aleatória de um número mínimo de potenciais respondentes de cada um dos 24 órgãos federais, resultando em uma amostra de 18.165 servidores civis. Enviaram, então, convites a esses servidores, por *e-mail*, para participarem de um questionário anônimo *online*. O convite inicial foi enviado em 23 de outubro de 2019, seguido de lembretes semanais até 10 de dezembro do mesmo ano. Esse esforço resultou em 2.292 respostas, o que corresponde a uma taxa de resposta de 11,66%. Após a exclusão de respostas incompletas e de indivíduos que não atendiam aos critérios de elegibilidade – por exemplo, aqueles que não eram servidores civis federais –, os autores chegaram a uma amostra final de 2.177 respondentes.[8]

Em vez da abordagem de determinação do que é boa evidência a partir da hierarquia de evidências encontrada no setor de políticas de saúde, o questionário pediu aos respondentes que classificassem, em uma escala Likert de 5 pontos, com que frequência utilizavam cada um de quinze tipos de informação.[9] Esses tipos de informação representam o que pode ser entendido como boa evidência, com base nas práticas existentes desses setores. Mais informações sobre essas fontes de evidência e as respostas estão apresentadas no apêndice A.

Seguindo Koga *et al*. (2020, 2022), utilizamos a análise de componentes principais (ACP) para reduzir os quinze tipos de informação a fontes de evidência. A estratégia consistiu em agrupar as fontes cujas respostas eram mais semelhantes entre si. Essa abordagem levou à identificação de quatro fontes de evidência: *interna, externa, acadêmica e experiencial*. As duas primeiras dimensões se referem aos elementos locacionais da evidência, onde interna inclui fontes como documentos legais e relatórios de auditoria; e a dimensão externa inclui informações de organizações não governamentais (ONGs) e organizações internacionais (Craft e Howlett, 2012). As duas últimas dimensões dizem respeito a formas de conhecimento: a dimensão acadêmica refere-se amplamente à produção científica; e a dimensão experiencial baseia-se na experiência dos colegas de trabalho e do próprio respondente (Saguin, 2022).

Em seguida, utilizamos uma análise de variáveis latentes (AVL) para gerar escores individuais para cada uma das quatro fontes. Isso replica a abordagem metodológica de Koga *et al*. (2022). Esses escores têm o objetivo de capturar o quanto cada respondente depende de cada fonte de evidência. Por exemplo, aqueles respondentes que atribuíram valores altos na escala Likert a todos os itens acadêmicos terão um escore latente elevado para a dimensão acadêmica. Assim, cada respondente possui quatro escores, um para cada fonte.

8. Para mais detalhes, ver Koga *et al*. (2020).

9. A pergunta específica na pesquisa foi: Nos últimos doze meses, com que frequência você utilizou os tipos de informações listados abaixo para o seu trabalho?

4.2 *Clusters* de evidência

A partir desses dados de linha de base, desenvolvemos empiricamente uma tipologia de culturas de evidência. Para isso, avaliamos quais dimensões eram mais utilizadas por cada respondente. Nosso primeiro passo foi criar variáveis binárias com base nos escores latentes originalmente calculados por Koga *et al*. (2022). Isso nos permitiu avaliar se um servidor público federal depende de cada fonte de instrumentos informacionais, em relação às outras. Definimos a mediana de cada escore como ponto de corte. Valores acima da mediana foram codificados como 1, e todos os outros como 0.

Essa abordagem assume que o uso relativo de cada *cluster* de informação fornece informações substantivas sobre os padrões de comportamento dos burocratas. Isso é válido porque não temos uma noção concreta do que deveria constituir a frequência minimamente aceitável de uso de cada *cluster* – comparar os pares entre si, portanto, fornece percepções sobre suas diferentes preferências em relação às evidências. Discutimos mais detalhadamente nossa decisão empírica no apêndice e argumentamos que essa estratégia é mais adequada do que estabelecer pontos de corte relativos diferentes ou um corte absoluto entre dimensões.

Por exemplo, um respondente que escolheu valores acima da mediana para as fontes informacionais ligadas à dimensão interna seria codificado como 1 para essa dimensão específica. Se ele escolheu valores baixos para as dimensões externa e acadêmica, seria codificado como 0 nessas duas dimensões. Se também escolheu valores altos para os instrumentos experienciais, teria um escore acima da mediana nessa dimensão e seria codificado como 1 para interna e experiencial, mas 0 para externa e acadêmica.

Com base nesses dados, somamos o número de fontes que provavelmente seriam utilizadas por cada servidor público federal. No exemplo do parágrafo anterior, a soma do respondente seria 2. Como mostrado na tabela 1, encontramos que 458 respondentes apresentaram um valor relativamente baixo para todos os instrumentos informacionais ao tomar decisões, ou seja, foram classificados como 0 nos quatro *clusters* – esse número se compara a 1.046 (48% da amostra) caso optássemos pelo percentil 75 como ponto de corte mais restrito. Todos os demais respondentes utilizaram pelo menos uma dimensão acima da mediana, incluindo 446 respondentes que foram classificados como usuários de todos os quatro *clusters* de instrumentos informacionais.

TABELA 1
Distribuição dos respondentes por número de dimensões

Número da dimensão	Frequência	%
0	458	21
1	386	18
2	475	22
3	412	19
4	446	20
Total	**2.177**	**100**

Elaboração dos autores.

Classificamos os respondentes em dezesseis *clusters* de evidência para avaliar os comportamentos predominantes de busca por evidências entre os servidores públicos (tabela 2). Esses *clusters* são baseados na combinação dos escores em que o respondente ficou acima da mediana. Ampliando o exemplo anterior, um respondente com escores acima da mediana nas dimensões interna e experiencial, mas abaixo nas demais, seria incluído no *cluster* interno e experiencial. Algumas culturas, ou combinações, são notavelmente comuns. Por exemplo, como mencionado anteriormente, 20% dos respondentes relataram utilizar todas as dimensões de evidência, identificados como pertencentes ao *cluster* generalista. Além disso, uma cultura frequentemente observada – a mesma de nossa ilustração – depende fortemente de fontes internas de informação – por exemplo, documentos legais – e de fontes experienciais – por exemplo, experiência própria e de colegas de trabalho. Nossa análise subsequente revela que esses *clusters* frequentemente se alinham a setores de políticas públicas específicos.

TABELA 2
Frequência por *cluster* de evidência

Cluster	Descrição	Frequência	%
Indistinto	Valores baixos em todas as quatro dimensões	458	21
Generalista	Valores altos em todas as quatro dimensões	446	20
Interno e experiencial	Valores altos nas dimensões interna e experiencial	165	8
Externo e acadêmico	Valores altos nas dimensões externa e acadêmica	160	7
Generalista não interno	Valores altos em todas, exceto na interna	160	7
Interno	Valores altos apenas na dimensão interna	153	7
Generalista não experiencial	Valores altos em todas, exceto na experiencial	103	5
Acadêmico	Valores altos apenas na dimensão acadêmica	96	4
Generalista não acadêmico	Valores altos em todas, exceto na acadêmica	95	4
Experiencial	Valores altos apenas na dimensão experiencial	92	4

(Continua)

(Continuação)

Cluster	Descrição	Frequência	%
Generalista não externo[1]	Valores altos em todas, exceto na externa	54	2
Externo[1]	Valores altos apenas na dimensão externa	45	2
Externo e experiencial[1]	Valores altos nas dimensões externa e experiencial	41	2
Interno e externo[1]	Valores altos nas dimensões interna e externa	39	2
Acadêmico e experiencial[1]	Valores altos nas dimensões acadêmica e experiencial	36	2
Interno e acadêmico[1]	Valores altos nas dimensões interna e acadêmica	34	2
Total		**2.177**	**100**

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Estão agrupados como outros devido ao baixo número de observações.

4.3 Setores de políticas públicas

Examinamos, então, a distribuição dos respondentes com base em sua cultura de evidência e no setor de política pública. Como setor de política, consideramos os treze maiores ministérios federais no momento em que os dados da pesquisa foram coletados.[10] Administrações presidenciais frequentemente redistribuem os portfólios ministeriais, isto é, criando ministérios ou fundindo antigos. Ainda assim, existe certo grau de estabilidade nos principais temas de política e nas comunidades políticas dentro dos ministérios analisados, pois representam unidades-chave de tomada de decisão. No apêndice A, identificamos esses ministérios e descrevemos suas principais atribuições políticas.

Para levar em conta essas diferenças, recorremos a regressões logísticas multinomiais. Essa abordagem nos permite comparar a probabilidade de pertencer a uma de várias categorias em relação a um grupo de referência (a variável dependente categórica). No nosso caso, queremos estimar a probabilidade de os respondentes pertencerem a um *cluster* de evidência diferente de indistinto (a categoria de referência da variável dependente). Nossa principal variável independente é o setor de política do respondente. Assim, podemos avaliar, por exemplo, a probabilidade de um servidor da área de desenvolvimento regional pertencer a uma cultura (como a generalista) em vez da indistinta (em nosso modelo, usamos o setor agrícola como ministério de referência).

Em vez da abordagem de regressão logística multinomial, seria possível comparar os setores de política e suas culturas de evidência mais prevalentes simplesmente com base na frequência de cada *cluster* em cada setor. No entanto, os resultados estariam enviesados pelas características profissionais e sociodemográficas dos respondentes. Por exemplo, setores de política com maior frequência de

10. Um percentual residual da amostra (0,87%) não possuía essa informação.

burocratas pós-graduados provavelmente teriam maior concentração de culturas baseadas em evidências científicas do que outros setores. Esses vieses também seriam um problema devido à nossa estratégia simples de estratificação, que não incluiu cotas para, por exemplo, nível educacional. Para isolar os efeitos dessas características individuais, que são conhecidas por se correlacionar com o uso de evidências, incluímos uma série de variáveis de controle em nosso modelo. Apresentamos e discutimos essas variáveis no apêndice. Os coeficientes desse modelo, portanto, refletem a probabilidade de um respondente pertencer a uma cultura particular, em comparação ao grupo de referência (o *cluster* de evidência indistinto), após controlar outras características individuais.

5 RESULTADOS

A tabela 2 mostra a frequência de respondentes em cada *cluster* de evidência. Os dados indicam que houve respondentes em todas as dezesseis combinações possíveis, incluindo o *cluster* indistinto (o maior grupo). O *cluster* indistinto refere-se a respondentes com valores baixos nos quatro *clusters*. Essa cultura provavelmente é uma mistura de indivíduos que consistentemente atribuem valores baixos nas perguntas do questionário e daqueles que, de fato, acreditam não utilizar regularmente nenhum dos quinze tipos de evidência.

Embora 21% de nossa amostra esteja no *cluster* que chamamos de indistinto, identificamos padrões variados de uso de evidências entre os burocratas brasileiros. A segunda maior concentração de burocratas está no *cluster* generalista (20,5%). Esse *cluster* representa o contraponto ao indistinto: esses respondentes são usuários acima da média nos quatro *clusters*, evidenciando, assim, uma ampla gama de interesses quando se trata de obter informações.

Esses *clusters* detalham a natureza do comportamento de busca por evidências no governo federal brasileiro. Esses burocratas federais tendem a combinar pelo menos dois tipos de fontes. Há baixa incidência de uso exclusivo de fontes de informação, em que os respondentes apresentam escores acima da mediana em apenas uma dimensão. Apenas 18% da amostra possui essa característica, sendo 7% dos respondentes dependentes exclusivamente de fontes internas, cerca de 4% de fontes acadêmicas ou experienciais, e 2% de fontes externas. Com 61% dos respondentes em *clusters* que combinam o uso de pelo menos dois tipos de fontes, os burocratas federais brasileiros articulam e integram diferentes fontes de conhecimento em seu trabalho. Essa variação nas formas de uso da evidência sugere a existência de diversas culturas de evidência no governo federal. Isso amplia nossa compreensão de que a variação intersetorial no uso de evidências não é moldada apenas por uma única fonte de informação, mas por diferentes combinações de fontes.

No gráfico 1, apresentamos as probabilidades previstas dos dez principais *clusters* de evidência. Os gráficos baseiam-se nos dados apresentados no apêndice A, no qual descrevemos as estimativas pontuais e o intervalo de confiança de cada caso. Como também detalhado no apêndice, a interpretação direta dos coeficientes estimados do modelo multinomial – e, em particular, de sua significância estatística – não é muito informativa, uma vez que não mede a probabilidade de uso dos diferentes *clusters* de evidência, mas sim uma comparação de cada *cluster* em relação à categoria de referência "indistinto", considerando as áreas de política e as variáveis de controle. Por isso, focamos as probabilidades previstas para cada *cluster* de evidência.

Além disso, embora as probabilidades previstas não sejam muito precisas em alguns casos – o que decorre do baixo número de observações em alguns subconjuntos de nossa amostra –, conseguimos identificar variações estatisticamente significativas tanto entre setores de políticas dentro dos *clusters* quanto entre *clusters* dentro dos setores de políticas. Portanto, sem desconsiderar essas limitações, podemos afirmar que os gráficos ilustram a variação no uso de evidências entre setores de políticas no Brasil.

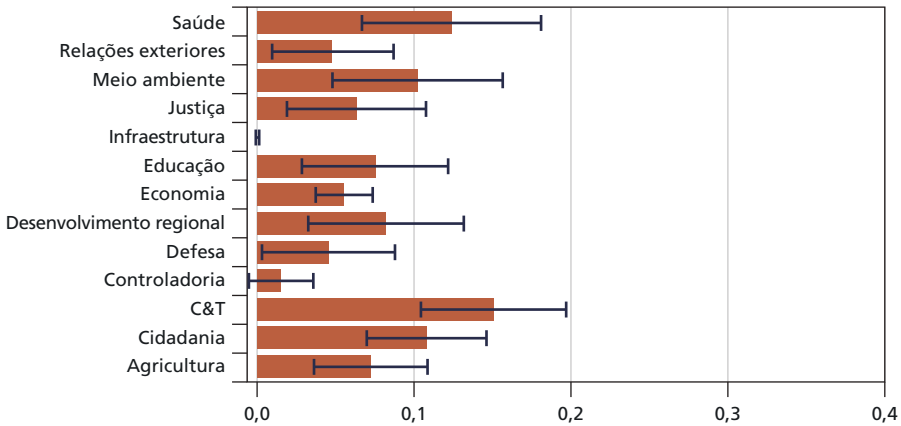
Ao analisar os treze setores examinados, nota-se que os burocratas de quase todos os setores apresentam maior probabilidade de pertencer aos *clusters* generalista ou indistinto em comparação com outros *clusters*. A área de ciência e tecnologia (C&T) se destaca como a única em que nenhum desses dois perfis apresentou maiores probabilidades em relação aos demais.

Considerando os intervalos de confiança, as estimativas mostram que a probabilidade de encontrar o perfil generalista em áreas como controle e justiça é maior do que em áreas como C&T e saúde. Já a cultura indistinta apresenta maior probabilidade de ser encontrada em áreas como defesa e economia do que em cidadania e C&T.

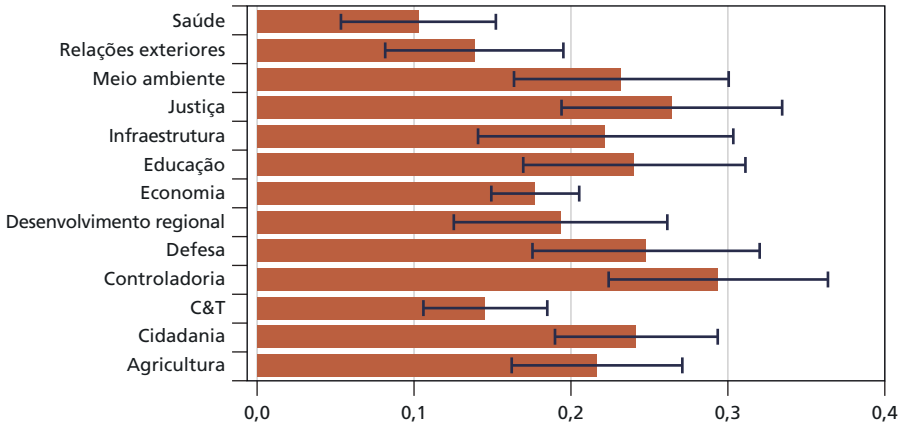
Nos contextos de políticas que dependem de fontes acadêmicas, é possível afirmar que há maior probabilidade de se encontrar o *cluster* de evidência acadêmico em C&T em comparação com quase todas as demais áreas de políticas, exceto no campo da saúde, para o qual os resultados não permitem afirmar diferenças estatisticamente significativas entre as duas áreas. De fato, nossos dados mostram que o *cluster* externo e acadêmico supera o limite de 10% apenas no setor de C&T, com intervalos de confiança (ICs) entre 10% e 20%, assim como o *cluster* puramente acadêmico (entre 12% e 21%).

GRÁFICO 1
Probabilidades plotadas e intervalos de confiança dos agrupamentos de evidências dentro de cada ministério (parte 1)

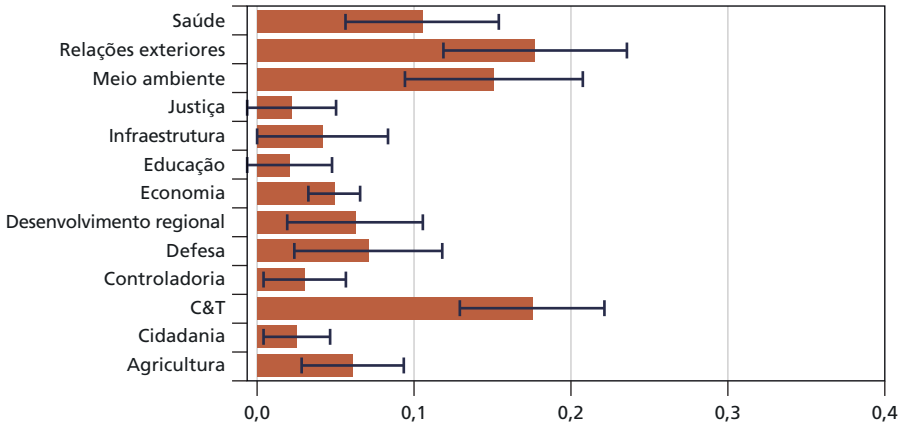
1A – Externo e acadêmico



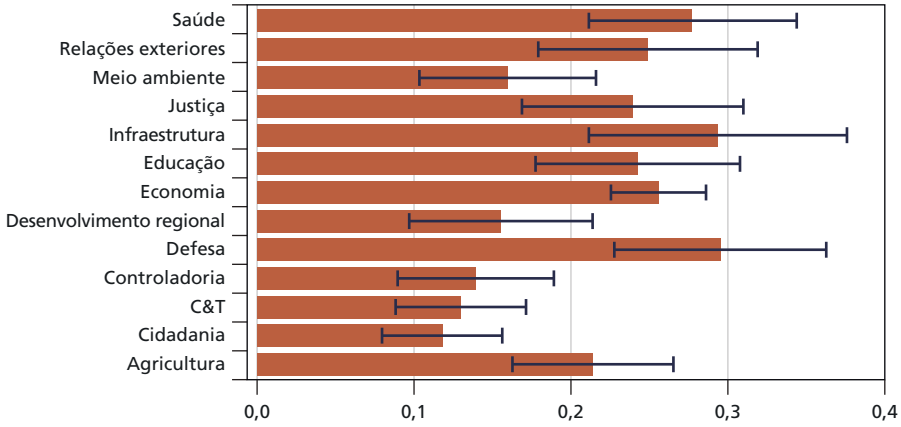
1B – Generalista



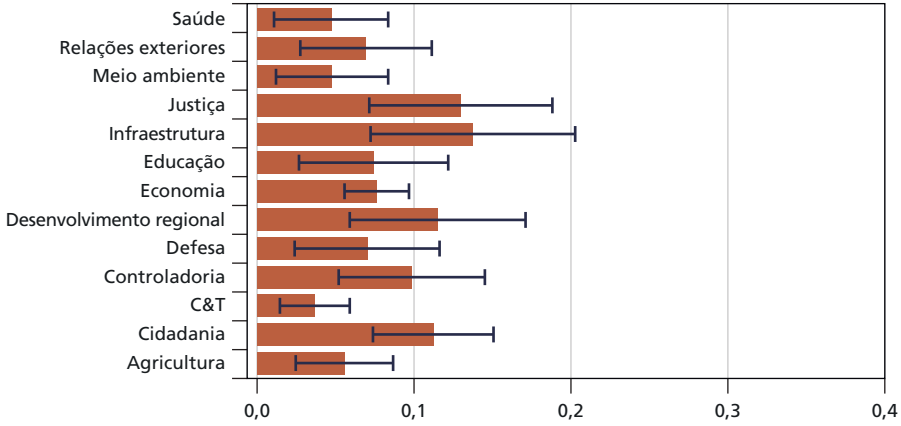
1C – Generalista não interno



1D – Indistinto



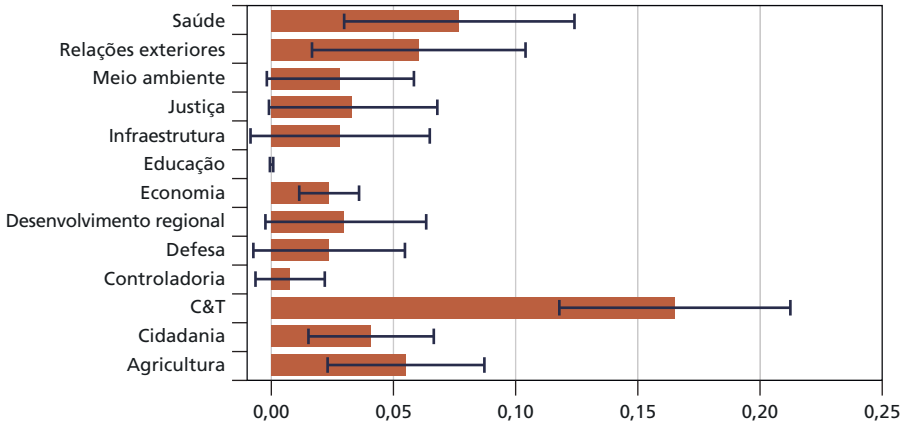
1E – Interno e experiencial



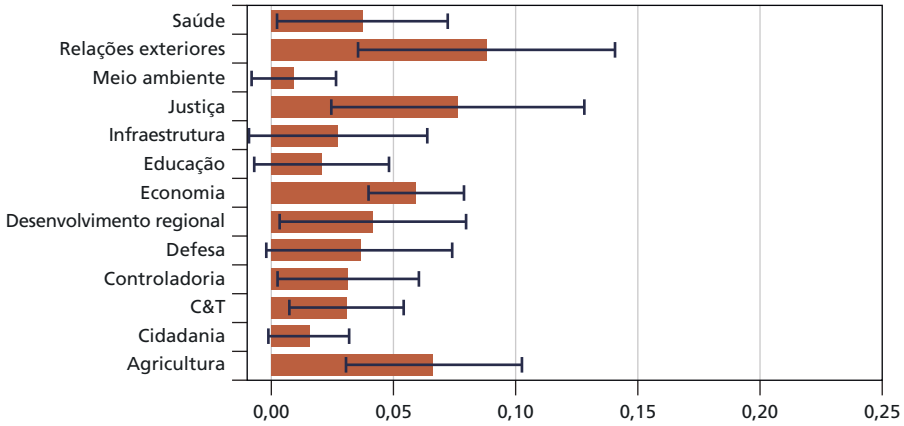
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Probabilidades plotadas e intervalos de confiança dos agrupamentos de evidências dentro de cada ministério (parte 2)

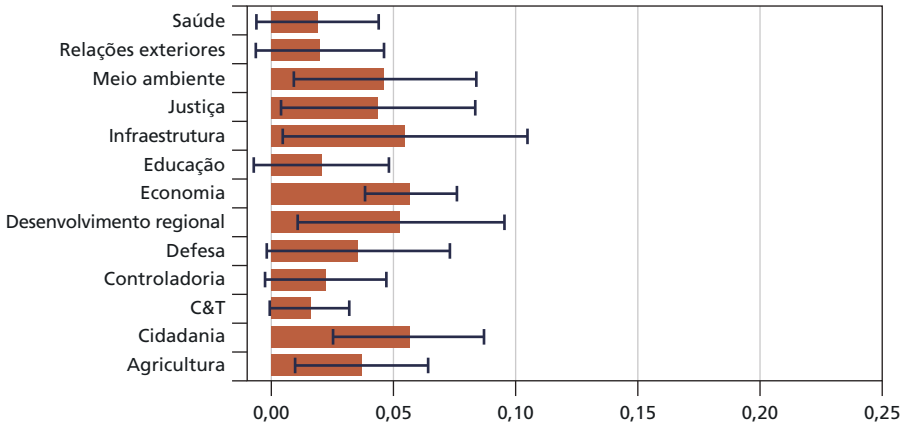
2A – Acadêmico



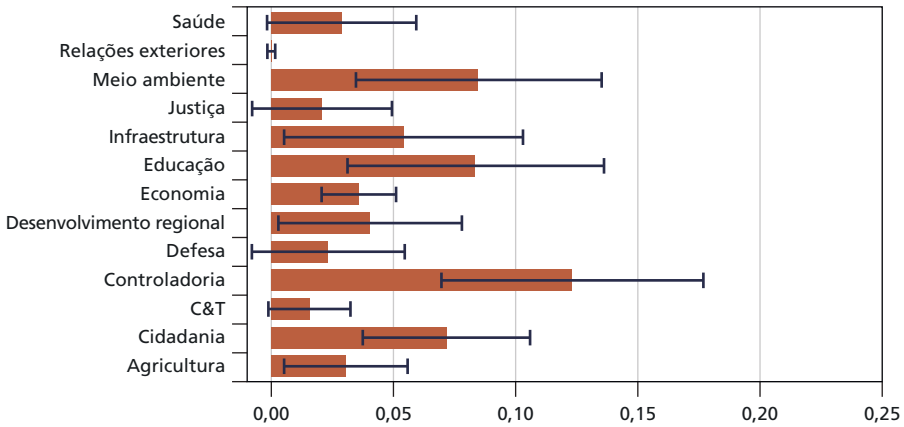
2B – Experiencial



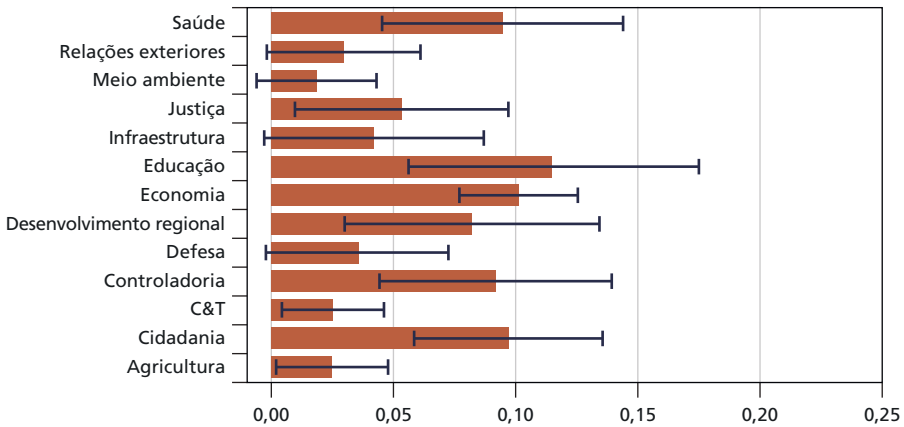
2C – Generalista não acadêmico



2D – Generalista não experiencial



2E – Interno



Elaboração dos autores.

Para reforçar a relevância das fontes acadêmicas no setor de C&T é possível somar todas as probabilidades previstas dos *clusters* de evidência que incluem a dimensão acadêmica. É preciso cautela, pois a soma de ICs não é direta. Ainda assim, exemplificando com os limites inferiores dos ICs, teríamos: 12% (acadêmico), 10% (externo e acadêmico), 10% (generalista), 2% (generalista não experiencial) e 18% (generalista não interno) – totalizando uma participação mínima de aproximadamente 52% desse setor enquadrado em culturas relacionadas ao uso acadêmico.

A maioria das áreas é estatisticamente semelhante em relação ao *cluster* puramente experiencial, com a única diferença significativa ocorrendo entre o setor de relações exteriores (entre 3,5% e 14%) e o de meio ambiente (entre -1% e 2,8%). Isso também se reflete no *cluster* generalista não experiencial: relações exteriores (de -0,17% a 0,19%) e meio ambiente (entre 3% e 14%). Isso sugere que o corpo diplomático é reticente em confiar em sua própria experiência e na de colegas para tomar decisões, enquanto os profissionais da área ambiental o fazem com maior frequência.

Outra observação possível é a maior probabilidade de indivíduos se enquadrarem em perfis que combinam mais de uma fonte de evidência. As chances de depender exclusivamente de uma única fonte são comparativamente menores, com C&T sendo uma exceção. Entre as combinações com probabilidades superiores a 10% (considerando o limite inferior do IC), encontramos o *cluster* generalista não interno em relações exteriores (entre 12% e 24% com 95% de confiança) e em C&T (entre 13% e 22%).

6 DISCUSSÃO

Os resultados fornecem uma compreensão provisória da existência de diferentes padrões de uso de evidências em distintos setores de políticas públicas. Os servidores públicos federais brasileiros geralmente utilizam um ou mais tipos de evidência em seu trabalho, mas a prevalência do *cluster* indistinto também revela a ausência de um padrão dominante de uso. É possível identificar perfis exclusivistas, que se apoiam em um único tipo de fonte, em contraste com outros que dependem da combinação de múltiplas fontes. As distinções nessas combinações iluminam as diferentes formas de acessar, avaliar, julgar, justificar e definir fontes de evidência.

Por exemplo, culturas exclusivistas divergem das mais generalistas. Casos do primeiro tipo podem indicar um ambiente analítico mais *insulado* (como os perfis acadêmico ou interno), enquanto casos do segundo sugerem um contexto mais *permeável, relacional ou plural* (como os perfis generalista e suas variações). De modo semelhante, é possível identificar diferenças entre grupos que

combinam fontes. O *cluster* interno e experiencial, por exemplo, implica o uso de formas mais tácitas de conhecimento, enquanto o externo e acadêmico sugere que fontes externas podem ser percebidas como mais críveis ou valiosas.

A noção de que trabalhadores da política utilizam diferentes formas de evidência corrobora a afirmação de que a evidência científica não é a única empregada, como já demonstrado em pesquisas anteriores no Brasil (Koga *et al.*, 2020; Palotti *et al.*, 2022) e em outros países (Cherney *et al.*, 2015; Veselý, Ochrana e Nekola, 2018). Isso se alinha a uma compreensão mais refinada de que a produção e o uso de evidências são processos complexos, que envolvem múltiplas formas para além da aplicação direta e instrumental de uma única fonte de informação.

Nosso estudo revela que não há um baixo nível de uso de fontes acadêmicas entre a burocracia de assessoramento brasileira, em contraste com o que sugerem estudos anteriores sobre burocratas de países de alta renda (Veselý, Ochrana e Nekola, 2018; Cherney *et al.*, 2015). Tais generalizações precisam ser matizadas por distinções setoriais, já que setores como C&T apresentam maior propensão ao uso de evidências científicas, ainda que o movimento de políticas baseadas em evidências esteja apenas em sua fase inicial no Brasil. Nossa análise também demonstra que o uso do conhecimento científico não ocorre de maneira linear e direta, como sustentaram as primeiras versões do movimento de políticas baseadas em evidências. Em vez disso, a evidência científica é mesclada com outras fontes de informação, condicionada pelos atributos do contexto político-institucional-epistêmico específico em que se insere (Pinheiro, 2022; Howlett, 2004; Cairney e Oliver, 2017; Oliver, Lorenc e Innvær, 2014). A variedade de combinações encontradas permite afirmar que esse processo de mescla ocorre não apenas com o conhecimento científico, mas também com outras fontes de informação.

Um tema unificador em todos os setores é a relevância das fontes internas. O uso dessas fontes é destacado em estudos que sugerem que podem ser mais pertinentes em contextos específicos, como decisões gerenciais (Caplan, 1979) ou situações que exigem tradução de conhecimento. Isso se alinha ao estilo administrativo brasileiro, fundamentado na tradição do direito civil, que depende de normas e regulamentos para legitimar a ação estatal. Estudos futuros provavelmente encontrarão resultados semelhantes em outras tradições administrativas de caráter legalista (Peters, 2021).

Também verificamos que, dentro desses setores, o padrão de uso de evidências não atua como um "estilo" dominante único (Howlett, 2004) ou uma "cultura de evidência" homogênea (Lorenc *et al.*, 2014). Em contraste ao que defendem alguns teóricos dos estudos de cultura (Swedlow, 2017), existem múltiplas "formas de vida" dentro de um setor de políticas, o que sugere que diferentes subgrupos

utilizam evidências de maneiras diversas, mesmo dentro do mesmo setor. Há, naturalmente, setores com padrões mais claros de uso – como o perfil generalista na área do controle –, mas, em geral, os padrões são mais difusos. Por exemplo, embora se espere que evidências acadêmicas e científicas sejam predominantes em C&T, observamos também outras culturas de evidência, como o perfil generalista não interno. Esse achado reforça a necessidade de reconhecer a existência de múltiplas heurísticas em vez de uma norma dominante na configuração de uma cultura de evidências. Para compreender plenamente a variação setorial no uso de evidências, é necessário elaborar *quem são os grupos sociais* que interagem para definir o que é percebido como boa evidência e, da mesma forma, investigar como esses subgrupos interagem entre si e disputam o uso de evidências.

Dado que há um processo de mescla de fontes de informação, o que parece moldar os padrões de uso de evidência está relacionado a como a *expertise* é definida em cada setor de política. A área da saúde, por exemplo, apresenta maior propensão a perfis que envolvem conhecimento científico – como acadêmico, externo e acadêmico e generalista não interno – do que áreas como educação, cidadania e controladoria. Essa propensão pode ser atribuída ao histórico pioneiro do movimento de políticas informadas por evidências na saúde, aliado à presença de uma comunidade epistêmica coesa e consolidada, enraizada no processo de democratização da saúde e na criação do Sistema Único de Saúde (SUS) desde a CF/1988. Essa comunidade reúne não apenas burocratas e cientistas, mas também profissionais de saúde e representantes da sociedade civil que defendem interesses de pacientes e setores da indústria (Orton *et al.*, 2011; Menicucci, 2014; Koga *et al.*, 2022). A complexa rede de relações dentro desse campo justifica a coexistência de diferentes culturas de evidência, especialmente aquelas que se baseiam em fontes acadêmicas.

No campo de C&T, a alta probabilidade de perfis que envolvem fontes científicas está ligada ao foco da área em promover ciência e tecnologia, bem como às características de sua burocracia. Como apontam Schmidt *et al.* (2022), os burocratas de C&T têm perfis próximos aos de acadêmicos e cientistas, com altos níveis de escolaridade (mais de 80% dos respondentes possuem pós-graduação). Além disso, suas carreiras oferecem incentivos para o desenvolvimento acadêmico, reforçando a manutenção dessa semelhança e o fácil acesso ao meio científico.

O campo ambiental também demonstra forte inclinação para perfis que envolvem conhecimento científico, além de maior uso de fontes externas e menor propensão a fontes internas ou experienciais. Isso reflete a complexidade das políticas ambientais, marcadas pela influência de múltiplos atores, disputas e arbitragem de interesses conflitantes (Walsh *et al.*, 2019; Donadelli, 2020; Abers, 2019). No Brasil, destaca-se ainda a relevância da participação social na configuração de

decisões no setor (Rich, 2013, 2019; Suano *et al.*, 2024). Como ressaltam Abers e Oliveira (2015), o trabalho dos burocratas ambientais é permeado por interações e negociações constantes com diferentes atores, muitas vezes iniciadas antes mesmo do ingresso no serviço público, a partir de sua formação acadêmica ou envolvimento em organizações e movimentos sociais com as quais mantêm vínculos ou, pelo menos, valores em comum. Portanto, a forma como a evidência é construída é muito mais resultado de processos interativos com grupos sociais externos do que de processos internos ou isolados dentro de agências governamentais.

O setor de relações exteriores apresenta maior probabilidade de possuir perfis generalistas e externos devido à natureza diplomática das atividades dos burocratas, o que leva esse grupo social relativamente homogêneo a manter interações frequentes com grupos externos, nacional e internacionalmente, e, consequentemente, com fontes externas e variadas de informação. Por sua vez, o setor da economia apresenta menor probabilidade de perfis envolvendo fontes científicas, com maior chance de perfis internos. Uma possível interpretação está relacionada às especificidades do campo do conhecimento em economia e ao fato de haver uma proporção maior de economistas nessa área de políticas públicas.

Como apontado por Fiani (2022), políticas macroeconômicas historicamente têm se baseado no critério da "conformidade com a teoria macroeconômica dominante aceita", ou seja, possui credibilidade interna, em vez de verossimilhança. Esse maior peso da teoria frequentemente se traduz, na prática, na maior importância do prestígio acadêmico ao decidir debates sobre teoria e política macroeconômica. A importância excessiva dos modelos teóricos em detrimento das análises empíricas (Fiani, 2022), juntamente com a crescente complexidade dos métodos estatísticos empregados no campo, leva a uma produção de políticas mais isolada, com menor possibilidade de renovação por meio da interação com outras fontes de conhecimento, incluindo o campo científico. No Brasil, também se observa que, para certos economistas de prestígio, o trabalho no governo não é um ponto final, mas, sim, uma posição transitória de influência que leva a outras esferas, como o retorno à academia, ingresso na política ou atuação em consultoria privada (Loureiro, 1997).

Três áreas se destacam por suas especificidades no contexto brasileiro. A educação mostra maior propensão a perfis internos, diferindo de trabalhos anteriores que sugeriam um uso mais diverso de evidências (Coburn e Talbert, 2006; Honig e Venkateswaran, 2012). Essa diferença pode ser causada pelo fato de estarmos analisando o nível ministerial, que exerce um papel regulatório mais proeminente, enquanto esses estudos consideram o nível das escolas locais.

A área de cidadania, que passou por investimentos significativos em capacitação analítica nas últimas décadas com o desenvolvimento de grandes iniciativas sociais, como o programa de transferência condicionada de renda Bolsa Família, apresenta uma diversidade de instrumentos informacionais, unidades de assessoria, parcerias institucionais e uma forma mais ampla de acesso à informação por meio do funcionamento de instâncias participativas que mobilizam diferentes grupos sociais, tais como representantes da burocracia de nível de base, beneficiários das políticas, movimentos sociais e especialistas acadêmicos (Jannuzzi, 2022; Silva, Jaccoud e Beghin, 2005).

Já a área de controladoria apresenta maior inclinação a uma cultura generalista de evidência, assim como fontes internas. De fato, o trabalho desses burocratas requer interação com atores estatais e está fundamentado em normas e regulamentos internos. Entretanto, estudos recentes (Medeiros, Goellner e Koga, 2023; Filgueiras, 2018) mostram o fortalecimento crescente da capacidade analítica desses burocratas, com maior influência na formulação de políticas. Eles vêm acessando progressivamente espaços de assessoria e tomada de decisão, recebendo incentivos e meios para desenvolvimento profissional e acadêmico, ou seja, avançando para expandir suas interações com diversos grupos sociais e fontes de informação.

Por fim, a prevalência do perfil indistinto, caracterizado por valores mais baixos para todos os tipos de fontes de conhecimento, sugere duas possíveis explicações. Primeiramente, as opções da pesquisa podem não cobrir todas as fontes utilizadas pelos respondentes. Portanto, é crucial abordar essas conclusões com cautela, particularmente em áreas onde as probabilidades para esse perfil foram altas, como infraestrutura. Em segundo lugar, o uso limitado pode refletir a prática do *muddling through* (navegação por tentativa e erro), considerando que a amostra engloba burocratas envolvidos em todas as etapas da produção de políticas, incluindo aqueles dedicados a tarefas mais procedimentais ou rotineiras. Em vez de depender de fontes informacionais, esses servidores públicos federais concordam com a decisão porque "o acordo sobre a política é […] o único teste praticável para a correção da política" (Lindblom, 1959, p. 84). Comparar a concordância entre as opções dos atores poderia sugerir que a evidência considerada "utilizável" é diferente do que o sistema atual de assessoria política pode oferecer de forma viável.

Isso nos leva a estabelecer uma proposição teórica sobre as diversas culturas de evidência que poderiam explicar as variações no uso de evidências entre os setores de políticas públicas. A teoria cultural reconhece que existem múltiplas formas de padrões relacionais (ou instituições) que esses setores poderiam assumir como unidade social, mas também precisamos reconhecer que a extensão

em que esses setores podem agir como unidade depende da existência de uma "cola política", como sugerido por pesquisas anteriores sobre domínios políticos (May, Sapotichne e Workman, 2006). Essas culturas de evidência podem fundamentar a decisão de "[economizar] ação, aliviando as pessoas da tarefa impossível de interpretar cada situação do zero antes de agir" (Hoppe, 2002, p. 306, tradução nossa). Para Hoppe (2007, p. 290, tradução nossa), a ideia de cultura em políticas públicas visa reconhecer as "formas de criar ordem conceitual e inteligibilidade". Entretanto, como argumentou Swedlow (2014, 2017), a ordem é apenas um dos valores que organiza a ação e sustenta vieses culturais. A ação é justificada com base no alinhamento com valores compartilhados pelo grupo e "não pode ser misturada de qualquer forma" sem interromper a lógica predominante entre as relações e valores (Swedlow, 2014, p. 470, tradução nossa). Com base em Douglas (1973), Six e Swedlow (2016) argumentaram ainda que estilos predominantes de pensamento são melhores manifestações de vieses culturais do que os valores que cada indivíduo possui.

A existência tanto do padrão dominante de uso de evidências em alguns setores quanto do padrão difuso em outros pode indicar diferentes padrões relacionais que existem nos setores de políticas públicas. Aqueles com uma abordagem exclusivista ao uso de evidências, como os setores de C&T e controladoria, podem exibir uma hierarquia clara determinada por uma identidade coletiva, como uma profissão. A teoria cultural postula que grupos podem prescrever critérios para avaliar evidências ("grade") e determinar precisamente a adesão ao grupo ("grupo"), o que frequentemente é usado para reconhecer múltiplas formas de padrões relacionais. Setores com padrões mais difusos de uso de evidências diferem na medida em que recorrem ao conhecimento individual tácito e ao conhecimento coletivo (Hoppe, 2002; Swedlow, 2017). A presença de diferentes "subculturas de evidência" em um setor de políticas pode modular a importância da cultura como um constructo analítico para capturar como esses burocratas misturam evidências.

7 CONCLUSÕES

Este capítulo buscou expandir nossa compreensão sobre evidências para além das suposições e generalizações feitas em pesquisas sobre políticas de saúde, por meio de uma análise intersetorial. Estabelecemos que existem variações significativas na forma como as evidências são utilizadas entre os diferentes setores de políticas públicas, mas também identificamos variações dentro desses setores. Propomos que a noção de cultura de evidência pode ser usada como uma lente analítica útil para compreender a variação intersetorial no uso de evidências. Em vez de recorrer à cultura como um construto mental, como sugerido pela literatura sobre "estilos" (Howlett, 2004), argumentamos que as culturas de evidência existem como uma forma de heurística, moldada pela presença de diferentes grupos sociais. Na prática,

múltiplas heurísticas de uso de evidências são mobilizadas na tomada de decisão, como evidenciado pela existência de múltiplas culturas de evidência. Da mesma forma, a presença de uma cultura indistinta sugere que esses perfis podem ter um padrão emergente que, no momento, não pode ser captado por nossas ferramentas.

O capítulo também reforça a necessidade de reconhecer a prática dos servidores públicos federais em utilizar múltiplas evidências. Enquanto o setor da saúde emprega uma hierarquia de evidências para sugerir uma ordenação normativa de adequação no seu uso, o fato de os servidores federais mesclarem evidências em suas decisões pode indicar um reconhecimento das fraquezas inerentes a cada uma dessas fontes. Tais práticas podem ser consistentes com a forma integrativa de uso de evidências de Weiss (1979), em que o conhecimento é agregado para oferecer uma visão mais abrangente do problema. A existência de diferentes culturas de evidência dentro dos setores de políticas públicas também sugere que os setores não se apoiam em uma única heurística para formular e implementar políticas. Ao contrário, a combinação dessas culturas aponta para múltiplas – e potencialmente interativas – formas de uso de evidências. Pesquisas futuras são necessárias para compreender se tais relações são "combativas" ou "consensuais" (Geva-May, 2002). Essas relações definiriam a natureza da política que se desenrola nesses setores. Schneider e Ingram (1997) propuseram duas categorias de culturas institucionais: a política degenerativa, caracterizada por modos de comunicação negativos e depreciativos; e a política profissionalizada ou especializada, dominada por racionalidades científicas. Eles afirmaram que o segundo tipo de cultura ocorre "quando uma política não possui populações-alvo visíveis e vocais que carreguem construções sociais negativas ou positivas" (Ingram, Schneider e Deleon, 2007, p. 118, tradução nossa). A interação dessas culturas pode oferecer uma compreensão mais matizada da efetividade das políticas.

Embora nosso estudo traga contribuições relevantes, algumas limitações devem ser reconhecidas. Em primeiro lugar, o conjunto de dados inclui apenas burocratas federais que atuam em nível ministerial. Essa limitação pode deixar de fora a dimensão intergovernamental e a *expertise* proveniente de agências reguladoras, aspectos cruciais na dinâmica de formulação de políticas em algumas áreas. Em segundo lugar, o grupo indistinto, caracterizado por baixos valores em todos os tipos de fontes de conhecimento, pode refletir tanto uma limitação do instrumento de pesquisa – que talvez não tenha captado todas as opções existentes de fontes de informação – quanto da própria amostra, composta por perfis bastante diversos de respondentes.

Ainda assim, o Brasil constitui um bom caso para compreender o uso de evidências em diferentes setores de políticas públicas. Apesar dos esforços em curso para introduzir práticas que promovam o uso de evidências científicas no governo

federal – incluindo um novo mandado inserido na Constituição brasileira –, a utilização de evidências na administração pública ainda está em processo de evolução e se apresenta de forma assimétrica entre os setores. Diferentes tipos de conhecimento para a tomada de decisão dependem de processos sociais e políticos, em que a aceitação de uma "boa evidência" e a incorporação de especialistas estão condicionadas ao reconhecimento desses elementos pelos grupos sociais dentro de cada setor, influenciados por variados mecanismos formais e informais (Miller e Wyborn, 2020; Standring, 2021). Nesse contexto, argumentamos que o caso brasileiro é um exemplo notável do papel da cultura como fator crítico para explicar parte dessas diferenças setoriais no uso de evidências.

Este capítulo espera avançar na compreensão do uso de evidências, destacando a existência de culturas diversas de evidência entre setores de políticas públicas. Ao confirmar a variação intersetorial no uso de evidências e reconhecer a importância da análise cultural, nosso estudo fornece uma base para pesquisas futuras aprofundarem os fatores que moldam a produção de evidências e a natureza dinâmica das culturas de evidência. Ele abre caminhos para novos estudos explorarem em maior profundidade as culturas de evidência e suas dinâmicas dentro dos setores de políticas públicas. Comparações internacionais e análises longitudinais podem permitir compreender quais características da produção de evidências são mais fáceis de transformar e quais permanecem mais perenes em contextos específicos.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019.

ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 336-364, ago. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1807-01912015212336.

ADAMS, D. Usable knowledge in public policy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 63, n. 1, p. 29-42, 2004.

BATISTA, M.; LOPEZ, F. Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy? **Brazilian Political Science Review**, v. 15, n. 1, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1981-3821202100010004.

BERG, C. F. van den. Dynamics in the Dutch policy advisory system: externalization, politicization and the legacy of pillarization. **Policy Sciences**, v. 50, n. 1, p. 63-84, 2017.

BOSWELL, C. **The political uses of expert knowledge**: immigration policy and social research. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

BURSTEIN, P. Policy domains: organizations, culture and policy outcomes. **Annual Review of Sociology**, v. 17, p. 327-350, 1991.

CAIRNEY, P. The concept of a sectoral policy style. *In*: HOWLETT, M.; TOSUN, J. (ed.). **The Routledge handbook of policy styles**. Nova York; Oxon: Routledge, 2021. p. 77-88.

CAIRNEY, P.; OLIVER, K. Evidence-based policymaking is not like evidence-based medicine, so how far should you go to bridge the divide between evidence and policy? **Health Research Policy and Systems**, v. 15, n. 1, p. 1-11, 2017.

CAPLAN, N. The two-communities theory and knowledge utilization. **American Behavioral Scientist**, v. 22, n. 3, p. 459-470, jan.-fev. 1979.

CARDOSO, D. *et al*. **Interpersonal connections and career mobility in bureaucratic labor markets**: evidence from Brazil. [*S. l.*: *s. n.*], jun. 2024. (Working Paper).

CHERNEY, A. *et al*. Use of academic social research by public officials: exploring preferences and constraints that impact on research use. **Evidence & Policy**, v. 11, n. 2, p. 169-188, 2015.

CLOETE, F. Evidence-based policy analysis in South Africa: critical assessment of the emerging government-wide monitoring and evaluation system. **Journal of Public Administration**, v. 44, n. 2, p. 293-311, jun. 2009.

COBURN, C. E.; TALBERT, J. E. Conceptions of evidence use in school districts: Mapping the terrain. **American Journal of Education**, v. 112, n. 4, p. 469-495, 2006.

COSTA, L. A.; NEVES, J. A. B. Burocracia e inserção social: um estudo sobre o Ministério da Saúde na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 1117-1131, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000400014.

CRAFT, J.; HOWLETT, M. Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems. **Journal of Public Policy**, v. 32, n. 2, p. 79-98, ago. 2012.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V.; TEORELL, J. The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. **Political Research Quarterly**, v. 65, n. 3, p. 656-668, 2012.

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

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, p. 1-9, fev. 2020.

DOUGLAS, M. **Natural symbols**: explorations in cosmology. 2. ed. Londres: Barrie and Jenkins, 1973.

ECKSTEIN, H. **Congruence theory explained**. Irvine: CSD/UC Irvine, 1997. (Working Paper).

FARIA, C. A. P. de; SANCHES, A. E. Mapeamento e caracterização do movimento das políticas públicas baseadas em evidências no Brasil. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 107-146.

FIANI, R. Políticas macroeconômicas baseadas em evidências são possíveis? A difícil relação da macroeconomia com as evidências empíricas. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 697-724.

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

FREEMAN, G. P. National styles and policy sectors: explaining structured variation. **Journal of Public Policy**, v. 5, n. 4, p. 467-496, out. 1985.

GAETANI, F.; PALOTTI, P.; PIRES, R. Public administration in Brazil: the elusive state – eighty years attempting to build a professional and responsive public service. *In*: PETERS, G. B.; TERCEDOR, C. A.; RAMOS, C. (ed.). **The emerald handbook of public administration in Latin America**. Bingley: Emerald Publishing Limited, 2021. p. 53-80. Disponível em: https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201004.

GEVA-MAY, I. From theory to practice: policy analysis, cultural bias and organizational arrangements. **Public Management Review**, v. 4, n. 4, p. 581-591, 2002.

HIGGS, J.; JONES, M. Will evidence-based practice take the reasoning out of practice? *In*: HIGGS, J.; JONES, M. (ed.). **Clinical reasoning in the health professions**. 2. ed. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2000. p. 307-315.

HONIG, M. I.; VENKATESWARAN, N. School-central office relationships in evidence use: understanding evidence use as a systems problem. **American Journal of Education**, v. 118, n. 2, p. 199-222, fev. 2012.

HOPPE, R. Cultures of public policy problems. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 4, p. 305-326, 2002.

HOPPE, R. Applied cultural theory: tool for policy analysis. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (ed.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. Nova York: Routledge, 2007. p. 289-308.

HOWLETT, M. Administrative styles and regulatory reform: institutional arrangements and their effects on administrative behavior. **International Public Management Review**, v. 5, n. 2, p. 13-35, 2004.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Policy formulation styles: policy design and non-design. *In*: HOWLETT, M.; TOSUN, T. (ed.). **The Routledge handbook of policy styles**. Londres: Routledge, 2021. p. 259-272.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. **Policy Studies Journal**, v. 26, n. 3, p. 466-481, 1998.

INGRAM, H.; SCHNEIDER. A. L.; DELEON, P. Social Construction and Policy Design. *In*: SABATIER, P. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 93-126. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259582459_Social_Construction_and_Policy_Design. Acesso em: abr. 2026.

INNVÆR, S. *et al*. Health policy-makers' perceptions of their use of evidence: a systematic review. **Journal of Health Services Research & Policy**, v. 7, n. 4, p. 239-244, 2002.

JANNUZZI, P. de M. Estatísticas públicas e o combate à fome e à pobreza: afinidades eletivas que fizeram diferença nos resultados da ação governamental. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 495-520.

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, dez. 2020. (Texto para Discussão, n. 2619).

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, 2022.

LEVI-FAUR, David. Varieties of regulatory capitalism: getting the most out of the comparative method. **Governance**, v. 19, n. 3, p. 367-382, jul. 2006.

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, C. E.; COHEN, D. K. **Usable knowledge**: social science and social problem solving. New Haven: Yale University Press, 1979.

LIZARONDO, L.; GRIMMER-SOMERS, K.; KUMAR, S. A systematic review of the individual determinants of research evidence use in allied health. **Journal of Multidisciplinary Healthcare**, v. 4, p. 261-272, 2011.

LORENC, T. *et al*. Cultures of evidence across policy sectors: systematic review of qualitative evidence. **The European Journal of Public Health**, v. 24, n. 6, p. 1041-1047, 2014.

LOUREIRO, M. R. G. **Os economistas no governo**: gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

MARTINS, A. R. S.; SANCHES, C. S.; PINHEIRO, T. M. M. Iniciativas para a institucionalização do uso de evidências no processo regulatório na Aneel: um estudo de caso de agência reguladora. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 579-605.

MAY, P. J. Reconsidering policy design: policies and publics. **Journal of Public Policy**, v. 11, n. 2, p. 187-206, 1991.

MAY, P. J.; SAPOTICHNE, J.; WORKMAN, S. Policy coherence and policy domains. **Policy Studies Journal**, v. 34, n. 3, p. 381-403, 2006.

MAYER, I. S.; DAALEN, C. E. van; BOTS, P. W. G. Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design. **International Journal of Technology, Policy and Management**, v. 4, n. 2, p. 169-191, 2004.

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. (org.). **Trajetórias da burocracia na Nova República**: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília: Ipea, 2023. p. 169-193.

MENICUCCI, T. The history of the public health reform in Brazil and of the Sistema Único de Saúde: changes, continuities, and the current agenda. **History, Science and Health**: Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 77-92, jan.-mar. 2014.

MILKOREIT, M. Science and climate change diplomacy: cognitive limits and the need to reinvent science communication. *In*: DAVIS, L. S.; PATMAN, R. G. (ed.). **Science diplomacy**: new day or false dawn? Toh Tuck Link: World Scientific Publishing, 2015. p. 109-131.

MILLER, C. A. Civic epistemologies: constituting knowledge and order in political communities. **Sociology Compass**, v. 2, n. 6, p. 1701-2082, 2008.

MILLER, C. A.; WYBORN, C. Co-production in global sustainability: histories and theories. **Environmental Science & Policy**, v. 113, p. 88-95, nov. 2020.

NUTLEY, S. M.; WALTER, I.; DAVIES, H. T. O. What does it mean to "use" research evidence? *In*: NUTLEY, S. M.; WALTER, I.; DAVIES, H. T. O. **Using evidence**: how research can inform public services. Bristol: Policy Press, 2007. p. 33-60.

OLIVER, K.; LORENC, T.; INNVÆR, S. New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature. **Health Research Policy and Systems**, v. 12, n. 1, p. 1-11, 2014.

ORTON, L. *et al*. The use of research evidence in public health decision making processes: systematic review. **PloS One**, v. 6, n. 7, 2011.

PALOTTI, P. L. de M. *et al*. **Uso de evidências pela burocracia dirigente do nível federal**. Brasília: Ipea, mar. 2022. (Texto para Discussão, n. 2750).

PARKHURST, J. O. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. Oxfordshire; Nova York: Routledge, 2017.

PARKHURST, J. O.; ABEYSINGHE, S. What constitutes "good" evidence for public health and social policy-making? From hierarchies to appropriateness. **Social Epistemology**, v. 30, n. 5-6, p. 665-679, 2016.

PETERS, B. G. **Administrative traditions**: understanding the roots of contemporary administrative behavior. Oxford: Oxford University Press, 2021.

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 usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 59-84.

PRAÇA, Sergio; ODILLA Fernanda; GUEDES-NETO, J. V. Patronage appointments in Brazil, 2011-2019. *In*: PANIZZA, F. E.; PETERS, B. G.; LARRABURU, C. R. (ed.). **The politics of patronage appointments in Latin American central administrations**. Pitsburgo: University of Pittsburgh Press, 2022. p. 62-89.

RAUCH, J. E.; EVANS, B. P. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, n. 1, p. 49-71, 2000.

REIS, Maria Stela. **Trajetórias e mecanismos de mobilidade dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na administração pública federal brasileira (2000-2018)**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, mar. 2023.

RICH, J. A. J. Grassroots bureaucracy: intergovernmental relations and popular mobilization in Brazil's Aids policy sector. **Latin American Politics and Society**, v. 55, n. 2, p. 1-25, 2013.

RICH, J. A. J. **State-sponsored activism**: bureaucrats and social movements in democratic Brazil. Nova York: Cambridge University Press, 2019.

RUFFINI, P.-B. The Intergovernmental Panel on Climate Change and the science-diplomacy nexus. **Global Policy**, v. 9, p. 73-77, 2018.

SAGUIN, K. Intuition, reasoning and capacity in policymaking: building a cognitive model of knowledge and evidence utilisation. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 85-106.

SAGUIN, K. *et al*. Variation in evidence use across policy sectors: the case of Brazil. **Policy and Society**, v. 43, n. 4, p. 521-555, 2024. Disponível em: https://academic.oup.com/policyandsociety/article/43/4/521/7900407.

SANDIM, T. L.; MACHADO, D. O paradigma das políticas públicas baseadas em evidências na gestão pública brasileira: uma análise das publicações acadêmicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 41-47, nov. 2020.

SCHMIDT, F. de H. *et al*. O uso das evidências nas políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 771-804.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM H. M. **Policy design for democracy**. Kansas: University Press of Kansas, 1997.

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.

SHAHJAHAN, R. A. Decolonizing the evidence-based education and policy movement: revealing the colonial vestiges in educational policy, research, and neoliberal reform. **Journal of Education Policy**, v. 26, n. 2, p. 181-206, 2011.

SILVA, B. M. da. **Políticas públicas baseadas em evidências**: mapeamento e direções. Brasília: Enap, 2022. 126 p. (Cadernos Enap, n. 106).

SILVA, F. B. da; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 373-407.

SIX, P.; SWEDLOW, B. An institutional theory of cultural biases, public administration and public policy: introduction to the symposium. **Public Administration**, v. 94, n. 4, p. 867-880, 2016.

SMIT, W. A. Science, technology, and the military: relations in transition. *In*: JASANOFF, S. *et al*. (ed.). **Handbook of science and technology studies**. Thousand Oaks: Sage, 1995. p. 598-626.

STANDRING, A. Relational expertise and the spatial (re)production of austerity: challenges and opportunities for progressive politics. **Environment and Planning C**: politics and space, v. 39, n. 3, p. 555-573, 2021.

SUANO, B. *et al*. Institucionalização do uso de evidências em políticas no Brasil: avanços e oportunidades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 153-161, mar. 2024.

SWEDLOW, B. Advancing policy theory with cultural theory: an introduction to the special issue. **Policy Studies Journal**, v. 42, n. 4, p. 465-483, 2014.

SWEDLOW, B. Three cultural boundaries of science, institutions, and policy: a cultural theory of coproduction, boundary-work, and change. **Review of Policy Research**, v. 34, n. 6, p. 827-853, 2017.

TENBENSEL, T. Policy knowledge for policy work. *In*: COLEBATCH, H. K. (ed.). **The work of policy**: an international survey. Oxford: Lexington Books, 2006. p. 199-216.

TOWNLEY, B. Foucault, power/knowledge, and its relevance for human resource management. **Academy of Management Review**, v. 18, n. 3, p. 518-545, jul. 1993.

VERBOOM, B.; BAUMANN, A. Mapping the qualitative evidence base on the use of research evidence in health policy-making: a systematic review. **International Journal of Health Policy and Management**, v. 11, n. 7, p. 883-898, 2022.

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

VESELÝ, Arnošt; SOUKUP, Petr. The effect of academic discipline on policy attitudes: the case of Czech University students. **The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 15, n. 1, p. 223-249, 2022.

WALSH, Jessica C. *et al*. A typology of barriers and enablers of scientific evidence use in conservation practice. **Journal of Environmental Management**, v. 250, 2019.

WAQA, G. *et al*. Exploring the dynamics of food-related policymaking processes and evidence use in Fiji using systems thinking. **Health Research Policy and Systems**, v. 15, n. 1, p. 1-8, 2017.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DOUGLAS, M.; WILDAVSKY, A. **Risk and culture**: an essay on the selection of technological and environmental dangers. Oakland: University of California Press, 1983.

EVANS, P. B. Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state. **Sociological Forum**, v. 4, p. 561-587, dez. 1989.

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, 2023.

MACHADO, D. *et al*. Os usos e não usos de evidências científicas pela burocracia distrital: uma primeira análise. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 369-406.

MORAES, R. F. de. O uso de evidências científicas no enfrentamento à pandemia de covid-19 no Brasil: uma comparação das políticas dos governos estaduais. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 859-897.

APÊNDICE A

ABORDAGEM EMPÍRICA

1 A LINHA DE BASE

Em 2019, Koga *et al.* (2020) aplicaram uma pesquisa com 2.177 servidores federais no Brasil para compreender como eles utilizam evidências no desenho e na implementação de políticas públicas. Foi solicitado que os respondentes atribuíssem, em uma escala de Likert de 5 pontos, a frequência com que usavam cada uma das quinze fontes de informação – as respostas variavam de Nunca (1) a Sempre (5).

A questão foi formulada da seguinte maneira:

- Nos últimos doze meses, com que frequência você utilizou os tipos de informação listados abaixo para o seu trabalho? (Se você mudou de órgão ou de função nesse período, considere sua situação atual para responder).

A lista inclui os seguintes tipos de informação:

- leis e regulamentos;
- notas técnicas produzidas por órgãos da administração pública federal;
- pareceres jurídicos e decisões judiciais;
- recomendações de órgãos de controle;
- boas práticas e iniciativas produzidas por estados e municípios;
- sistemas e bases de dados governamentais, por exemplo: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), Cadastro Único, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) etc.;
- artigos acadêmicos, capítulos ou livros produzidos por pesquisadores;
- relatórios de pesquisas científicas, por exemplo: produtos de consultorias de pesquisa, textos para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) etc.;
- recomendações de instâncias participativas, por exemplo: conselhos de políticas públicas, conferências etc.;
- experiências e opiniões de beneficiários de políticas públicas ou comentários e sugestões recebidos por meio da ouvidoria;

- informações geradas por grupos de interesse, por exemplo: sindicatos, empresas, movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) etc.;
- opiniões e recomendações de organismos internacionais ou boas práticas produzidas por governos de outros países;
- material jornalístico;
- experiência pessoal; e
- consulta a colegas do próprio órgão ou de outros órgãos da administração federal.

Apresentamos a seguir as estatísticas descritivas dessas respostas.

TABELA A.1
Estatísticas descritivas de tipos de informação

Tipos de informação	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Leis e regulamentos	4,3	0,9	1	5
Notas técnicas produzidas por agências federais	3,8	1,2	1	5
Pareceres legais formais e decisões judiciais	3,4	1,3	1	5
Recomendações de órgãos de controle	3,4	1,3	1	5
Sistemas de informação e bases de dados governamentais	2,1	1,2	1	5
Boas práticas e iniciativas produzidas por estados e municípios	3,4	1,4	1	5
Recomendações de júris de cidadãos	2,9	1,3	1	5
Opiniões e experiências dos beneficiários	2,4	1,2	1	5
Informações produzidas por partes interessadas (por exemplo, ONGs)	2,1	1,1	1	5
Recomendações de organizações internacionais	2,1	1,2	1	5
Notícia	2,0	1,1	1	5
Artigos, capítulos ou livros produzidos por pesquisadores	2,3	1,3	1	5
Relatórios científicos	2,6	1,3	1	5
Experiência pessoal	3,8	1,2	1	5
Consulta com colegas de trabalho	4,1	0,97	1	5

Elaboração dos autores.

Seguindo Koga *et al.* (2020), utilizamos a análise de componentes principais (ACP) para reduzir esses quinze tipos de informação em quatro dimensões de evidência: interna, externa, acadêmica e experiencial. A seguir, apresentamos os escores originais da análise fatorial de Koga *et al.* (2020).

TABELA A.2
Análise fatorial dos tipos de informação

Tipos de informação	Interno	Externo	Acadêmico	Experiencial
Leis e regulamentos	0,793	-	-	-
Notas técnicas produzidas por agências federais	0,835	-	-	-
Pareceres legais formais e decisões judiciais	0,869	-	-	-
Recomendações de órgãos de controle	0,794	-	-	-
Sistemas de informação e bases de dados governamentais	0,496	-	-	-
Boas práticas e iniciativas produzidas por estados e municípios	0,333	0,556	-	-
Recomendações de júris de cidadãos	-	0,727	0,361	-
Opiniões e experiências dos beneficiários	-	0,741	-	-
Informações produzidas por partes interessadas (por exemplo, ONGs)	-	0,784	-	-
Recomendações de organizações internacionais	-	0,592	0,413	-
Notícias	-	0,419	-	0,302
Artigos, capítulos ou livros produzidos por pesquisadores	-	0,303	0,800	-
Relatórios científicos	-	0,461	0,822	-
Experiência pessoal	-	-	-	0,651
Consulta com colegas de trabalho	0,320	-	-	0,731
KMO: 0.869; $x^2 = 14{,}009.490$; $df = 105$; $p < 0.001$	-	-	-	-
Total *variance explained*: 63,2%	-	-	-	-
SS *loadings*	3,331	2,988	1,816	1,339

Fonte: Koga *et al*. (2022).
Obs.: KMO – Kaiser-Meyer-Olkin; df – *degrees of freedom* (graus de liberdade).

A análise de variáveis latentes (AVL) foi então utilizada para gerar escores para cada indivíduo em cada dimensão (Koga *et al*., 2022). A AVL cria variáveis latentes para cada uma das quatro dimensões construídas pelo método de ACP e gera escores para cada indivíduo com base na probabilidade de que utilizem os instrumentos informacionais relevantes para cada dimensão. Novamente, replicamos o que já havia sido feito em Koga *et al*. (2022).

2 AGRUPAMENTOS DE EVIDÊNCIAS

Interessa compreender como os servidores públicos utilizam diferentes tipos de informação e como o tipo de órgão e o setor impactam esse uso. Para isso, criamos agrupamentos de instrumentos informacionais que são representativos do comportamento dos indivíduos. Referimo-nos a agrupamentos como a combinação das dimensões fatoriais mais utilizadas por cada respondente da pesquisa.

O primeiro passo foi criar variáveis binárias a partir dos escores latentes originalmente calculados por Koga *et al*. (2022) para cada respondente. Isso nos permite avaliar se um servidor federal se apoia em cada dimensão de instrumentos informacionais. Para tanto, foi necessário definir um ponto de corte que indicasse se um respondente utiliza consistentemente uma dimensão fatorial. Definimos a mediana de cada escore como ponto de corte, assumindo que um uso acima da mediana de uma dimensão fatorial sugere que o respondente, de fato, recorre àquele conjunto de tipos de informação. Valores acima do ponto de corte foram codificados como 1, e todos os demais como 0.

Por exemplo:

- um respondente que escolheu valores acima da mediana para as fontes informacionais associadas à dimensão *interna* seria codificado como 1 nessa dimensão específica;
- se escolhesse valores baixos para as dimensões *externa* e *acadêmica*, seria codificado como 0 nessas duas dimensões; ou
- se também escolhesse valores altos para os instrumentos *experienciais*, teria um escore acima da mediana nessa dimensão e seria codificado como 1 para *interna* e *experiencial*, mas 0 para *externa* e *acadêmica*.

Com base nos dados resultantes, somamos o número de dimensões que provavelmente eram utilizadas por cada servidor federal. No exemplo citado, a soma do respondente seria 2.

Como mostrado na tabela A.3, constatamos que 458 respondentes não utilizaram instrumento informacional para tomar decisões, ou seja, foram classificados como 0 em todas as dimensões). Todos os demais utilizaram pelo menos uma dimensão, incluindo 446 respondentes classificados como usuários das quatro dimensões de instrumentos informacionais.

TABELA A.3
Distribuição dos respondentes por número de agrupamentos

Número de *clusters*	Frequência	%
0	458	21
1	386	18
2	475	22
3	412	19
4	446	20
Total	**2.177**	**100**

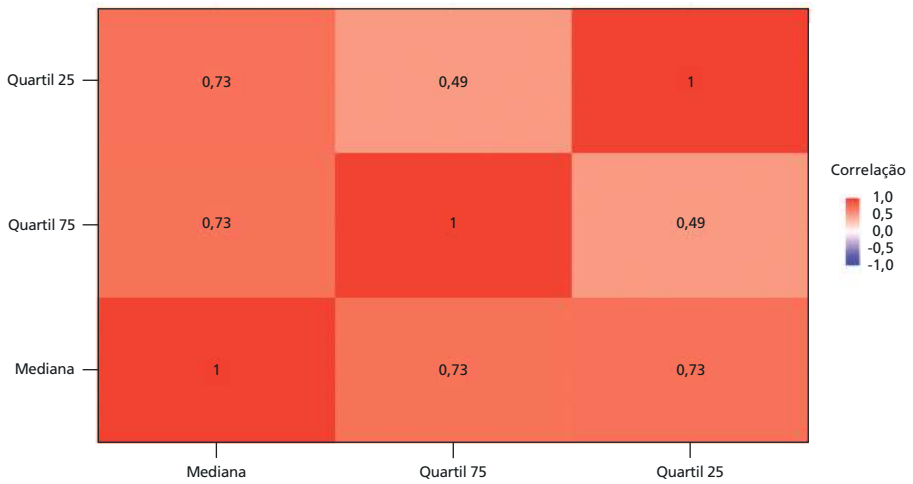
Elaboração dos autores.

Antes de avançarmos com a preparação dos dados, reconhecemos que a decisão de utilizar a mediana pode ser vista como arbitrária. Poderíamos ter considerado diferentes pontos de corte, por exemplo, o percentil 75 (uma escolha mais rígida) e o percentil 25 (uma escolha mais flexível). O ponto central é o que entendemos como sendo a medida relativa adequada para afirmar que um respondente está, de fato, dedicado àquela dimensão fatorial de tipo de informação. Assumimos que, em termos gerais, se um respondente declara utilizar certos tipos de evidência mais do que a maioria de seus colegas, isso é suficiente para acreditar que esse uso faz parte do trabalho regular do burocrata.

Ainda assim, realizamos cálculos semelhantes para estimar quão comparáveis são os diferentes pontos de corte, considerando a mediana (nossa escolha), o percentil 75 (a regra mais rígida) e o percentil 25 (a regra mais flexível). Seguindo as mesmas estimativas aplicadas à tabela A.1, produzimos a soma dos agrupamentos para os três pontos de corte e plotamos uma matriz de correlação, apresentada na figura A.1.

Os dados mostram uma correlação muito alta entre as três alternativas, por exemplo, uma correlação de 0,73 entre a soma de agrupamentos para cada indivíduo quando se utiliza a mediana e o percentil 75 como pontos de corte. Em certa medida, essa alta correlação é um artefato dos próprios dados, já que uma porção considerável dos casos permanece nas mesmas categorias.

FIGURA A.1
Matriz de correlação dos pontos de corte entre os tipos de evidência



Elaboração dos autores.

Além disso, produzimos uma tabela semelhante à tabela A.3, mas que inclui os diferentes pontos de corte. Apresentamos os resultados na tabela A.4.

A primeira mudança perceptível é a superestimação dos casos que estão abaixo dos pontos de corte em todas as quatro dimensões – passando de 21% para 48%. Como esperado, todas as categorias acima de 0 são reduzidas.

Uma perspectiva pessimista é que a maioria dos burocratas brasileiros rejeita todos os tipos de evidência – incluindo leis e experiência pessoal. Isso parece improvável, especialmente devido à ampla variedade de tipos de evidência incluída no questionário original. Por essa razão, somos céticos em relação à regra mais rígida.

TABELA A.4
Distribuição dos respondentes por número de agrupamentos usando diferentes pontos de corte

Número de *clusters*	Mediana		Percentil 75	
	Frequência	%	Frequência	%
0	458	21	1.046	48
1	386	18	500	23
2	475	22	329	15
3	412	19	186	9
4	446	20	116	5
Total	**2.177**	**100**	**2.177**	**100**

Elaboração dos autores.

Uma abordagem alternativa propõe um ponto de corte absoluto para cada dimensão. Por exemplo, suponhamos que os dados revelem um cenário em que a maioria dos respondentes apresente baixa pontuação em fontes acadêmicas e alta pontuação em fontes internas. Isso resultaria em um valor de mediana mais baixo para a dimensão acadêmica em comparação com a dimensão interna. Consequentemente, os critérios para pertencer à cultura acadêmica seriam mais brandos, enquanto a adesão à cultura interna exigiria uma pontuação mais alta. Embora possua certa lógica, essa abordagem absoluta introduz outra decisão arbitrária: estabelecer um ponto de corte universal aplicável a todos os grupos.

No entanto, nosso foco principal está em desenvolver uma métrica que capture uma "cultura de comportamento". Em essência, buscamos compreender como os indivíduos pertencem a grupos com base em ações ou padrões de pensamento semelhantes, diferenciando-se dos demais. Nesse contexto, uma medida relativa é mais eficaz. Ela nos permite identificar se um grupo específico se apoia mais fortemente em certos tipos de evidência em comparação com seus colegas, em vez de simplesmente comparar o uso de diferentes fontes de evidência.

Retomando nosso exemplo ilustrativo, o ponto de corte relativo não indica necessariamente que os burocratas utilizam fortemente fontes acadêmicas. Em vez disso, significa que eles confiam nelas mais do que a maioria de seus colegas. Essa distinção é crucial para captar a essência da afiliação cultural dentro de nossa pesquisa.

De modo geral, acreditamos que o ponto de corte pela mediana, ainda que arbitrário, é uma escolha razoável, pois divide os burocratas de forma equilibrada e não parece superestimar o número de respondentes que se enquadram no que chamaremos de grupo "indistinto" (aqueles que marcaram 0 em todas as dimensões). Assim, optamos pela mediana como ponto de corte.

Em seguida, agrupamos os respondentes em dezesseis grupos, que chamamos de culturas de evidência, as quais são baseadas na combinação das quatro dimensões de evidência utilizadas em nosso estudo. Para desenvolver melhor nosso exemplo anterior: o respondente que obteve altas pontuações nas dimensões interna e experiencial seria classificado como parte da cultura interna e experiencial.

A tabela A.5 mostra a frequência de respondentes em cada cultura.

TABELA A.5
Frequência das culturas de evidência

Cluster	Frequência	%
Indistinto	458	21
Generalista	446	20
Interno e experiencial	165	8
Externo e acadêmico	160	7
Generalista não interno	160	7
Interno	153	7
Outros	103	5
Acadêmico	96	4
Generalista não acadêmico	95	4
Experiencial	92	4
Generalista não externo	54	2
Externo	45	2
Externo e experiencial	41	2
Interno e externo	39	2
Acadêmico e experiencial	36	2
Interno e acadêmico	34	2
Total	**2.177**	**100**

Elaboração dos autores.

Algumas dessas culturas apresentam um número consideravelmente baixo de casos. Assim, criamos um *subconjunto de culturas* considerando um ponto de corte natural, ou seja, quando a frequência de casos diminui de forma significativa de uma cultura para outra.

Nosso subconjunto inclui as onze culturas de evidência mais frequentes. As culturas abaixo do ponto de corte foram agrupadas em uma categoria denominada "outros".

Apresentamos esse subconjunto a seguir.

TABELA A.6
Frequência de respondentes pelas culturas de evidência mais comuns

Cultura	Frequência	%
Acadêmico	96	4
Experiencial	92	4
Externo e acadêmico	160	7
Generalista	446	20
Generalista não acadêmico	95	4
Generalista não experiencial	103	5
Generalista não interno	160	7
Interno	153	7
Interno e experiencial	165	8
Outros	249	11
Indistinto	458	21
Total	**2.177**	**100**

Elaboração dos autores.

3 SETORES DE POLÍTICAS E MINISTÉRIOS

Agora, apresentamos a distribuição dos respondentes com base em seu agrupamento de evidências e setores de políticas. Nossos setores de políticas selecionados representam o portfólio de ministérios existentes quando a pesquisa foi realizada. A seguir, descrevemos brevemente as principais agências federais do Brasil em 2019, ou seja, aquelas selecionadas para este estudo. Informações detalhadas estão disponíveis na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

1) Agricultura (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento): responsável pela política agrícola, incluindo desenvolvimento do setor, regulação, infraestrutura e financiamento. A agricultura é tradicionalmente um setor forte da economia brasileira, com políticas de Estado desde pelo menos a década de 1860. Regula e supervisiona políticas para agricultura, pecuária e abastecimento urbano.

2) Cidadania (Ministério da Cidadania): criado na administração Bolsonaro, foi composto por subsistemas de políticas de cultura, esportes, assistência social, programas de transferência de renda, política sobre drogas e parte das questões trabalhistas. É um ministério significativamente heterogêneo, assim como o da Economia.

3) Controladoria (Controladoria-Geral da União): função tradicional da administração pública, originalmente vinculada ao Ministério da Fazenda. No fim da década de 1990 foi criado um ministério dedicado à auditoria e ao combate à corrupção. Atualmente, auxilia o presidente em assuntos relacionados ao tesouro, patrimônio público, auditoria interna, prevenção da corrupção e transparência.

4) Defesa (Ministério da Defesa): compreende o Exército, a Marinha e a Força Aérea. Em meados da década de 1990, foi criado o Ministério da Defesa para supervisionar as Forças Armadas. Também é responsável pelos serviços de inteligência.

5) Economia (Ministério da Economia): novo ministério criado na administração Bolsonaro, reunindo os subsistemas de política de finanças, planejamento, indústria e parte das questões trabalhistas. Assim como o da Cidadania, é bastante heterogêneo.

6) Educação (Ministério da Educação): função histórica do Estado desde a década de 1930. Mantém o ensino superior federal e regula a educação básica e média.

7) Meio ambiente (Ministério do Meio Ambiente): tornou-se ministério independente no início da década de 1990. Responsável pela política ambiental, conservação da natureza, estratégias e incentivos econômicos para melhorar a qualidade ambiental e a sustentabilidade, integração entre política econômica e ambiental, zoneamento ecológico e programas relacionados à Amazônia.

8) Relações exteriores (Ministério das Relações Exteriores): responsável pela política externa e relações diplomáticas. Possui uma das carreiras mais prestigiosas e tradicionais do setor público, a diplomacia.

9) Saúde (Ministério da Saúde): com longa trajetória desde a década de 1930. Atualmente, financia e coordena o Sistema Único de Saúde (SUS).

10) Infraestrutura (Ministério da Infraestrutura): regula e implementa políticas para transporte terrestre, aéreo e naval.

11) Justiça (Ministério da Justiça e Segurança Pública): função tradicional do Estado. Compreende a Polícia Federal e carreiras jurídicas que interagem com o Judiciário.

12) Desenvolvimento regional (Ministério do Desenvolvimento Regional): tem duas principais missões – grandes obras públicas e apoio a municípios, principalmente programas habitacionais e planejamento urbano.

13) Ciência e tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações): tem como função regular e incentivar tecnologias nucleares e espaciais, além da inovação. Durante a administração Bolsonaro, também supervisionou a tecnologia de comunicações.

Seguindo a operacionalização que propusemos, apresentamos os resultados para o subconjunto de culturas na tabela A.7. Ela se refere à frequência de cada cultura de evidência dentro de cada setor de política.

TABELA A.7
Frequência de culturas de evidência dentro dos ministérios

Ministérios/*duster* de evidência	Acadêmico		Experiencial		Externo e acadêmico		Generalista		Generalista não acadêmico		Generalista não experiencial		Generalista não interno		Interno		Interno e experiencial		Outros		Indistinto		**Total**	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	**Frequência**	**%**
Agricultura	9	5,3	11	6,5	12	7,1	37	21,9	6	3,6	5	3,0	10	5,9	4	2,4	11	6,5	27	16,0	37	21,9	**169**	**100,0**
Cidadania	8	4,0	3	1,5	23	11,4	48	23,8	12	5,9	14	6,9	5	2,5	20	9,9	22	10,9	23	11,4	24	11,9	**202**	**100,0**
Controladoria	1	0,8	4	3,1	2	1,5	39	29,8	3	2,3	16	12,2	4	3,1	12	9,2	13	9,9	19	14,5	18	13,7	**131**	**100,0**
Defesa	2	2,4	3	3,5	4	4,7	21	24,7	3	3,5	2	2,4	6	7,1	3	3,5	6	7,1	10	11,8	25	29,4	**85**	**100,0**
Economia	12	2,3	31	6,0	29	5,6	90	17,4	30	5,8	18	3,5	26	5,0	52	10,1	39	7,6	56	10,9	133	25,8	**516**	**100,0**
Educação	0	0,0	2	2,0	7	7,0	26	26,0	2	2,0	9	9,0	2	2,0	12	12,0	7	7,0	10	10,0	23	23,0	**100**	**100,0**
Meio ambiente	3	2,8	1	0,9	11	10,1	25	22,9	6	5,5	9	8,3	16	14,7	2	1,8	6	5,5	13	11,9	17	15,6	**109**	**100,0**
Relações exteriores	6	5,8	9	8,7	5	4,9	15	14,6	2	1,9	0	0,0	19	18,4	3	2,9	7	6,8	12	11,7	25	24,3	**103**	**100,0**
Saúde	8	7,6	4	3,8	13	12,4	11	10,5	2	1,9	3	2,9	11	10,5	10	9,5	5	4,8	9	8,6	29	27,6	**105**	**100,0**
Infraestrutura	2	2,7	2	2,7	0	0,0	16	21,3	4	5,3	4	5,3	3	4,0	3	4,0	10	13,3	8	10,7	23	30,7	**75**	**100,0**
Justiça	3	3,2	7	7,4	7	7,4	25	26,3	4	4,2	2	2,1	2	2,1	5	5,3	12	12,6	5	5,3	23	24,2	**95**	**100,0**
Desenvolvimento regional	3	3,0	4	4,0	8	8,1	20	20,2	5	5,1	4	4,0	6	6,1	8	8,1	11	11,1	14	14,1	16	16,2	**99**	**100,0**
Ciência e Tecnologia	32	16,1	6	3,0	29	14,6	29	14,6	4	2,0	5	2,5	35	17,6	5	2,5	7	3,5	22	11,1	25	12,6	**199**	**100,0**
Não se aplica	7	3,7	5	2,6	10	5,3	44	23,3	12	6,3	12	6,3	15	7,9	14	7,4	9	4,8	21	11,1	40	21,2	**189**	**100,0**
Total	**96**	**4,4**	**92**	**4,2**	**160**	**7,3**	**446**	**20,5**	**95**	**4,4**	**103**	**4,7**	**160**	**7,3**	**153**	**7,0**	**165**	**7,6**	**249**	**11,4**	**458**	**21,0**	**2,177**	**100,0**

Elaboração dos autores.

4 CONTROLES EM NÍVEL INDIVIDUAL

Analisamos como as características individuais afetam o uso das culturas de evidência. Isso ajuda a reduzir diferenças entre ministérios e setores de políticas, além de permitir isolar quaisquer ruídos causados por essas diferentes características. Utilizamos cinco variáveis principais, descritas no quadro A.1, nas quais acrescentamos controles para o tipo de função.

Escolhemos essas variáveis por duas razões: elas são amplamente utilizadas na literatura sobre formulação de políticas baseada em evidências e ajudam a equilibrar a amostragem entre as agências em nosso estudo. No estudo de Koga *et al*. (2022), os autores comparam o nível de nomeação política dos respondentes do *survey* (o mesmo que nossa variável de nomeação e relacionada à nossa variável de recrutamento) com seu uso de evidências. Eles também consideram a função de política (explicada adiante). De forma semelhante, Koga *et al*. (2020) analisam a experiência dos respondentes no setor de políticas (variável semelhante à nossa de experiência) e seu nível de escolaridade (nossa variável de educação, também relacionada à variável que avalia treinamentos recentes).

QUADRO A.1
Descrição das variáveis de controle

Variável	Característica	Descrição
recrutamento	Tipo de recrutamento	Como o respondente foi contratado para o serviço público (sistema de mérito, nomeação ou ambos).
nomeação	Tipo de nomeação	Se o respondente tem um cargo de confiança de nível inferior (DAS-1 a 3 e FCPE-1 a 3), de nível superior (DAS-4 a 6 e FCPE-4) ou não ocupa cargo de confiança.
treinamento_recente	Treinamento recente	Se o respondente recebeu algum treinamento nos últimos doze meses.
educação	Nível de escolaridade	O nível mais alto de escolaridade que o respondente completou.
exp_govfed	Experiência no serviço federal	O número de anos em que o respondente está empregado no governo federal.

Elaboração dos autores.
Obs.: DAS – direção e assessoramento superior; e FCPE – funções comissionadas do Poder Executivo.

Na tabela A.8, apresentamos as estatísticas descritivas dessas variáveis. Nossa amostra é amplamente composta por burocratas de carreira, isto é, contratados por meio de concurso público, que não são nomeados politicamente. A maioria possui, no mínimo, nível superior e recebeu treinamento nos doze meses anteriores ao *survey*. Uma parte significativa dos respondentes tem mais de dez anos de experiência, e a idade média é de 46 anos. A maioria dos respondentes gerencia equipes, ao menos ocasionalmente. De modo geral, apesar da predominância de certos perfis, há uma pluralidade considerável em termos de características individuais.

TABELA A.8
Estatísticas descritivas das variáveis de controle

Variável	Número	%
recrutamento	2.139	-
Servidor de carreira exclusivo	1.506	70
Comissionado exclusivo	98	5
Carreira e comissionado	535	25
nomeação	2.177	-
Sem cargo	1.574	72
DAS-1 a 3 e FCPE-1 a 3	398	18
DAS-4 a 6 e FCPE-4	205	9
exp_govfed	2.177	-
Nunca	105	5
Menos de três anos	30	1
Três a cinco anos	120	6
Cinco a sete anos	223	10
Sete a dez anos	372	17
Mais de dez anos	1.327	61
treinamento_recente	2.177	-
Não	914	42
Sim	1.263	58
educação	2.155	-
Fundamental	14	1
Médio/vocacional	120	6
Superior	652	30
Pós-graduação/especialização	721	33
Mestrado	434	20
Doutorado/pós-doutorado	214	10

Elaboração dos autores.

Além dessas principais características, também utilizamos três variáveis de Koga *et al.* (2020, 2022). Elas se referem às funções principais dos respondentes. Com base em um conjunto de perguntas, os autores mapearam quanto esforço cada respondente dedica a funções analíticas e de controle (*func_analytic*), funções relacionais (*func_relational*) e funções gerenciais e de supervisão (*func_managerial*). Koga *et al.* (2022) estimaram essas questões por meio de uma análise fatorial (de forma semelhante ao que propuseram para os escores informacionais). Assim, essas variáveis refletem a medida relativa de com que frequência os respondentes atuam em cada uma dessas funções.

TABELA A.9
Estatísticas descritivas do tipo de função

Variável	Número	Mínimo	Máximo
func_analytic	2.177	-4,2	2
func_relational	2.177	-3,9	2
func_managerial	2.177	-4,2	2,2

Elaboração dos autores.

5 ANÁLISE DE DADOS

Essa abordagem estatística é utilizada para analisar a relação entre uma variável dependente categórica, com mais de duas categorias, e uma ou mais variáveis independentes. No contexto do nosso estudo, a variável dependente representa as diferentes culturas de evidência. Cada cultura é comparada a uma categoria de referência, tipicamente escolhida como a mais comum ou neutra – no nosso caso, denominada cultura de evidência "indistinta".

Nossa principal variável independente é uma variável categórica referente aos setores de políticas públicas. A categoria de referência é o *setor agrícola*, o que significa que os coeficientes refletem uma comparação entre este e cada um dos demais setores de políticas. Seguindo nossa discussão anterior, controlamos por uma série de variáveis em nível individual, a saber: as três funções (analítica, relacional e gerencial), tipo de recrutamento, tipo de nomeação (se houver), experiência no governo federal, treinamento recente e escolaridade.

TABELA A.10
Regressão logística multinomial: cultura de evidência indistinta como referência

	Variável dependente									
	Acadêmico	Experiencial	Externo e acadêmico	Generalista	Generalista não acadêmico	Generalista não experiencial	Generalista não interno	Interno	Interno e experiencial	Outros
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Cidadania	-0,152 (0,622)	-1,281* (0,736)	0,283 (0,547)	-0,869* (0,449)	-0,474 (0,653)	-0,208 (0,660)	-0,948 (0,704)	1,208* (0,662)	0,432 (0,576)	-0,896** (0,450)
Controladoria	-1,442 -1,129	-0,456 (0,671)	-1,144 (0,873)	0,713 (0,467)	-0,239 (0,828)	1,646** (0,662)	-0,092 (0,762)	1,770** (0,694)	1,009 (0,616)	0,152 (0,464)
Defesa	-0,429 (0,883)	-0,923 (0,716)	0,045 (0,728)	-0,822 (0,548)	-0,690 (0,865)	-0,825 (0,964)	0,813 (0,724)	0,074 (0,883)	-0,357 (0,752)	-0,616 (0,537)
Economia	-0,979* (0,531)	-0,300 (0,415)	-0,240 (0,463)	-0,603* (0,350)	0,311 (0,532)	-0,298 (0,588)	-0,439 (0,511)	1,320** (0,579)	0,193 (0,484)	-0,608* (0,336)
Educação	-7,156 -12,758	-1,322 (0,849)	-0,358 (0,663)	-1,498*** (0,522)	-1,667* (0,937)	-0,602 (0,727)	-1,528 (0,933)	1,094 (0,719)	-0,476 (0,689)	-1,380*** (0,536)
Meio ambiente	-0,722 (0,777)	-1,923* -1,094	-0,039 (0,593)	-0,867* (0,499)	-0,343 (0,752)	0,128 (0,701)	0,285 (0,613)	-0,265 (0,959)	-0,120 (0,733)	-0,538 (0,497)
Relações exteriores	-0,238 (0,652)	0,213 (0,537)	-0,925 (0,692)	-1,472*** (0,516)	-1,139 (0,919)	-6,842 -10,815	0,455 (0,604)	-0,198 (0,861)	-0,340 (0,676)	-0,865* (0,483)
Saúde	0,416 (0,617)	-0,799 (0,660)	1,047* (0,574)	-0,768 (0,550)	-0,793 (0,924)	0,023 (0,849)	0,922 (0,641)	1,303* (0,711)	-0,180 (0,726)	-0,565 (0,513)
Infraestrutura	-0,997 (0,905)	-1,364 (0,832)	-7,885 -19,258	-1,189** (0,540)	-0,456 (0,779)	-1,097 (0,833)	-0,726 (0,845)	-0,162 (0,859)	0,052 (0,654)	-1,565*** (0,567)
Justiça	-0,717 (0,775)	-0,065 (0,576)	-0,248 (0,667)	-0,367 (0,505)	-0,159 (0,782)	-0,954 (0,948)	-0,935 (0,915)	0,483 (0,777)	0,758 (0,622)	-1,363** (0,596)
Desenvolvimento regional	-0,131 (0,791)	-0,245 (0,679)	0,531 (0,655)	-0,574 (0,536)	0,189 (0,765)	-0,357 (0,815)	0,332 (0,732)	1,328* (0,742)	0,598 (0,652)	-0,321 (0,514)

(Continua)

(Continuação)

	Variável dependente									
	Acadêmico	Experiencial	Externo e acadêmico	Generalista	Generalista não acadêmico	Generalista não experiencial	Generalista não interno	Interno	Interno e experiencial	Outros
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
C&T	0,978*	-0,305	0,939*	-0,442	-0,253	-0,548	1,154**	0,688	0,251	0,110
	(0,524)	(0,601)	(0,518)	(0,464)	(0,821)	(0,837)	(0,548)	(0,766)	(0,668)	(0,439)
Funções analíticas e de controle (*func_analytic*)	4,345***	0,657	0,817	6,426***	2,493***	6,605***	2,596***	2,618***	4,005***	3,325***
	(0,805)	(0,689)	(0,741)	(0,595)	(0,841)	(0,887)	(0,826)	(0,631)	(0,650)	(0,562)
Funções relacionais (*func_relational*)	0,797	-0,489	5,271***	-2,423***	-2,893***	-1,279**	6,232***	-4,561***	-5,896***	-1,551***
	(0,591)	(0,495)	(0,614)	(0,377)	(0,511)	(0,539)	(0,697)	(0,431)	(0,439)	(0,380)
Funções gerenciais e de supervisão (*func_managerial*)	-4,713***	0,064	-4,608***	-0,546	2,793***	-2,564***	-6,823***	2,929***	2,914***	-0,561
	(0,731)	(0,594)	(0,660)	(0,479)	(0,688)	(0,722)	(0,744)	(0,540)	(0,550)	(0,470)
Recrutamento (servidor de carreira exclusivo)	0,873	-0,388	1,482	0,934	0,810	0,790	1,246	1,164	-0,121	-0,068
	-1,597	-1,102	-1,305	(0,876)	-1,322	-1,392	-1,342	-1,276	(0,917)	(0,778)
Recrutamento (comissionado exclusivo)	0,874	-0,255	0,519	0,011	0,067	2,037*	1,551	0,243	0,149	0,086
	-1,168	(0,888)	(0,703)	(0,544)	(0,701)	-1,150	-1,191	(0,714)	(0,641)	(0,553)
Nomeação (DAS-1 a 3 e FCPE-1 a 3)	0,491	-0,066	0,689	1,057	1,622	-0,481	-0,837	1,769	0,906	0,484
	-1,197	(0,912)	-1,195	(0,777)	-1,219	(0,869)	(0,865)	-1,166	(0,816)	(0,664)
Nomeação (DAS-4 e 6 e FCPE-4)	0,217	0,186	1,720	2,202**	2,748**	0,537	0,155	2,317*	1,730*	1,728**
	-1,466	-1,409	-1,304	(0,926)	-1,349	-1,017	-1,009	-1,328	-1,011	(0,844)
Menos de três anos (*exp_govfed*)	0,480	-5,455	2,332**	-0,358	-3,772	0,927	-4,619	1,122	0,303	0,333
	-1,293	-11,178	-1,036	(0,937)	-10,671	-1,638	-12,482	(0,926)	(0,906)	(0,924)
Três a cinco anos (*exp_govfed*)	0,564	0,531	0,938	-0,144	-0,230	1,167	1,381*	0,457	-0,561	-0,337
	(0,703)	(0,660)	(0,741)	(0,600)	-1,500	-1,224	(0,785)	(0,738)	(0,735)	(0,635)
Cinco a sete anos (*exp_govfed*)	0,158	0,426	0,476	-0,747	1,186	0,436	0,678	0,377	-0,376	-0,049
	(0,602)	(0,626)	(0,618)	(0,529)	-1,143	-1,158	(0,655)	(0,685)	(0,649)	(0,521)
Sete a dez anos (*exp_govfed*)	-0,123	0,251	0,708	-0,371	1,317	0,332	0,578	0,219	-0,560	0,281
	(0,594)	(0,580)	(0,588)	(0,489)	-1,107	-1,136	(0,640)	(0,638)	(0,583)	(0,479)

(Continua)

(Continuação)

	Variável dependente									
	Acadêmico	Experiencial	Externo e acadêmico	Generalista	Generalista não acadêmico	Generalista não experiencial	Generalista não interno	Interno	Interno e experiencial	Outros
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mais de dez anos (*exp_govfed*)	-0,032 (0,520)	-0,111 (0,536)	0,501 (0,545)	-0,685 (0,451)	0,588 -1,087	0,488 -1,093	0,588 (0,581)	0,011 (0,603)	-0,398 (0,530)	-0,110 (0,447)
Sim (*treniamento_recente*)	0,823*** (0,281)	0,786*** (0,255)	1,278*** (0,255)	0,627*** (0,198)	0,655** (0,296)	1,441*** (0,321)	0,802*** (0,265)	0,417* (0,237)	0,030 (0,240)	0,677*** (0,197)
Educação (médio/vocacional)	1,915 -3,824	0,022 -1,182	-0,529 -1,538	0,034 -1,367	1,248 -3,761	1,858 -3,527	3,705 -4,128	1,873 -3,838	-1,267 -1,368	3,302 -3,845
Educação (superior)	1,962 -3,762	0,068 -1,123	-0,053 -1,344	-0,422 -1,288	1,316 -3,710	0,940 -3,438	2,158 -4,104	1,790 -3,813	-1,242 -1,290	2,838 -3,833
Educação (pós-graduação/especialização)	2,363 -3,762	0,061 -1,135	0,120 -1,344	-0,354 -1,288	0,860 -3,711	1,342 -3,432	2,888 -4,101	1,296 -3,814	-1,668 -1,295	2,617 -3,834
Educação (mestrado)	3,392 -3,760	-0,013 -1,166	0,500 -1,352	0,182 -1,296	-0,028 -3,734	1,501 -3,437	3,722 -4,101	1,473 -3,822	-1,946 -1,324	3,163 -3,836
Educação (doutorado/pós-doutorado)	4,349 -3,766	-0,042 -1,288	1,692 -1,373	0,320 -1,326	-0,717 -3,852	1,721 -3,459	4,671 -4,109	1,370 -3,847	-2,542* -1,442	2,529 -3,853
Constante	-5,414 -4,088	-1,018 -1,611	-4,821** -1,914	-0,475 -1,613	-4,618 -4,078	-5,232 -3,869	-7,895* -4,328	-5,314 -4,077	0,157 -1,662	-2,831 -3,924

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Os erros-padrões estão entre parênteses.
2. Significância: *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

Entendemos que a análise dos coeficientes dessa regressão pode não ser simples. Há pelo menos duas razões para isso. Primeiro, o modelo multinomial implica a seleção de uma categoria de referência na variável dependente, a qual é então comparada às demais categorias. Assim, todos os coeficientes dizem respeito à comparação da categoria da coluna com a de referência, e não com todas as outras. Segundo, a mesma lógica se aplica à nossa principal variável independente – também uma variável categórica. No fim, os coeficientes não representam uma comparação geral, mas, sim, uma que depende das categorias de referência das duas variáveis.

Portanto, estimamos as probabilidades preditas para cada *cluster* de evidência. Para essa regressão, apresentamos os efeitos marginais do ministério sobre a probabilidade de que os respondentes pertençam a cada cultura de evidência. Apresentamos as probabilidades das dez principais culturas na tabela A.11. Essa tabela reflete os valores que utilizamos para compor as ilustrações apresentadas no capítulo.

TABELA A.11
Probabilidades preditas da regressão logística multinomial
(Em %)

Cluster de evidência	Ministério	Estimativa	IC (inferior)	IC (superior)
Indistinto	Agricultura	22,12	16,78	27,46
	Economia	25,62	22,51	28,73
	Cidadania	11,74	7,83	15,65
	Defesa	29,39	22,44	36,33
	Ciência e Tecnologia	13,01	8,91	17,10
	Relações Exteriores	24,70	17,64	31,75
	Justiça	23,92	16,77	31,07
	Educação	24,20	17,61	30,78
	Meio Ambiente	15,86	10,14	21,58
	Desenvolvimento Regional	15,45	9,47	21,43
	Infraestrutura	29,15	20,84	37,46
	Controladoria	13,83	8,78	18,89
	Saúde	27,60	20,94	34,26

(Continua)

(Continuação)

Cluster de evidência	Ministério	Estimativa	IC (inferior)	IC (superior)
	Agricultura	5,42	2,18	8,67
	Economia	2,37	1,09	3,65
	Cidadania	4,13	1,47	6,79
	Defesa	2,33	-0,82	5,49
	Ciência e Tecnologia	16,51	11,72	21,29
	Relações Exteriores	6,00	1,56	10,44
Acadêmico	Justiça	3,28	-0,22	6,79
	Educação	0,01	-0,16	0,17
	Meio Ambiente	2,79	-0,28	5,86
	Desenvolvimento Regional	3,20	-0,23	6,63
	Infraestrutura	2,68	-0,99	6,34
	Controladoria	0,76	-0,72	2,24
	Saúde	7,68	2,86	12,49
	Agricultura	6,65	2,96	10,35
	Economia	5,93	3,92	7,94
	Cidadania	1,52	-0,18	3,22
	Defesa	3,65	-0,27	7,57
	Ciência e Tecnologia	3,01	0,65	5,38
	Relações Exteriores	8,84	3,48	14,19
Experiencial	Justiça	7,62	2,37	12,86
	Educação	2,13	-0,75	5,01
	Meio Ambiente	0,94	-0,88	2,75
	Desenvolvimento Regional	4,25	0,31	8,18
	Infraestrutura	2,84	-0,96	6,64
	Controladoria	3,05	0,15	5,95
	Saúde	3,80	0,20	7,40

(Continua)

(Continuação)

Cluster de evidência	Ministério	Estimativa	IC (inferior)	IC (superior)
	Agricultura	7,23	3,59	10,87
	Economia	5,56	3,73	7,40
	Cidadania	10,93	7,07	14,80
	Defesa	4,70	0,40	8,99
	Ciência e Tecnologia	14,96	10,31	19,61
	Relações Exteriores	4,98	1,11	8,85
Externo e acadêmico	Justiça	6,45	1,93	10,97
	Educação	7,28	2,63	11,93
	Meio Ambiente	10,29	4,89	15,70
	Desenvolvimento Regional	8,11	3,14	13,07
	Infraestrutura	0,00	-0,14	0,15
	Controladoria	1,56	-0,51	3,63
	Saúde	12,26	6,56	17,96
	Agricultura	21,69	16,17	27,21
	Economia	17,75	14,92	20,57
	Cidadania	24,09	18,82	29,36
	Defesa	24,63	17,37	31,89
	Ciência e Tecnologia	14,49	10,33	18,64
	Relações Exteriores	13,86	8,03	19,70
Generalista	Justiça	25,93	18,73	33,14
	Educação	24,32	17,14	31,50
	Meio Ambiente	23,44	16,42	30,46
	Desenvolvimento Regional	19,56	12,68	26,43
	Infraestrutura	22,03	13,79	30,27
	Controladoria	29,18	22,14	36,23
	Saúde	10,49	5,42	15,55

(Continua)

(Continuação)

Cluster de evidência	Ministério	Estimativa	IC (inferior)	IC (superior)
	Agricultura	3,63	0,88	6,38
	Economia	5,76	3,83	7,69
	Cidadania	5,68	2,52	8,83
	Defesa	3,56	-0,24	7,37
	Ciência e Tecnologia	1,58	-0,12	3,28
	Relações Exteriores	1,98	-0,68	4,63
Generalista não acadêmico	Justiça	4,41	0,38	8,44
	Educação	2,15	-0,71	5,01
	Meio Ambiente	4,58	0,81	8,35
	Desenvolvimento Regional	5,04	0,84	9,24
	Infraestrutura	5,57	0,47	10,67
	Controladoria	2,21	-0,30	4,71
	Saúde	1,91	-0,64	4,45
	Agricultura	3,01	0,47	5,56
	Economia	3,57	2,00	5,14
	Cidadania	7,15	3,67	10,63
	Defesa	2,33	-0,83	5,48
	Ciência e Tecnologia	1,56	-0,15	3,27
	Relações Exteriores	0,01	-0,17	0,19
Generalista não experiencial	Justiça	2,14	-0,78	5,05
	Educação	8,50	3,16	13,83
	Meio Ambiente	8,50	3,39	13,61
	Desenvolvimento Regional	4,15	0,29	8,01
	Infraestrutura	5,50	0,53	10,47
	Controladoria	12,33	6,89	17,77
	Saúde	2,82	-0,26	5,90

(Continua)

(Continuação)

Cluster de evidência	Ministério	Estimativa	IC (inferior)	IC (superior)
	Agricultura	6,10	2,83	9,36
	Economia	4,90	3,25	6,56
	Cidadania	2,59	0,46	4,72
	Defesa	7,17	2,39	11,96
	Ciência e Tecnologia	17,57	12,92	22,21
	Relações Exteriores	17,86	12,03	23,69
Generalista não interno	Justiça	2,21	-0,64	5,05
	Educação	2,10	-0,63	4,82
	Meio Ambiente	14,99	9,35	20,62
	Desenvolvimento Regional	6,25	1,98	10,52
	Infraestrutura	4,26	0,03	8,50
	Controladoria	3,19	0,48	5,89
	Saúde	10,62	5,71	15,52
	Agricultura	2,44	0,14	4,75
	Economia	10,03	7,56	12,50
	Cidadania	9,77	5,85	13,70
	Defesa	3,49	-0,27	7,26
	Ciência e Tecnologia	2,60	0,43	4,76
	Relações Exteriores	2,93	-0,25	6,11
Interno	Justiça	5,41%	0,95	9,88
	Educação	11,49	5,51	17,47
	Meio Ambiente	1,89	-0,63	4,41
	Desenvolvimento Regional	8,29	3,03	13,55
	Infraestrutura	4,28	-0,30	8,85
	Controladoria	9,29	4,50	14,09
	Saúde	9,56	4,57	14,55

(Continua)

(Continuação)

Cluster de evidência	Ministério	Estimativa	IC (inferior)	IC (superior)
Interno e experiencial	Agricultura	5,46	2,39	8,53
	Economia	7,68	5,56	9,80
	Cidadania	11,21	7,27	15,15
	Defesa	7,10	2,50	11,71
	Ciência e Tecnologia	3,66	1,31	6,00
	Relações Exteriores	7,00	2,72	11,29
	Justiça	13,10	7,06	19,15
	Educação	7,36	2,56	12,16
	Meio Ambiente	4,62	1,01	8,24
	Desenvolvimento Regional	11,25	5,70	16,81
	Infraestrutura	14,13	7,39	20,87
	Controladoria	10,00	5,30	14,70
	Saúde	4,79	1,07	8,51
Outros	Agricultura	16,24	10,78	21,70
	Economia	10,83	8,19	13,47
	Cidadania	11,19	6,84	15,53
	Defesa	11,65	5,08	18,21
	Ciência e Tecnologia	11,05	6,84	15,26
	Relações Exteriores	11,85	5,74	17,95
	Justiça	5,53	0,92	10,15
	Educação	10,48	4,50	16,47
	Meio Ambiente	12,10	6,06	18,13
	Desenvolvimento Regional	14,45	7,67	21,23
	Infraestrutura	9,55	2,87	16,23
	Controladoria	14,60	8,69	20,51
	Saúde	8,49	3,32	13,66

Elaboração dos autores.
Obs.: IC – intervalo de confiança.

REFERÊNCIAS

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, dez. 2020. (Texto para Discussão, n. 2619).

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, 2022.

CAPÍTULO 11

EVIDÊNCIAS E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NO BRASIL

Maurício Mota Saboya Pinheiro[1]
Lucas Trentin Rech[2]
Carlos Octávio Ocké-Reis[3]
João Cláudio Basso Pompeu[4]
João Pedro Sussel Bertogna[5]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo pretende contribuir para aclarar o conceito de governança do uso de evidências (científicas e de outros tipos) em políticas macroeconômicas, lançando luz sobre os contextos decisórios das políticas macroeconômicas nacionais, no período 1999-2022, bem como sobre o papel desempenhado pelas evidências nessas decisões.

Um dos pressupostos deste trabalho concerne à dimensão ética do uso de evidências em políticas públicas e implica, entre outras coisas, a necessidade de: i) formar juízos éticos sobre as consequências das decisões de políticas para as pessoas em geral; ii) melhorar a governança do uso de evidências; e iii) ouvir os atores interessados nos processos de produção e uso de evidências.

Na dimensão metodológica do conceito de governança do uso de evidências em políticas macroeconômicas, o capítulo retoma, na seção 2, os resultados de Pinheiro, Rech e Pompeu (2025), que analisam a complexidade das relações entre os enunciados teóricos da ciência econômica e as evidências. Esses resultados servem como guias orientadores para a discussão do caso brasileiro. Na seção 3, apresenta-se um pouco da história econômica brasileira recente (1999-2022), por meio de dados e descrição do arcabouço institucional. Sobre o comportamento da economia brasileira nesse período, proliferam interpretações que podem ser *grosso modo* classificadas em heterodoxas e ortodoxas, conforme elucidado na seção 4.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea); e pesquisador colaborador do Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade de Brasília (PPGFIL/UnB). *E-mail*: mauricio.saboya@ipea.gov.br.
2. Doutor bolsista do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diest/Ipea. *E-mail*: lucas.rech@ipea.gov.br.
3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: carlos.ocke@ipea.gov.br.
4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: joao.pompeu@ipea.gov.br.
5. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: joao.bertogna@ipea.gov.br.

Na seção 5, examinam-se três casos documentados de decisões de políticas macroeconômicas, procurando destacar, mediante uma leitura crítica de cada caso, os elementos contextuais mais influentes e o papel desempenhado pelas evidências nessas decisões.

2 SÍNTESE DE RESULTADOS ANTERIORES DE PESQUISA

Em Pinheiro, Rech e Pompeu (2025), discute-se o uso de evidências na ciência econômica, sob prismas filosóficos, históricos, metodológicos e teóricos. Mostra-se que a complexidade das relações entre os enunciados teóricos e as evidências da ciência econômica se constata, entre outras coisas, na falta de consensos estáveis na comunidade dos economistas em torno das formas cientificamente válidas de se avaliar a adequação empírica de certos enunciados por meio de evidências.

Especificamente, o caráter problemático daquelas relações se verifica, por exemplo: i) nos elevados graus de formalização da linguagem em que são expressos esses enunciados teóricos; e ii) nas dificuldades de mensuração de certas grandezas macroeconômicas. Aqui, os riscos de excessiva formalização da ciência econômica e de supervalorização da teoria em detrimento do papel das evidências empíricas convivem com riscos de certa forma opostos, tais como o risco de ênfase excessiva em modelos ateóricos. A nosso ver, essas tendências contrárias refletem o caráter problemático do uso de evidências pela ciência econômica, dado que, por vezes, os modelos se descolam da realidade por dada "obsessão teórica" (formalização) e, por outras, por dada "obsessão empírica" (mensuração). Assim, muitas vezes as análises econômicas não são capazes de dar sentido aos movimentos reais da realidade econômico-social sob uma ótica mais abrangente.

Um dos resultados principais de Pinheiro, Rech e Pompeu (2025) é a apresentação de razões para se crer que diferentes cosmovisões, modos de pensar, matrizes teóricas e paradigmas de orientação (Hoyningen-Huene e Kincaid, 2023) em economia levam os economistas a diversos modos de se encarar a relação empiria-teoria, o que acarreta, por sua vez, diferentes padrões de uso de evidências. Sugere-se que esses fatores podem desempenhar um papel fundamental nas escolhas de linhas de políticas macroeconômicas a serem seguidas.

Um modo de pensar a ciência econômica e a ontologia das realidades econômicas mais afinado com o chamado *mainstream* da teoria econômica tende a privilegiar um padrão de evidências mais rígido, baseado em observações sistemáticas de dados quantitativos, experimentação – nas condições em que esta seja possível em economia – e certas técnicas de modelagem causal. Trata-se de uma cosmovisão científica que se nomeia *positivista*, que se estende a outras ciências e políticas públicas, e que pressupõe uma separação mais ou menos radical entre os fatos e os valores, tendendo-se a ver as evidências como "fatos puros".

A vertente *mainstream*-positivista inclina-se para abordagens quantitativas e tem a experimentação controlada como um padrão ideal de evidência. Ademais, tende a eliminar ou isolar o papel dos contextos históricos e institucionais em suas escolhas teóricas.

Outro modo de pensar a ciência econômica e as políticas macroeconômicas é o que nós chamamos de *keynesiano*. Este tende a rejeitar a clivagem radical entre fatos e valores, a conceber o objeto da ciência econômica como não determinístico[6] e eivado de incertezas. Esse modo de pensar a economia tende a se abrir para uma atitude metodológica pluralista em relação ao uso de evidências. Além dos dados quantitativos, os economistas dessa linha podem considerar também registros narrativos históricos e análises institucionais como boas evidências para a tomada de decisões, ao passo que olham com desconfiança a aplicabilidade da experimentação e da econometria para os sistemas econômicos reais. Isto é, o pluralismo não pode ser visto como meio para fins de diluição do rigor científico, mas como maneira de interpretar os resultados empíricos não de forma absoluta, mas de forma relativa, com consideração do contexto da formação social subjacente ao problema econômico analisado. Não se deve descartar, portanto, a influência de crenças, ideologias, pressupostos e valores dos próprios economistas, como propôs Dobb (1973).

Uma distinção importante entre as duas perspectivas mencionadas é que os adeptos da corrente principal da teoria econômica tendem a prescrever as decisões teóricas do economista apenas com base em fatores "intrametodológicos", como a coerência lógica, a clareza e generalidade formais e a adequação empírica da teoria. Em contraste com essa atitude, os keynesianos aproximam-se, de algum modo e grau, de uma abordagem que poderíamos chamar de "construtivista" acerca do conhecimento na ciência econômica. Essa abordagem concebe o progresso científico em economia como um processo de *aperfeiçoamento de modelos* – não necessariamente expressos em linguagem formal, mas construídos a partir da observação atenta ao funcionamento dos sistemas econômicos reais, com toda a contextualidade e historicidade que caracteriza tais sistemas. A própria visão de Keynes (2013), documentada em uma carta a seu colega Roy Harrod, corrobora essa afirmativa.

6. Para compreender em qual sentido o modo de pensar keynesiano é não determinista, é preciso fazer a distinção entre probabilidade e incerteza. A inserção de distintas probabilidades estocásticas em um modelo formal não o descaracteriza enquanto modelo determinístico (mecânico, nos termos das discussões filosóficas dos séculos XVII-XIX). Ainda que existam diferentes probabilidades, entende-se que elas são dadas por um conjunto de variações "bem-comportadas" nas variáveis escolhidas e que, portanto, estas trazem consigo uma trajetória formalmente *tratável*, *calculável* ou *mensurável*. Nesse sentido, há aqui determinismo. O modo de pensar keynesiano se distingue, justamente, por entender que o cálculo ou a mensuração de probabilidades é insuficiente, dado que trabalha com o conceito de *incerteza Knight-Keynes*. Desse prisma, o futuro não é um conjunto de trajetórias prováveis, mas um tempo ainda indeterminado.

3 ECONOMIA BRASILEIRA: 1999-2022

O período de análise escolhido, de 1999 a 2022, inaugura-se com uma forte crise cambial, que motiva uma alteração radical no arcabouço institucional e no regime de política macroeconômica, o qual seria chamado de tripé macroeconômico (câmbio flutuante, metas de inflação e responsabilidade fiscal). Tal regime vige no Brasil desde 1999, jamais tendo sido formalmente abolido, embora lhe tenham sobrevindo adaptações e desvios ao longo dos anos.[7]

A seguir, apresentamos alguns fatos relevantes acerca do comportamento das principais variáveis macroeconômicas no Brasil, bem como acerca do arcabouço institucional que balizou as decisões de política macroeconômica no período em foco. O objetivo desta seção não é fazer uma análise conjuntural da economia brasileira, mas preparar o caminho para a análise que se seguirá nas seções 4 e 5.

O que dizem as variáveis macroeconômicas sobre os contextos decisórios das políticas fiscais e monetárias no período 1999-2022?

- O produto interno bruto (PIB) brasileiro *per capita* atinge um pico em 2013, apresentando decrescimento a partir desse ano, e uma recuperação parcial em 2021 e 2022 (2020 – ápice da pandemia).
- A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e o Nível de Utilização da Capacidade Instalada (Nuci) mostram desempenho favorável – crescimento e percentuais elevados respectivamente – até aproximadamente 2013 e desfavorável após esse ano.
- A taxa de juros Selic cai, de forma persistente, no período 2003-2013, com ligeira elevação em 2014-2017 e redução significativa em 2018-2022. A taxa de juros real atinge um vale em 2022, considerando-se a série histórica desde 1999.
- A taxa de câmbio real sobe e atinge um pico no final de 2002, apreciando-se em seguida, quase continuamente, até 2012. A partir desse ano, até o final da série (2022), há um movimento de depreciação cambial.
- Os saldos da balança comercial são crescentes entre 1999 e 2006, decrescentes no período 2007-2014 e fortemente crescentes em 2015-2022. Neste último, o aumento do saldo comercial se deu mais pela queda das importações, consequência da queda da renda doméstica. Por sua vez, os saldos em conta-corrente e na conta financeira foram negativos, exceto no período 2004-2007.

7. Por exemplo: i) a nova matriz econômica (governo Dilma Rousseff); ii) a intensificação da prática do *dirty floating* da taxa de câmbio (*idem*); e iii) a autorização para gastos públicos emergenciais, para se enfrentarem os desafios da pandemia de covid-19 (governo Bolsonaro).

- O estoque de ativos em reserva (divisas ou reservas internacionais) mostrou-se fortemente crescente entre 2007 e 2012, permanecendo mais ou menos constante a partir desse último ano, em torno do (elevado) nível de US$ 350 bilhões. A consequência direta desse acúmulo de reservas foi a forte redução da dívida externa líquida.
- A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) como proporção do PIB apresenta dois períodos distintos: 2003-2014 – forte e consistente redução, com elevados superávits primários e crescimento do PIB; e 2015-2022 – forte crescimento, decorrente da desaceleração do PIB e de déficits primários recorrentes a partir de 2014, com um déficit recorde em 2020, devido à pandemia.

Observando-se as séries dos dados mais diretamente associados às políticas fiscal e monetária (resultados primários, dívida pública, ativos em reserva, taxas de câmbio, taxas de juros Selic), nota-se que os subperíodos 2003-2013, 2014-2017 e 2018-2022 são claramente distintos em relação às tendências dessas séries. No primeiro subperíodo, temos queda de juros, acúmulo de reservas, superávits primários e queda do endividamento público. No segundo, revertem-se as tendências anteriores, em meio ao agravamento de crise financeira externa e crise política interna. Pode-se dizer que, no subperíodo 2014-2017, o Brasil passou por uma crise econômico-política, em que a redução do saldo das contas externas interage com a deterioração das contas fiscais. Por sua vez, no terceiro subperíodo, correspondente ao governo Bolsonaro, a política macroeconômica se vê pressionada pelos efeitos econômicos da pandemia, em meio a uma intensificação da polarização política interna.

Após pelo menos uma década em que a economia brasileira apresenta taxas de inflação elevadas e instáveis, o arcabouço institucional da política econômica, que se desenvolve no pós-Plano Real, procura naturalmente se amoldar aos novos tempos de relativa estabilidade de preços e de preocupação com a preservação da estabilidade macroeconômica. Todavia, especialmente no período 1999-2022, o processo de ajuste institucional não segue um padrão linear e planejado. Em certas áreas, como a governança orçamentária, pode-se até dizer que há uma instabilidade no processo institucional (Couto e Cardoso Junior, 2018; Couto, Barcelos e Calmon, 2022). Em geral, desde a implantação do Plano Real (1994) até a regulamentação do novo marco cambial (dezembro de 2021), tal processo caracteriza-se por justaposições sucessivas de novas "camadas" de alterações legais e institucionais. Assim, a interpretação do processo de mudança no arcabouço institucional da política macroeconômica, na história econômica brasileira dos últimos trinta anos – em especial no período 1999-2022 –, pode ser enquadrada na perspectiva teórica do *path dependence* (Pierson, 2004; Mahoney e Thelen, 2010; Hacker, Pierson e Thelen, 2015).

Algumas vezes, mudanças legal-institucionais foram realizadas na tentativa de se flexibilizar o regime do tripé macroeconômico de modo a torná-lo, conforme entendido pelos formuladores de política à época, mais favorável ao crescimento econômico. Nesse sentido, várias "soluções criativas" foram pensadas para permitir aumento de gastos e investimentos públicos sem comprometer a meta de superávit primário. Exemplo disso é o cômputo de receitas de concessões (como leilões de petróleo e infraestrutura) e dividendos de estatais como receitas primárias, a partir dos anos 2000. A antecipação de receitas de bancos públicos e a rolagem de despesas para exercícios seguintes, especialmente entre 2012 e 2014, constituem também exemplos de medidas que visavam à "flexibilização" das restrições fiscais impostas pela regra do superávit primário (Borges, 2018). Medidas desse tipo foram duramente criticadas por grupos de oposição aos governos, estando às vezes no centro de sérias crises políticas, como a do *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016.

Nesse processo repleto de tensionamentos, a Emenda Constitucional (EC) do teto de gastos (EC nº 95/2016) foi saudada como uma vitória daqueles que propugnavam uma regra para controlar o crescimento dos gastos públicos. Assim, a política fiscal restritiva imposta em 2017 e que se seguiu até 2022 (com exceção do ano de 2020) será bem avaliada pela ortodoxia. A despeito disso, o resultado primário médio no período da "gastança" (-0,825% do PIB, entre 2013 e 2016), de fato, não foi tão divergente daquele dos períodos "austeros" (-0,44% do PIB, entre 2017 e 2022).

4 INTERPRETAÇÕES DIVERGENTES ACERCA DA ECONOMIA BRASILEIRA (1999-2022)

Os movimentos da economia mundial (comércio e liquidez) e as mudanças nos cenários políticos internos, além de choques como a pandemia de covid-19, condicionaram não apenas os resultados da economia brasileira no período 1999-2022, conforme mostrado na seção 3, mas também os modos de condução da política econômica no Brasil. O quão acertados ou equivocados foram esses modos de condução, diante da conjuntura econômica e dos objetivos de política dos governos? Essa pergunta requer que se adentre a esfera da *interpretação* em economia – tema que, por sua vez, não pode ser compreendido sem se atentar ao caráter fragmentado da ciência econômica, em termos de suas matrizes teóricas ou "paradigmas".

Já no alvorecer da economia como ciência (século XIX), dividiram-se os economistas em dois grandes paradigmas: o do *valor-trabalho* – seguido pelos economistas políticos clássicos, marxistas e seguidores; e o do *valor-utilidade*, abraçado pelos marginalistas e seus seguidores neoclássicos e, no século XX, pelos novos-clássicos e novos-keynesianos. Quanto aos keynesianos mais próximos à

obra original de Keynes e seus seguidores (pós-keynesianos), embora historicamente possam se alinhar à vertente do valor-utilidade, apresentam traços substancialmente diferentes do *mainstream*, tais como a incorporação do conceito de incerteza (Knight-Keynes) e a rejeição da tese clássica da neutralidade da moeda.

No Brasil, a clivagem histórica do pensamento econômico se expressa nas divergências entre os chamados economistas ortodoxos e os heterodoxos. Todavia, nem os ortodoxos brasileiros "copiam" perfeitamente o pensamento dos adeptos europeus e norte-americanos da corrente positivista, nem os keynesianos do Norte global desenvolvido se refletem identicamente nos heterodoxos de nosso país. Observam-se certas nuances locais, por exemplo: i) entre os ortodoxos nacionais, deriva-se uma teoria da inflação inercial (Mário Henrique Simonsen), que serviria mais tarde de fundamentação para uma série de planos anti-inflacionários "heterodoxos" nos anos 1980; e ii) entre os economistas heterodoxos, há a marcante influência do pensamento estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) – pensamento que recebeu o contributo de brasileiros como Celso Furtado. A influência cepalina é minoritária entre os economistas europeus e norte-americanos que trabalham "por fora" da corrente principal.

Em relação ao papel do Estado na economia, o debate entre ortodoxos e heterodoxos tampouco reproduz fielmente o debate europeu e norte-americano, pelo menos até o Plano Real. Até aproximadamente os anos 1990, vários membros da ortodoxia brasileira admitiam algum grau (baixo) de intervencionismo estatal, sob a justificativa de que tal intervenção (tópica e provisória) seria necessária para se corrigirem lacunas na estrutura industrial brasileira. Eles eram sensíveis, por assim dizer, a certas especificidades do contexto periférico e dependente da economia brasileira no sistema econômico mundial. Esse era, por exemplo, o posicionamento de Eugênio Gudin, apesar de ser considerado um economista liberista.[8] No Brasil, também era comum que certos economistas, arraigados defensores das virtudes dos mercados livres, adotassem medidas intervencionistas e reformistas, quando alçados a altos cargos de decisão de política econômica. As gestões de Roberto Campos à frente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (1958-1959) e do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1964-1967) ilustram esse fato.

Entretanto, após o Plano Real, a ortodoxia brasileira pareceu alinhar-se cada vez mais à visão dos economistas *mainstreamers*, de formação teórica novo-clássica ou novo-keynesiana, dos países do Norte global desenvolvido. Essa aproximação se dá, inclusive, em relação à tônica dos debates em torno das políticas macroeconômicas. Por exemplo, uma vez concluído o processo dos planos de estabilização econômica, que começa nos anos 1980 e culmina no Plano Real (1994),

8. Sobre o liberismo, conferir Rech e Balanco (2024).

inaugura-se uma pauta sobre a estabilidade econômica e o controle da inflação, temas que passam a dominar quase exclusivamente os debates. Isso configura uma guinada, pois, até praticamente o final dos anos 1970, os economistas ortodoxos e heterodoxos dividiam-se em torno de questões como o planejamento econômico, a industrialização e o desenvolvimento econômico brasileiros.

De todo modo, heterodoxos e ortodoxos têm diferentes predileções metodológicas e leituras distintas no que diz respeito aos "mecanismos" causais envolvendo certos indicadores-chave da economia, como a taxa real de juros, o endividamento do Estado e – por último, mas não menos importante – os impactos das políticas fiscal e monetária. Além disso, entendemos, esses grupos destoam em suas interpretações econômicas em razão dos distintos vieses político-ideológicos. Enquanto os heterodoxos se alinham mais à centro-esquerda do espectro político, os intérpretes ortodoxos tendem ao alinhamento com a centro-direita. Tais comportamentos são perceptíveis, por exemplo, a partir da análise de Lima e Fonseca (2021) acerca das leituras que os diferentes campos (ortodoxos e heterodoxos) fizeram da política econômica do período 2003-2016.

Naturalmente, há divergências entre as interpretações ortodoxas e heterodoxas no período 1999-2022, sobretudo no que se refere à importância, para explicar o desempenho da economia doméstica: i) dos acertos e erros das medidas de política macroeconômica; e ii) do cenário econômico internacional. Por exemplo, uma parte da ortodoxia dirá que o bom desempenho da economia brasileira no período 2006-2013 – sob governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – se deu em virtude do cenário externo favorável, enquanto a heterodoxia afirmará que a crise 2014-2017 – igualmente sob governos do PT – se deu, sobretudo, em virtude do cenário externo desfavorável (Lima e Fonseca, 2021). Isto é, há uma tendência, em ambos os campos, a lançar mão de fatores independentes da política econômica interna, tais como os chamados "choques externos" (positivos ou negativos), quando os respectivos modelos teóricos têm dificuldade de explicar a realidade. Assim, nessa dimensão da *hermenêutica econômica*, configura-se uma espécie de "guerra de interpretações", em que, a depender da posição do intérprete (defensiva ou ofensiva), tipos de evidências diferentes são mobilizados.

No que se refere ao modo de condução da política econômica, as interpretações heterodoxas criticam o estilo contracionista da política macroeconômica do primeiro governo Lula (2003-2006) e elogiam a condução dessa política no segundo governo Lula (2007-2010), quando o regime do tripé macroeconômico, se não foi abolido, ao menos foi conciliado com medidas fiscais e monetárias de caráter expansionista (Lima e Fonseca, 2021). Já o período de crise (2014-2017) é interpretado pela heterodoxia de maneiras variadas. Alguns economistas dessa linha, tais como Carneiro (2018), entendem que fatores externos (redução dos preços internacionais de *commodities*) e fatores estruturais (aumento da dependência do

Brasil em relação aos ciclos externos, limites fiscais das políticas de distribuição de renda, endividamento das famílias, queda no dinamismo do investimento etc.) respondem pela crise. Outros criticam as decisões do governo Dilma Rousseff de reduzir o investimento público direto em favor do investimento privado, que seria impulsionado a partir de subsídios tributários (Carvalho, 2018; Rech, 2022).

O governo Bolsonaro (2019-2022) também divide opiniões quanto à política macroeconômica. Uma leitura ortodoxa o interpreta como um "grande esforço fiscal", que foi capaz de gerar superávits em 2021 e 2022,[9] mediante o ajuste das contas públicas (Pessoa, 2024). Contudo, há certa concordância entre os paradigmas aqui bastante simplificados em ortodoxia e heterodoxia de que o governo Bolsonaro representou uma continuidade mais radicalizada da agenda econômica do governo Temer.[10]

A existência de divergências estruturais nos esquemas interpretativos da economia brasileira não significa que não tenha havido convergência de opiniões sobre alguns temas. Uma destas convergências diz respeito à importância da estabilidade macroeconômica. No plano teórico, a ênfase na estabilidade macroeconômica decorre de certas premissas assumidas por duas das principais correntes do pensamento ortodoxo em economia: as escolas novo-clássica e novo-keynesiana. A fusão dessas correntes, em um arcabouço teórico comum, foi chamada de Nova Síntese Neoclássica (NSN).[11] Tal foi a força desse consenso na comunidade internacional e na opinião pública que mesmo governos entendidos como à esquerda do espectro político – exemplos são o primeiro governo Lula e o início do segundo governo Dilma – tinham dificuldade de contorná-lo.

No entanto, menos consensual foi a necessidade de manutenção do regime do tripé macroeconômico. Os heterodoxos afirmam que tal regime – especialmente o de metas de inflação apoiado pela autonomia técnico-operacional do Banco Central do Brasil (BCB) – baseia-se na premissa (falsa, segundo eles) de que a moeda é neutra, ou seja, não exerce impacto sobre variáveis reais da economia, como os níveis de produto e emprego. Resulta que as interpretações heterodoxas tendem a ser críticas a esse regime macroeconômico. Por isso, assim prossegue o argumento heterodoxo, apesar da relativa estabilidade de preços trazida pelo regime de metas de inflação, este (junto a outros elementos do tripé) foi incapaz de colocar o país na trajetória do desenvolvimento sustentado.

Nas interpretações ortodoxas, o regime de metas de inflação adotado em 1999 é um marco, não apenas institucional, mas de adequação do Brasil às

9. Destaque-se que o superávit de 2022 condicionou-se a um expressivo montante de restos a pagar no exercício fiscal seguinte (Brasil, 2023).

10. Conferir, por exemplo, Araújo (2025).

11. Uma discussão teórica aprofundada sobre esse assunto pode ser encontrada em Messenberg, Marins e Oliveira (2024).

prescrições corretas de política econômica. Desse modo, as análises ortodoxas tendem a seguir a linha de Giambiagi e Carvalho (2002),[12] que classificam a adoção daquele regime como um sucesso. Como afirmam os autores de referência sobre o tema, Leiderman e Svensson (1995) e Mishkin (1999), o regime de metas serve como elemento de coordenação de expectativas, sobretudo para os agentes do mercado financeiro, e como guia para a condução da política monetária, medida pela convergência ou não do índice de preços à meta estabelecida, por meio do manejo da taxa básica de juros. Assim, com base em um critério de fidelidade e preservação do tripé macroeconômico e da integridade do regime de metas de inflação, os intérpretes ortodoxos fazem uma leitura positiva das políticas macroeconômicas do primeiro governo Lula (2003-2006), e leituras negativas do segundo mandato desse presidente (2007-2010) e dos mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016) (Lima e Fonseca, 2021).

O critério de julgamento ortodoxo dá destaque também à sustentabilidade fiscal, sobretudo quanto ao aspecto da trajetória dos gastos públicos. Sem regras que estabeleçam um controle sobre a relação gasto público/PIB, a tendência é o crescimento insustentável dessa relação – até pela pressão social por gastos mais elevados –, o que implica a necessidade de aumento da carga tributária no futuro. Essa cadeia de efeitos levaria à menor eficiência e produtividade da economia, assim como à queda do consumo e do investimento privados, com impactos negativos no crescimento do produto e do emprego a longo prazo. Justamente por isso, há uma defesa de regras fiscais rígidas e críveis, dado que, nesse conjunto de interpretações, a estabilidade fiscal permite maior crescimento econômico (Leite *et al.*, 2022; Jesus, Bessaria e Maia, 2020).

Tendo esse quadro em mente, diante da crise de 2014-2017, os economistas ortodoxos tendem a vincular os problemas econômicos do segundo governo Dilma Rousseff à política fiscal expansionista e ao aumento da intervenção estatal na economia – por exemplo, intervenções nos mercados de câmbio e administração de preços de combustíveis e energia. A expressão Nova Matriz Econômica (NME) passa a ser utilizada pelo conjunto da ortodoxia para resumir os erros dos governos petistas a partir do suposto distanciamento desses governos da matriz anterior, iniciada com o vigor do regime de metas de inflação no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

12. Cintra (2005) é uma voz dissonante na ortodoxia, uma vez que destaca a insuficiência do regime de metas em sustentar o crescimento econômico e garantir maior independência do país ante as flutuações externas: "No caso brasileiro, o arcabouço macroeconômico – taxas de câmbio flutuante, taxas de juros reais elevadas com metas declinantes para a inflação e superávits fiscais primários crescentes – tem garantido a estabilidade monetária, o ajuste temporário das contas externas, a redução relativa do endividamento público e a preservação da riqueza financeira em moeda nacional, mesmo que no curto prazo, e tem desencadeado ciclos de expansão e retração da economia, mas não parece capaz de promover o desenvolvimento econômico e social, com ampliação do emprego, elevação dos salários e melhora na distribuição da renda" (Cintra, 2005, p. 55).

5 TRÊS CASOS DE DECISORES DE POLÍTICA MONETÁRIA

Uma escolha metodológica feita neste estudo diz respeito ao estreitamento do foco sobre as autoridades de política macroeconômica atuantes em solo nacional, no período 1999-2022, por meio do estudo de casos concretos. Pelo aspecto abreviado desse capítulo, desdobrado futuramente em um texto mais extenso, analisam-se aqui apenas casos de política monetária. No entanto, tais decisões implicam, em maior ou menor grau, uma compreensão de política fiscal por parte dos decisores, sobretudo nos casos 1 e 2.

Reputamos importante, ademais, a recuperação de certos elementos biográficos dessas autoridades, por acreditarmos que tais elementos condicionam as decisões tomadas. Em especial, a formação acadêmica dos ministros da Fazenda (ou da Economia) e dos presidentes do BCB, suas filiações institucionais, suas conexões internacionais e profissionais, seu ativismo político, seus posicionamentos nos debates econômicos e os governos aos quais serviram compõem um conjunto de condições pessoais, que contribuem, por sua vez, para a explicação das suas decisões de política econômica.

Como vimos na seção 4, as decisões de política macroeconômica, no período 1999-2022, se inserem em um quadro geral de preocupação com a manutenção da estabilidade econômica, o que é particularmente marcante entre as autoridades de política monetária. Diante disso, optamos por aprofundar a nossa análise por intermédio do estudo de três casos que tratam de um conjunto de evidências sobre pontos de vista epistemológicos dos *policymakers* – os quais, se não estão imediatamente vinculados às suas decisões de política monetária *stricto sensu*, estão mediatamente a elas vinculados.

5.1 Comentar ou não a política fiscal de diferentes governos?

Nesta subseção, analisam-se os pronunciamentos de Roberto de Oliveira Campos Neto (presidente do BCB entre 28 de fevereiro de 2019 e 31 de dezembro de 2024), em duas entrevistas, uma concedida em 23 de junho de 2022, quando o presidente da República era aquele que o indicou ao cargo, Jair Messias Bolsonaro, e outra concedida em 15 de novembro de 2024, quando o presidente da República era o adversário político daquele que o indicou, Luís Inácio Lula da Silva.

A escolha de Campos Neto não é casuística, mas se dá por ser ele o primeiro presidente do BCB após a aprovação da Lei Complementar nº 179, que determinou a autonomia técnica e operacional daquele órgão público em relação ao governo central.

Em uma entrevista coletiva realizada no BCB, em 23 de junho de 2022, uma repórter do jornal *Valor Econômico* questionou Campos Neto sobre a decisão

de o governo federal reduzir impostos incidentes sobre combustíveis de veículos automotores – o que representa uma elevação do gasto tributário. O questionamento foi especificamente sobre os riscos fiscais dessa medida, sobretudo em um ano eleitoral.

A resposta de Campos Neto foi a seguinte:

> Eu acho que é importante no fiscal, dizer que *o Banco Central não* faz política fiscal, nem faz previsão de política fiscal, nem *comenta sobre especulações ou medidas que ainda nem foram concluídas*. Então é importante para a gente esperar que essas políticas sejam concluídas, e aí nós fazemos uma interpretação do que essa medida significa no fiscal, o que pode significar no prêmio de risco e, diante desse cenário, qual o ajuste que precisamos fazer. [...] *Não cabe ao Banco Central nem comentar política fiscal, nem fazer uma previsão fiscal de uma política que a gente não acompanha* (Entrevista [...], 2022, 40min, grifo nosso).

Por sua vez, a entrevista de 15 de novembro de 2024 foi concedida exclusivamente ao jornalista da Jovem Pan News, e ex-candidato a presidente pelo Partido Novo, Felipe D'Ávila. A certa altura da entrevista, o entrevistador afirma que a indexação de alguns gastos previdenciários e sociais ao salário mínimo, assim como os gastos obrigatórios com saúde e educação, são grandes entraves a um melhor resultado fiscal, ao que o presidente do BCB responde:

> Eu digo que, hoje, a gente está agora num momento que a gente precisa produzir esse choque positivo no fiscal [...]. O que é que seria um corte no fiscal positivo? Teria que ter duas dimensões, teria que ter uma dimensão de cortes de gastos mais imediatos, diria em 2025, teria que ter uma sinalização do governo de, olha, nós temos disposição de cortar na carne, e vamos fazer um ajuste pelo lado de gastos e não mais pelo lado das receitas [...], e tem uma segunda dimensão do ajuste que precisa também desse choque positivo fiscal que é essa parte estrutural. O que é essa parte estrutural? É você ter um arcabouço fiscal que as pessoas olham no longo prazo e dizem, olha, isso aqui de fato vai produzir uma estabilização da dívida (Campos Neto, 2024, 15min).

Depois desse trecho transcrito, Campos Neto passa a criticar pontos específicos do arcabouço fiscal aprovado pelo governo Lula, em 31 de agosto de 2023. Ele critica a nova forma de reajuste do salário mínimo, que indexa o salário mínimo à inflação e ao crescimento do PIB dos anos anteriores, a não alteração dos mínimos constitucionais para saúde e educação e a banda de gastos, de 0,6% do PIB acima da inflação, independentemente da receita. Ou seja, contrariando suas afirmações de 23 de junho de 2022, o então presidente do BCB não só comenta como dá sugestão de política fiscal.

5.2 Aferrar-se a um paradigma teórico ou adotar uma visão pluralista?

Nesta subseção, tomamos como dado de nosso estudo uma entrevista concedida por Armínio Fraga, presidente do BCB entre 1999 e 2002, à série de entrevistas *História contada do Banco Central do Brasil*, realizada durante os mandatos de Alexandre Tombini (2011-2016) e Ilan Goldfajn (2016-2018). Ao descrever sua formação acadêmica, Fraga atesta o seu total alinhamento ao *mainstream* da teoria econômica novo-clássica e à hipótese das expectativas racionais (BCB , 2019, p. 19).

Após descrever, em longas repostas, especificidades de sua atuação como presidente do BCB, entre elas a implementação do regime de metas de inflação e o apoio à implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que na entrevista aparece como uma iniciativa do BCB, Armínio Fraga demonstra sua aversão à ideia da existência de um "modelo desenvolvimentista" consistente para a condução da política macroeconômica. Em resposta a uma pergunta sobre uma suposta intenção de FHC de focalizar o crescimento no segundo mandato, depois de ter estabilizado a moeda, Fraga afirmou:

> Existia um grupo dentro do governo que tinha essa visão, *eram os chamados desenvolvimentistas*, que criticavam a condução das políticas fiscal e cambial do governo. Ocorre que, com a saída do Gustavo [Franco], do Chico [Lopes] e, especialmente, com a minha chegada e a permanência de Pedro Malan, essa questão foi superada. *Essa ideia de que existem dois modelos, um desenvolvimentista e um outro, também é falsa*. É uma estratégia de retórica. Não haverá desenvolvimento algum se a macroeconomia não estiver em ordem, se houver crise financeira e outros problemas. No primeiro mandato, é verdade que foi feita a estabilização, brilhantemente, com disciplina monetária, mas com pouca disciplina fiscal. [...] *O governo aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é um marco, um divisor de águas. Fizemos grandes privatizações*, grandes reformas na gestão dos bancos públicos, especialmente do Banco do Brasil. Fizemos inspeções no BNDES, o que nunca havia ocorrido. A reforma no Banco do Brasil foi de gestão. Começou quando [Paulo César] Ximenes era o presidente, mas continuou conosco, com o Amaury Bier na presidência do Conselho do Banco do Brasil. Abrimos a caixa-preta do próprio Banco Central, como era dito à época. Havia várias liquidações bancárias ainda sob a responsabilidade do banco. Era opinião geral que existiam prejuízos enormes, equivalentes a vários pontos do PIB. Divulgamos as informações com detalhes. Eram as heranças do Proer [Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional], custaram um ponto do PIB, uma fração do que se imaginava. Foi realizado o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), junto aos bancos estaduais; e o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras (Proef), junto aos bancos federais. Não houve, portanto, essa mudança em uma *direção pseudodesenvolvimentista* (BCB, 2019, p. 111-112, grifo nosso).

Percebe-se, pelos trechos grifados, que o entrevistado entende que apenas a lente novo-clássica é precisa para compreender os problemas macroeconômicos e indicar as ações (disciplina fiscal, sistema de metas de inflação, privatizações) corretas para ajustar os agregados macroeconômicos. Mais que isso, há um desprezo manifesto, que depois é reforçado no anexo II em sua entrevista (BCB, 2019, p. 151-154), ao pensamento diverso.

5.3 Relativizar a hipótese das expectativas racionais?

Nesta terceira subseção, busca-se analisar o caso de uma autoridade da política monetária que, por um lado, se não pode ser facilmente enquadrada como heterodoxa, sobretudo por seu percurso formativo (graduação na UnB e doutorado na Universidade de Illinois), por outro, também não se classifica como novo-clássica. Trata-se de Alexandre Tombini, presidente do BCB entre 2011 e 2016.

Em entrevista concedida à Globo News no dia 9 de abril de 2012, logo após a divulgação da redução do índice de inflação em doze meses, Tombini demonstra que, embora não desconsidere as expectativas de inflação manifestas pelo mercado, não as julga como necessariamente corretas e, portanto, não as incorpora totalmente no *guidance* do BCB e, consequentemente, na tomada de decisão do banco.

O entrevistador pergunta a Tombini (2012, 4min):

> Durante sua gestão sempre houve uma diferença entre o que o Banco Central projetava para a inflação e o que o chamado "mercado" projetava, que esteve sempre acima. Por que essa diferença tão grande, houve o chamado erro de comunicação?

Na resposta, Tombini destaca que essa diferença havia diminuído significativamente após a divulgação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e acrescenta:

> Nós vínhamos dizendo, já de algum tempo, que no momento em que a inflação convirja mais fortemente em direção ao centro da meta, isso daria oportunidade para a sociedade, para os formadores de preço, para os formadores de expectativa da inflação *refletirem melhor sobre a estratégia e fazerem suas revisões se assim o decidirem*. O que nós vimos recentemente foi uma redução na expectativa de inflação, significativa [...], e imagino que, no futuro, haja uma convergência maior entre as projeções de inflação do Banco Central e as expectativas dos participantes do mercado (Tombini, 2012, 5min, grifo nosso).

De maneira bastante comedida, o que está sugerido na resposta de Tombini é que as expectativas de inflação do mercado estavam mal calibradas. Isto é, estas expectativas não deveriam ser o guia para a política do BCB, algo que se reafirma na sequência, quando responde sobre a desconfiança do mercado, mencionada

pelo entrevistador, de que o BCB não teria uma meta firme de inflação por "estar com um olho na inflação e um olho no crescimento". Após citar os dados da inflação e a trajetória do índice em direção à meta, Tombini (2012, 7min) afirma que

> as políticas do Banco Central foram direcionadas para reestabilizar a inflação. Creio que nós estamos conseguindo fazê-lo e, nesse momento, os números indicam o acerto da política de combate à inflação, de trazer a inflação para o objetivo do Banco Central, que é a meta de inflação.

Embora breve, a entrevista de Tombini reflete a reação de um tomador de decisão de política macroeconômica em relação a um conjunto de evidências. Contrariando o teorizado por Robert Lucas (Lucas, 1973, 1976) e seus seguidores novo-clássicos (Sargent e Wallace, 1973; Sargent, 1976; Barro, 1977), para os quais as expectativas dos agentes econômicos estariam sempre à frente da ação do decisor de política monetária – e, quando não, seriam rapidamente ajustadas –, Tombini opta por desconsiderar, na definição da política monetária, as expectativas do mercado em relação ao índice de preços. Evidentemente, isso não se dá de maneira absoluta, dado que o modelo do BCB, o *stochastic analytical model with a Bayesian approach* (Samba), incorpora essas expectativas em seu cálculo. De todo modo, ao se preocupar em basear suas projeções de inflação mais nas projeções do BCB do que nas expectativas do mercado, a autoridade monetária mostra uma nítida variação no uso de evidências em relação àquele apregoado pela teoria das expectativas racionais dos novos-clássicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo mostra que o uso de evidências para apoiar decisões em políticas macroeconômicas é fortemente condicionado por certos aspectos dos contextos decisórios das autoridades que administram essas políticas (*policymakers*). Em particular, os estudos de caso para o Brasil, no período 1999-2022, sugerem a importância dos seguintes fatores sobre as decisões dos *policymakers*: i) cosmovisões e matrizes teóricas; ii) propensão pessoal a um monismo ou pluralismo teórico-metodológico; iii) as diretrizes políticas principais do governo, que orientam as mudanças no arcabouço institucional da política macroeconômica; e iv) filiações político-partidárias e vieses ideológicos.

Uma opção metodológica deste trabalho foi o enfoque analítico sobre contextos decisórios particulares, nucleados por autoridades de políticas macroeconômicas. Assim, privilegiaram-se os contextos e pessoas que, situados em espaços e tempos históricos bem definidos, com suas visões teóricas e preferências político-ideológicas, moldaram e produziram decisões concretas de políticas

macroeconômicas. Isso implica não desprezar fatores pessoais e históricos – e, em certa medida, subjetivos – na elucidação do papel que as evidências desempenharam naquelas decisões. Com esse espírito, procedemos ao estudo de três casos, que foram analisados por meio de uma leitura crítica de cada caso.

Os estudos dos casos nos sinalizam uma conexão entre as cosmovisões ou matrizes teóricas adotadas pelos *policymakers*, por um lado, e suas respectivas propensões a uma atitude metodologicamente monista ou pluralista, por outro.

De um lado, há aquelas autoridades de políticas com modos de pensamento e convicções mais afinadas com o *mainstream* positivista da teoria econômica, os chamados ortodoxos. Estas tendem a uma postura metodológica mais abstrata do funcionamento dos sistemas econômicos, por meio de abordagens formalizadas, logicamente coerentes, que produzem resultados gerais, mensuráveis e quantificáveis, para explicar os fenômenos e processos econômicos. Aqui, as autoridades inclinam-se para um *monismo metodológico*, concentrado em certas propriedades de um método científico inspirado em uma imagem idealizada das ciências naturais, em geral, e da física, em particular. Consequentemente, um padrão único de evidências ocupa o topo da escala epistêmica – qual seja, aquele baseado em modelos formais e experimentações controladas.

De outro lado, temos as autoridades que aderem a uma cosmovisão da realidade econômica focada nos aspectos histórico-concretos dessa realidade. Em trabalho anterior (Pinheiro, Rech e Pompeu, 2025), chamamos essa cosmovisão de *keynesiana*. No Brasil, os herdeiros dessa visão são os chamados heterodoxos, ainda que estes apresentem certas diferenças marcantes em relação a seus congêneres europeus e norte-americanos. Para os heterodoxos, diferentemente do *mainstream* positivista, as condições histórico-concretas dos sistemas econômicos reais são fundamentais para a explicação do seu funcionamento. Assim, esse grupo cultiva uma visão mais aberta às diferenças e especificidades de cada realidade concreta e, por isso, propende mais ao *pluralismo metodológico*. Isso acarreta uma relativização da importância dos padrões evidenciais baseados no binômio formalização-experimentação e uma consideração do contexto particular em que as decisões de política macroeconômica têm de ser tomadas.

O quadro geral de preocupações da política econômica, no período 1999-2022, preside a montagem e a consolidação do arcabouço do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, superávits primários e metas de inflação), o qual vigeu durante todo o período estudado, ainda que com alguns ajustes tópicos e desvios. Sob esse regime de política, balizam-se as decisões de políticas fiscal e monetária.

Isso não significa que, ao longo desses quase 25 anos da história brasileira, mudanças institucionais importantes não tenham ocorrido. Tampouco significa que não tenham ocorrido inflexões nos estilos de condução das políticas econômicas, em resposta a crises conjunturais – externas ou internas, de comércio e/ou liquidez –, a ciclos político-eleitorais etc. Em geral, esse processo de mudança institucional caracteriza-se por justaposições sucessivas de novas "camadas" de alterações legais e institucionais.

Os exemplos e os casos analisados neste capítulo mostram também a permanente tensão entre as decisões de política macroeconômica, as convicções teórico-metodológicas dos *policymakers* e os fatores político-ideológicos. Isso explica em parte o fato de o arcabouço institucional das políticas fiscal e monetária não ter seguido, no período em foco, uma trajetória linear, a despeito do compromisso de todas as autoridades com a estabilidade e com o regime do tripé macroeconômico.

Destaca-se, também, que o uso de evidências em políticas macroeconômicas, quando restringido a modelos abstratos, nos quais a sociedade aparece como um conjunto de numerários, pode apresentar difíceis problemas no campo da ética. Retomamos aqui, em certo sentido, a discussão, sugerida na introdução deste capítulo, sobre os inescapáveis parâmetros éticos das políticas públicas, em geral, e das políticas macroeconômicas, em particular. Um choque, fiscal ou monetário, que se coloque abstratamente como necessário e suficiente para colocar dada economia na "trajetória desejada", mas que não leve em conta as implicações humanas imediatas (fome, desemprego, depressão etc.), incorre em um perigoso problema ético, mesmo que amparado em um conjunto robusto de evidências. Da mesma forma, uma noção estritamente "curto-prazista", que por demais relativize um conjunto dado de evidências a fim de aplicar uma política que impulsione dada economia no curtíssimo prazo, desprezando os possíveis desdobramentos deletérios de médio e longo prazo, corre o mesmo risco.

Os resultados deste capítulo são provisórios e necessitam de apoio epistêmico adicional, que será fornecido por um estudo empírico em andamento. Uma futura análise, mais aprofundada, será realizada com o apoio de um *survey* a ser aplicado a economistas de várias áreas de atuação, inclusive *policymakers*. Pretende-se, futuramente, complementar o estudo com entrevistas em profundidade (estudos de casos) com ex-autoridades de políticas macroeconômicas (presidentes e diretores do BCB, ministros e secretários de órgãos fiscais e orçamentários, entro outros) e especialistas no assunto.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. L. de. Vinte e cinco anos do tripé macroeconômico no Brasil: 1999-2024. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 30., 2025, Campina Grande. **Anais** [...]. [Niterói]: SEP, 2025.

BARRO, Robert J. Unanticipated money growth and unemployment in the United States. **The American Economic Review**, v. 67, n. 2, p. 101-115, 1977.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Arminio Fraga Neto**. Brasília: BCB, 2019. (Coleção História Contada do Banco Central do Brasil, v. 24).

BORGES, B. Evolução e análise do resultado primário estrutural brasileiro em 1995-2018. **Observatório de Política Fiscal**, 14 nov. 2018. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/resultado-primario-estrutural/evolucao-e-analise-do-resultado-primario-estrutural. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Estoque de restos a pagar cresce 9,3% e chega a R$ 255,2 bilhões em 2023. **Gov.br**, 27 jan. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/estoque-de-restos-a-pagar-cresce-9-3-e-chega-a-r-255-2-bilhoes-em-2023.

CAMPOS NETO, Roberto de Oliveira. Campos Neto fala da atual política monetária e do futuro do BC. [Entrevista cedida ao canal] **Jovem Pan News**, 21 nov. 2024. Disponível em: https://www.dailymotion.com/video/x99k5ow. Acesso em: 4 ago. 2025.

CARNEIRO, R. Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. *In*: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (org.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Unesp Digital, 2018. p. 11-54.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira**. São Paulo: Todavia, 2018.

CINTRA, M. A. M. Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. **Novos Estudos Cebrap**, v. 73, p. 39-56, nov. 2005.

COUTO, L. F.; BARCELOS, C. L. K.; CALMON, P. Mudanças recentes na governança orçamentária federal: um novo regime a partir da Emenda Constitucional nº 95? *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, p. 75-82, dez. 2018.

DOBB, M. **Teorias do valor e distribuição desde Adam Smith**. Londres: Editorial Presença, 1973.

ENTREVISTA coletiva à imprensa sobre a condução da política monetária. Brasília: BCB, 2022. Transmitido ao vivo pelo canal do Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=nnt_q_XQ2vg. Acesso em: 6 ago. 2025.

GIAMBIAGI, F.; CARVALHO, J. C. As metas de inflação: sugestões para um regime permanente. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 3, p. 408-428, jul.-set. 2002.

HACKER, J. S.; PIERSON, P.; THELEN, K. Drift and conversion: hidden faces of institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (ed.). **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 180-208. (Strategies for Social Inquiry).

HOYNINGEN-HUENE, P.; KINCAID, H. What makes economics special: orientational paradigms. **Journal of Economic Methodology**, v. 30, n. 2, p. 188-202, 2023.

JESUS, D. P.; BESSARIA, C. N.; MAIA, S. F. The macroeconomic effects of monetary policy shocks under fiscal constrained: an analysis using a DSGE model. **Journal of Economic Studies**, v. 47, n. 4, p. 805-825, 2020.

KEYNES, J. M. The general theory and after: parte 2 – defence and development. *In*: MOGGRIDGE, D. (ed.). **The collected writings of John Maynard Keynes**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2013. v. 14, p. 295-297.

LEIDERMAN, L.; SVENSSON, L. (ed.). **Inflation targets**. Londres: CEPR, 1995.

LEITE, A. R. *et al*. Regra do teto dos gastos públicos (Pec 55/241) e sustentabilidade da dívida pública no Brasil: análise de cenários a partir de um modelo DSGE. **Estudios Económicos**, v. 39, v. 79, p. 219-247, jul.-dez. 2022.

LIMA, L. G. de; FONSECA, P. C. D. Interpretações da política econômica nos governos Lula e Rousseff. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 39, n. 79, p. 251-275, jun. 2021.

LUCAS, Robert E. Some international evidence on output-inflation tradeoffs. **The American Economic Review**, v. 63, n. 3, p. 326-334, 1973.

LUCAS, Robert E. Econometric policy evaluation: a critique. **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, v. 1, p. 19-46, 1976.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MESSENBERG, R. P.; MARINS, N.; OLIVEIRA, G. de. **Políticas monetária e cambial**: a evolução do debate recente. Brasília: Ipea, set. 2024.

MISHKIN, F. S. **International experiences with different monetary policy regimes**. Cambridge: NBER, 1999. (Working Paper, n. 7044).

PESSOA, S. O desafio fiscal depois do ajuste de 2021/2022 foi desfeito. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 78, n.5, p. 14-16, maio 2024.

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions and social analysis. Princeton: Princeton University Press, ago. 2004.

PINHEIRO, M. M. S.; RECH, L. T.; POMPEU, J. C. B. **O uso de evidências em macroeconomia**: notas históricas e metodológicas. Brasília: Ipea, mar. 2025. (Texto para Discussão, n. 3089).

RECH, L. T. Gasto tributário no Brasil: evolução e hipóteses explicativas. *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 411-436.

RECH, L. T.; BALANCO, P. A compreensão marshalliana do Estado, liberismo e o autoritarismo de Chicago. **História Econômica & História de Empresas**, v. 27, n. 2, p. 550-584, maio-ago. 2024.

SARGENT, Thomas J. The observational equivalence of natural and unnatural rate theories of macroeconomics. **Journal of Political Economy**, v. 84, n. 3, p. 631-640, 1976.

SARGENT, Thomas J.; WALLACE, Neil. Rational expectations and the dynamics of hyperinflation. **International Economic Review**, v. 14, n. 2, p. 328-350, 1973.

TOMBINI, Alexandre. [Entrevista cedida à] **Globo News**, 9 abr. 2012. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=d9b-_Y74eEk. Acesso em: 4 ago. 2025.

CAPÍTULO 12

CULTURA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS EM CONTEXTO DE POLARIZAÇÃO: UM ESTUDO DOS SETORES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Natália Massaco Koga[1]
Maurício Mota Saboya Pinheiro[2]
Raissa Menezes de Oliveira[3]
Érica Rocha dos Santos[4]
Virginia Rocha da Silva[5]
Luiza Gomes Luz Rosa[6]
Denise do Carmo Direito[7]
Pedro Lucas de Moura Palotti[8]

1 INTRODUÇÃO

A literatura no campo da produção de políticas informadas por evidências (PPIE) destaca a importância de se considerarem os diversos contextos em que as evidências são mobilizadas para responder a questões cruciais, como o que é considerado evidência em um determinado campo de políticas públicas, bem como as condições interacionais, estruturais e epistêmicas para sua mobilização (Bandola-Gill *et al.*, 2024; Piddington, Mackillop e Downe, 2024; Pinheiro, 2022; WHO, 2023).

Estudos recentes apontam que os debates sobre a diversidade de culturas de evidências, inicialmente impulsionados pelo setor da saúde, vem ganhando força em áreas como educação, meio ambiente e inovação (Bandola-Gill *et al.*, 2024). No Brasil, iniciativas de institucionalização têm sido observadas na gestão federal, em distintas áreas de políticas públicas, como meio para resistir a eventuais ataques ao aconselhamento (*policy advice*) e à *expertise* de políticas públicas (*policy expertise*) (Morais e Gomide, 2024; Koga *et al.*, 2023; Pinheiro, Koga e Rosa, 2024; Suano, 2024), em especial, em campos de maior polarização ideológica e afetiva (Fuks e Marques, 2022; Nunes e Traumann, 2023; Samuels e Belarmino, 2025).

1. 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.
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: mauricio.saboya@ipea.gov.br.
3. Assistente de pesquisa plena do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diest/Ipea. *E-mail*: raissa.oliveira@ipea.gov.br.
4. Assistente de ciências de dados plena do Pipa na Diest/Ipea. *E-mail*: erica.santos@ipea.gov.br.
5. Pesquisadora de pós-doutorado da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Eaesp). *E-mail*: vii.rrocha@gmail.com.
6. Bolsista de pesquisa na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *E-mail*: luizaluzrosa@gmail.com.
7. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: denise.direito@ipea.gov.br.
8. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: pedro.palotti@ipea.gov.br.

No entanto, ainda há pouca pesquisa sobre áreas em que o entendimento do termo "evidências" tem um maior distanciamento da concepção de conhecimento produzido pelo método científico e que são mais fortemente atravessadas por questões valorativas, como as dos direitos humanos e da assistência social. Entre as motivações desta pesquisa para a escolha desses dois casos, estão: i) a maior dificuldade de produção de conhecimento, *vis-à-vis* a área da saúde; e ii) a similaridade de que, nesses campos, as evidências frequentemente carregam um valor simbólico importante – seja por meio de sua produção, para garantir visibilidade a grupos marginalizados e violações de direitos, seja por sua ausência ou manipulação, como ferramenta para obscurecer vulnerabilidades, violações e discriminação. Assim, as duas áreas enfrentam desafios semelhantes diante do contexto recente do Brasil, marcado por exacerbação da polarização política e afetiva. Esses setores, historicamente associados a agendas progressistas e a governos de esquerda, tornaram-se cada vez mais sensíveis a disputas políticas baseadas em valores (Fuks e Marques, 2022; Nunes e Traumann, 2023; Samuels e Belarmino, 2025). Percebe-se, no país, esforços por parte de atores estatais para fortalecer a institucionalização do uso de evidências em diversas áreas, inclusive na de direitos humanos e assistência social (Pareschi *et al*., 2025; Pinheiro, Koga e Rosa, 2024) para garantir resiliência e sustentabilidade às políticas desses campos. Entender como esses domínios são acionados e como interagem em contextos de maior esgarçamento da relação entre a técnica e a política podem contribuir para sinalizar caminhos de sustentabilidade e resiliência do sistema de aconselhamento de política pública nacional.

Diante desse cenário, este capítulo realiza uma análise multimétodos para estudar os casos das políticas de direitos humanos e de assistência social e combate à fome, duas áreas de políticas públicas selecionadas em razão da maior dificuldade de produção de conhecimento, assim como de consenso entre *experts* se comparadas à área da saúde, mais tradicionalmente estudada. Os casos são analisados a fim de responder às seguintes questões: i) como diferentes sistemas e culturas políticas influenciam o que é considerado evidência e como o conhecimento é mobilizado; ii) quais são as condições estruturais para o desenvolvimento e a implementação de práticas de mobilização de conhecimento nos campos da assistência social e dos direitos humanos em contextos de polarização; e iii) como as práticas de mobilização de conhecimento se relacionam com os contextos políticos e institucionais em que são implementadas.

A pesquisa conclui que a cultura institucional influencia os tipos de evidência mobilizados e as finalidades de seu uso no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). Apesar das diferenças nas condições estruturais, as duas áreas compartilham desafios e potencialidades associadas à

maior dificuldade de produção de consenso entre *experts*. Utilizando um modelo analítico originário da literatura de PPIE, o estudo mostrou-se útil para análises comparativas nesses campos que têm em comum a promoção de direitos para grupos vulneráveis. As estratégias de institucionalização identificadas nos dois campos podem oferecer subsídios relevantes para o fortalecimento do uso de evidências em outras áreas que venham a ser sujeitas à intensificação da polarização política.

Este capítulo está dividido em seis seções. Após esta introdução, será apresentada, na seção 2, uma discussão teórica sobre institucionalização e cultura de evidências, sucedida por uma descrição da estratégia metodológica adotada, na seção 3. Em seguida, na seção 4, os resultados serão destacados. Nas seções 5 e 6, serão apresentadas as análises e as considerações finais.

2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS

Como destacado por Nutley, Walter e Davies (2007) e Parkhurst (2017), muito da literatura e das pesquisas sobre o uso de evidências em políticas públicas dedica-se a investigar como aumentar o uso de conhecimento científico no nível da atuação dos indivíduos. Calcadas na chamada teoria das duas comunidades (Caplan, 1979), que explica o uso reduzido do conhecimento científico na tomada de decisão pelo distanciamento dos contextos da academia e da política – em função de seus incentivos, tempos e pressupostos distintos –, iniciativas de aproximação de produtores e potenciais usuários de evidências crescem em vários países e também no Brasil, por meio de experiências tais como intermediação do conhecimento (*knowledge brokerage*) (Mackillop, Quarmby e Downe, 2020), redes e coalizões, jornalismo científico, entre outras.

Mais recentemente, no entanto, parte da literatura no campo tem buscado explorar como melhor utilizar as evidências, apostando na dimensão institucional como meio para conectar de maneira mais duradoura e sustentável a relação entre evidências e políticas públicas (Kuchenmüller *et al.*, 2022; WHO, 2023). Valendo-se do conceito de March e Olsen, entende-se instituição como

> uma coleção relativamente estável de regras e práticas, incorporada em estruturas de recursos que tornam a ação possível (capacidades organizacionais, financeiras e de pessoal, bem como estruturas de significado que explicam e justificam o comportamento), papéis, identidades e pertencimentos, propósitos comuns e crenças causais e normativas (March e Olsen, 2006 *apud* Parkhurst, 2017, p. 148, tradução nossa).[9]

9. March, J.; Olsen, J. The logic of appropriateness. *In*: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 689-708.

Dessa forma, a institucionalização do uso ou do aprimoramento do uso de evidências em determinada área de política pública seria o processo de torná-lo parte da cultura dos indivíduos, das organizações e das comunidades epistêmicas envolvidas nessa política. Compreende, portanto, alterações tanto de estruturas – como recursos e arranjos preexistentes – quanto de valores e princípios já estabelecidos em regras, incentivos e práticas (Parkhurst, 2017).

Partindo do trabalho de Kuchenmüller *et al*. (2022) e procurando traduzir de maneira mais aplicada o conceito de institucionalização do uso de evidências, publicação recente da Organização Mundial da Saúde (OMS) (WHO, 2023), posteriormente traduzida para o português pela Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), propõe seis domínios para mudanças em direção à institucionalização: i) governança (normas e planejamento, estruturas, mandatos e plataformas); ii) padrões e processos rotineiros; iii) parcerias e ações coletivas; iv) liderança e comprometimento; v) recursos; e vi) cultura.

O domínio da *governança* contempla ações para estabelecer ou fortalecer arranjos de estruturas governamentais e mandatos, assim como *marcos normativos* que vinculem a incorporação de evidências na política pública (WHO, 2023).

Nessa seara, Oxman *et al*. (2009) recomendam tornar explícitos e sistemáticos os processos de acesso e julgamento da relevância, da credibilidade e da aplicabilidade das evidências encontradas, considerando o rigor metodológico científico, bem como os fatores contextuais que permeiam esses processos, como valores, custo, acesso a recursos etc.

Como argumenta Parkhurst (2017), para uma boa governança de evidências, não basta zelar pela boa prática científica, mas também pela garantia da legitimidade das decisões, reduzindo os riscos de exacerbação da primazia da técnica a ponto de deslocar os debates políticos para questões técnicas, marginalizando preocupações sociais legítimas. Para tanto, sugere que uma boa governança de evidências deve estabelecer um quadro normativo que preveja explicitamente: i) quem tem o direito de falar sobre assuntos especializados; ii) quando e para quais tipos de decisões a evidência será invocada; iii) onde os recursos serão utilizados para gerar novas evidências; e iv) quais interesses são representados e promovidos a partir do funcionamento do sistema consultivo de evidências definido.

Em suma, a governança não trata apenas de regular os fluxos e os meios para a tomada de decisão da perspectiva de quem detém o poder decisório, mas também de moldar e dar condições para diferentes tipos de interação e participação das partes interessadas (*stakeholders*) da política nesse processo (Parkhurst, 2017).

O domínio dos *padrões e processos* rotineiros estaria sujeito e integrado aos mesmos princípios e normas da governança, adaptando-os e detalhando-os para os níveis do desenvolvimento de ferramentas, protocolos, rotinas de documentação, bem como práticas formais e informais. Dessa forma, os instrumentos e as práticas do dia a dia fortalecem, por meio da rotina e da repetição, os princípios de adequabilidade, responsabilização (*accountability*), transparência e contestabilidade, que sustentam a garantia da racionalidade e da legitimidade.

Liderança e compromisso integram o domínio que mobiliza a agência dos atores em seus diferentes campos de atuação, permitindo identificação de oportunidades de mudança, bem como destinação de recursos materiais e imateriais para incentivo de indivíduos e organizações. *Parcerias e ações coletivas* relacionam-se com o domínio anterior numa perspectiva internacional de engajamento de atores coletivos. As parcerias e as ações coletivas podem se dar em diferentes níveis de formalidade e compromissos institucionais. Desde finalidades de troca e compartilhamento de experiências e conhecimento, passando para projetos pontuais colaborativos com transferência de recursos, até compromissos mais permanentes de construção e implementação de projetos de longo prazo, essas interações coletivas podem agilizar e fortalecer mudanças institucionais e, até mesmo, construir consensos epistêmicos e dar sustentabilidade a estes (WHO, 2023; Koga *et al.*, 2023).

O domínio de *recursos* é trabalhado nesta pesquisa sob a perspectiva de capacidades – isto é, não apenas como acúmulo, mas também como fluxo dinâmico de recursos ativados ou desativados pelos arranjos de governança para o exercício das funções de produção de políticas públicas (Painter e Pierre, 2005; Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Pires e Gomide, 2014). As capacidades podem dizer respeito a diferentes dimensões (administrativa, relacional, analítica, legal, fiscal etc.) e níveis (individual, organizacional e sistêmico).

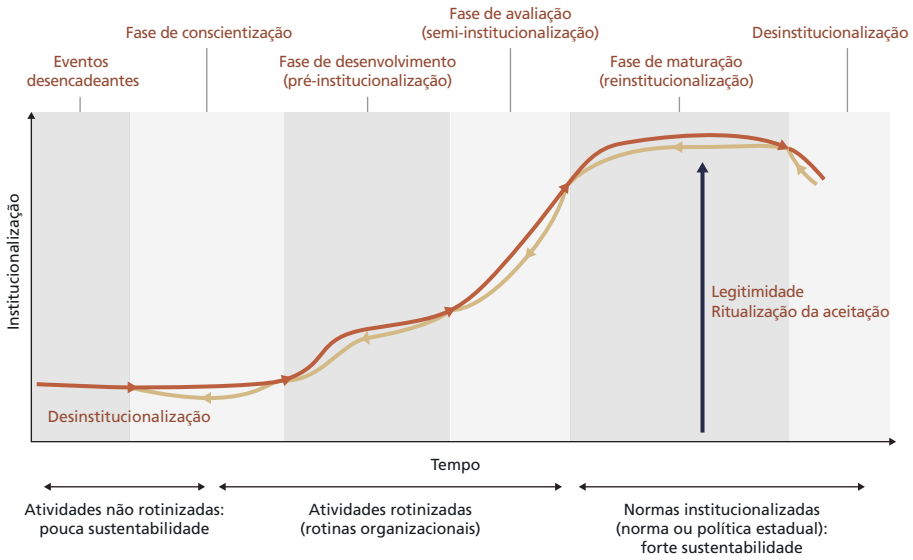
Nesta pesquisa, aborda-se a capacidade analítica, que pode ser compreendida, de forma geral, como o conjunto de habilidades, recursos e fluxos para acessar, processar e transmitir informações para a produção de políticas públicas (Lindquist e Tiernan, 2011). Em seu nível individual, a capacidade analítica envolveria ter conhecimentos substantivos sobre a política pública em questão, assim como sobre as técnicas de análise de políticas públicas e habilidades comunicacionais dos indivíduos. Compõem, ainda, a capacidade analítica, em uma área de política, as capacidades das organizações que integram sua comunidade. Estas seriam as condições infraestruturais para a produção, a tradução e o uso de conhecimento, tais como a capacidade de armazenamento, a análise e a disseminação de informação, o orçamento voltado à pesquisa e ao processamento de dados, os recursos humanos e de gestão aplicados ao uso de evidências etc.

Por fim, o nível sistêmico da capacidade analítica envolve o nível educacional no campo de conhecimento, a existência de instituições de produção e tradução de evidências etc. (Howlett, 2015).

O domínio da *cultura* pode ser compreendido como aquele em que se observam os aspectos valorativos e normativos compartilhados entre os atores de uma comunidade de política pública. São padrões históricos por meio dos quais os tipos de evidências e usos de evidências passam a ser relevantes para os processos decisórios em um determinado contexto, refletindo valores e epistemologias distintos (Bandola-Gill *et al.*, 2024). As transformações nesse domínio – formado por um ecossistema de evidências integrado por atores e instituições que refletem valores consentidos acerca de boas fontes e governança de evidências – podem ser entendidas como o fim do processo de institucionalização do uso de evidências (Stewart *et al.*, 2019; Pinheiro, 2022).

As transformações nesses seis domínios ocorrem em etapas e velocidades distintas, como representado na figura 1 a partir do proposto pela OMS (WHO, 2023). O processo descrito é um modelo analítico e não um ciclo natural de expansão, ou seja, é importante considerar que uma reversão do processo de institucionalização pode acontecer em qualquer fase.

FIGURA 1
Estágios do processo de institucionalização do uso de evidências



Fonte: WHO (2023, p. 25).

O processo de institucionalização inicia-se por meio de eventos desencadeantes que podem ocorrer nos âmbitos político, técnico ou social. Eles podem emergir internamente ao sistema, como uma mudança normativa ou de governo, ou surgir externamente, como uma crise econômica ou sanitária que impacta o sistema. A esses eventos, sucederia a fase de conscientização, que cria um ambiente de valorização da política informada por evidências, a partir de iniciativas como capacitação, eventos de aproximação e troca de experiências entre produtores, tradutores e usuários de evidências, processos internos nas organizações de sensibilização etc.

Segue-se, então, a fase de desenvolvimento ou pré-institucionalização, em que são introduzidos normativos, procedimentos e arranjos de governança, ainda que de forma fragmentada ou isolada. A fase de avaliação ou semi-institucionalização, por sua vez, identifica-se quando as práticas estão sendo implementadas e ganham um grau mais elevado de conhecimento e aceitação no sistema. Esse estágio permite o monitoramento e a avaliação das iniciativas já implementadas. Por fim, na fase de amadurecimento, pode-se considerar que a institucionalização passa de um processo para se tornar um resultado, o resultado da estabilização dos seis domínios de institucionalização. Essa etapa não deve ser considerada um estágio final, mas parte de um ciclo iterativo que pode reduzir-se ou expandir-se e, na interação com outras forças, redes e arranjos, gerar contradições que levem a desinstitucionalização para novos ciclos de institucionalização.

3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A fim de identificar o nível de institucionalização e a cultura de evidências de duas áreas de políticas públicas afetadas pela polarização, foram selecionados os escopos de atuação do MDS e do MDHC.

O MDS é o "órgão responsável, no nível federal, pelas políticas nacionais de desenvolvimento e de assistência social, de renda de cidadania, de segurança alimentar e nutricional, e pela gestão do Cadastro Único para Programas Sociais".[10] O MDHC é o órgão federal "responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção dos Direitos Humanos no Brasil",[11] incluindo políticas da pessoa idosa; da criança e do adolescente; da pessoa com deficiência; das pessoas LGBTQIA+; da população em situação de rua; e de outros grupos sociais vulnerabilizados.

10. Conforme portal do MDS, disponível em: https://dados.gov.br/dados/organizacoes/visualizar/ministerio-do-desenvolvimento-e-assistencia-social-familia-e-combate-a-fome.

11. Conforme portal do MDHC, disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional.

O diagnóstico do estágio de institucionalização dos dois casos envolveu três etapas: i) análise da literatura acerca do histórico da constituição do campo da política e análise de dados sobre indicadores de implementação das políticas finalísticas de cada ministério para a compreensão do nível de institucionalização dos dois campos e do macrocontexto que condiciona o entendimento e a função das evidências na produção de políticas (*policymaking*); ii) identificação e análise de competências institucionais das unidades administrativas do MDHC e MDS voltadas à mobilização de evidências, a partir de estratégia combinada de análise de base de dados de normativos mantida pelo Ipea e de consulta complementar às secretarias executivas dos ministérios, promovida em parceria com a Secretaria de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Planejamento e Orçamento (SMA/MPO) e MDS; e iii) condução de grupos focais com o corpo técnico das duas pastas para a análise dos arranjos de governança de evidências estabelecidos.

A primeira etapa foi realizada por meio de revisão de literatura e entrevistas com especialistas em ambos os campos. Na segunda etapa, analisamos as competências institucionais do MDS e do MDHC no banco de dados mantido pelo Ipea que registra as competências formalmente previstas – por decretos ou normas correlatas – para todas as unidades dos órgãos e entidades federais. Essas competências totalizam 13.408 observações abrangendo todas as unidades administrativas federais. Consideramos que as competências ali listadas servem como uma medida da institucionalização do uso de evidências para o domínio normativo na medida em que indicam explicitamente, nos documentos fundacionais dos órgãos e entidades, se o uso de evidências faz parte das competências de suas unidades.

Utilizando uma abordagem que trata texto como dados (*text-as-data*), desenvolvemos uma codificação automatizada baseada em dicionário para cada competência, a fim de identificar se fazia referência a atividades relacionadas à mobilização de evidências, que para os fins deste capítulo foram consideradas desde atividades de monitoramento e avaliação (M&A) até a análise de dados, a prospecção e a mobilização de pesquisas. O dicionário incluiu os termos listados no quadro 1.

QUADRO 1
Termos incluídos na codificação automatizada baseada em dicionário

Categorias de uso de evidências	Termos
M&A	Avaliar
	Avaliação
	Monitoramento
	Monitorar
	Efetividade
	Eficiência
Pesquisa e análise de dados	Informação
	Acompanhamento
	Pesquisa
	Estudo
	Evidências
	Dados (data)

Elaboração dos autores.

Também nos interessava avaliar se essas responsabilidades legalmente definidas são implementadas na prática. Em outras palavras, nosso objetivo foi verificar se as unidades administrativas federais de ambos os ministérios que mencionam funções relacionadas ao uso de evidências são, de fato, percebidas dessa maneira pelos servidores do ministério.

Para isso, foi aplicado um questionário simples para todas as secretarias executivas dos ministérios, em que foram dirigidas ao respondente designado duas perguntas relacionadas ao uso de evidências: "O seu ministério possui uma unidade de monitoramento e/ou avaliação (M&A) de políticas públicas?"; e "O seu ministério possui outras áreas ou unidades dedicadas à pesquisa aplicada e à análise de dados?". Em seguida, os respondentes foram solicitados a especificar os nomes das unidades.[12]

Para a terceira etapa, foram realizados cinco grupos focais do MDS totalizando dezenove participantes no período de abril e maio de 2024. Quanto ao MDHC, foram conduzidos cinco grupos focais totalizando doze participantes e uma entrevista individual, no período de abril e maio de 2025. A preferência pela realização do grupo focal, sempre que possível, justifica-se por considerarmos

12. Essa etapa da pesquisa foi realizada em colaboração com a equipe da SMA/MPO e do MDS. A consulta foi conduzida entre 28 de novembro e 15 de dezembro de 2023, alcançando uma taxa de resposta de 97% das secretarias executivas dos 38 ministérios que compunham a administração direta no período da pesquisa. Os achados indicam que mais de três quartos dos ministérios contavam com alguma unidade de M&A, ainda que, na maior parte dos casos, se tratasse de apenas uma ou duas unidades. Somente 8 dos 38 ministérios relataram possuir três ou mais unidades, sendo o Ministério da Saúde o que concentra o maior número, com vinte áreas de M&A (Pareschi *et al.*, 2025).

que as interações entre os participantes e as influências mútuas no momento do debate permitem aos pesquisadores identificarem as opiniões e os valores consensuais e não consensuais sobre o tema de maneira mais contundente (Gondim, 2003). Por isso, a técnica foi mantida mesmo quando o número de participantes era reduzido. O perfil dos respondentes consistiu em burocratas que atuam como assessores de políticas (*policy advisers*) nas áreas setoriais dos ministérios. O foco temático dos grupos foram os condicionantes da atuação dos participantes que representavam os pontos focais dos ministérios para as atividades de monitoramento, avaliação e mobilização de evidências.

Embora o grupo focal tenha sido uma importante técnica de coleta de dados da pesquisa, deve-se compreendê-la como técnica complementar, cujos resultados se inserem em uma pesquisa mais ampla, com revisão bibliográfica e análise documental.

4 RESULTADOS E COMPARAÇÕES: MDS E MDHC

4.1 MDS

4.1.1 Trajetória histórica, cultura de políticas e institucionalização

O Estado de bem-estar social toma impulso nos países desenvolvidos do Ocidente a partir da Segunda Guerra Mundial, quando se consolida a noção dos direitos sociais. Trata-se de direitos de cidadania, em que cabe ao Estado garantir, via serviços e programas governamentais, o bem-estar dos cidadãos diante das contingências da sociedade moderna.

Conforme um conjunto de autoras (Draibe, 1990; Kerstenetzky, 2012; Menicucci e Gomes, 2018), no Brasil, o ano de 1930 é um marco no reconhecimento dos direitos sociais. O processo de construção do sistema de proteção social, inicialmente, se volta para as proteções trabalhistas a categorias profissionais específicas. Seria o que Santos (1979) chamou de cidadania regulada, em que os direitos sociais seriam direcionados a setores assalariados específicos, excluindo-se parcela da população.

A grande mudança no campo ocorre com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), quando se estabelece um sistema de proteção social, que se estrutura a partir do seguinte tripé de políticas sociais: i) previdência social – contributiva; ii) saúde pública – não contributiva e universal; e iii) assistência social – não contributiva e destinada a pessoas que dela necessitarem, como aquelas que enfrentam diferentes tipos de vulnerabilidade social (pobreza, violência doméstica, deficiências incapacitantes, entre outras).

Especificamente, a política de assistência social pode ser dividida em três grandes ciclos. O primeiro, pós-CF/1988, em que se dá a institucionalização da política, com a busca de se substituir um sistema caritativo por um de direitos sociais. O texto constitucional lança as bases para estabelecer um sistema de assistência social amplo, citando, a título de exemplo, a necessidade de proteção à família, à infância, aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência. Iniciativas posteriores serão trazidas na consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e na implementação de serviços e benefícios socioassistenciais.

O segundo ciclo terá seu início em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e a instituição do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), momento em que se automatizam as transferências de recursos para as esferas subnacionais e se estabelecem regras de funcionamento e de cofinanciamento entre as três esferas de governo – União, estados e municípios (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017; Jaccoud, Lício e Leandro, 2018).

O terceiro ciclo está atrelado à ascensão dos governos de centro-esquerda, liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de 2003. Nesse momento dá-se a ampliação da estrutura da assistência social, com a instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Suas. Do ponto de vista da infraestrutura de atendimento, se implantam, em praticamente todos os municípios brasileiros, os centros de referência da assistência social (Cras), que serão responsáveis pela prestação de serviços socioassistenciais, como acompanhamento e fortalecimento de vínculos familiares e garantia de segurança alimentar. Além disso, realizam o processo de entrevista e inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), registro administrativo mantido pelo governo federal para a seleção de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) – maior programa de transferência condicionada de renda do mundo –, do benefício de prestação continuada (BPC), entre outras dezenas políticas de combate às diferentes vulnerabilidades sociais.

Para que tenhamos uma ideia do atual sistema de assistência social, vale conhecer os grandes números. Em março de 2025, havia 8.822 Cras; o CadÚnico tinha 40,8 milhões de famílias, com dados de mais de 93,7 milhões de pessoas (cerca de metade da população brasileira). O programa de transferência condicionada de renda, o PBF, atendia a 20,4 milhões de famílias, ao passo que o BPC atendia a 3,5 milhões de pessoas com deficiência e outros 2,6 milhões de idosos.[13]

Em face da complexidade institucional brasileira, que se divide administrativamente em União (nível federal), 27 Unidades Federativas (UFs) e 5.570 municípios, o sistema de proteção social brasileiro conta com uma estrutura

13. Dados disponíveis em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php. Acesso em: 14 jun. 2025.

de coordenação e descentralização federativa. Esse sistema possui fóruns que congregam atores governamentais dos vários níveis para debater e instituir boas práticas, além de fóruns de participação social. O processo participativo, também instituído pela CF/1988, foi responsável pela rápida expansão dos serviços e benefícios socioassistenciais prestados nacionalmente (Almeida, Carlos e Silva, 2016). Estes últimos apresentam grande relevância para a política, pois possuem poder de decisão. Os conselhos temáticos de políticas públicas estão presentes em todos os níveis federativos – União, estados e municípios –, apresentam paridade de representantes – metade indicada pelo governo e a outra metade eleita pela sociedade civil – e tem o condão de definir os rumos e a forma de implementação da política, além de auditar a prestação de contas.

Outro ponto relevante é a diferença de capacidades estatais quando se analisa a política de assistência social e o campo específico da transferência de renda, o qual engloba o PBF e o CadÚnico – inicialmente instituído para ser a base do PBF e depois ampliado para outras políticas sociais. Desde a instituição do MDS, em 2004, a gestão da política de assistência é feita pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); por sua vez, a do CadÚnico e do PBF é feita pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc).[14] Essa divisão administrativa culminou em níveis de capacidades estatais distintas. A SNAS apresenta perfil mais político e inserido nos mecanismos democrático-participativos – fóruns deliberativos – existentes. Já a Senarc se caracteriza por uma equipe de perfil técnico, com a expressiva presença de profissionais de carreiras (Dutra, 2014; Sátyro e Cunha, 2018). Há que se ressaltar, no entanto, que as capacidades analíticas de ambas as agendas foram fortalecidas com a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) em 2004, criada com a atribuição exclusiva de M&A, análise e disseminação de dados, e pesquisas nas áreas de atuação do MDS (Pareschi *et al.*, 2025).

Por demandarem forte interação com os entes subnacionais, ilustramos o grau de institucionalização dessas políticas no âmbito local por meio da análise de indicadores do desempenho de estados e municípios na implementação de políticas públicas. O índice de gestão descentralizada (IGD) e o IGD-Suas concentram-se principalmente na mensuração do desempenho na implementação de políticas sociais específicas – o PBF (no caso do IGD) e o Suas (no caso do IGD-Suas). O IGD foi criado em 2006 para monitorar o esforço dos municípios na execução do PBF, sendo expandido para os estados em 2010. O IGD-Suas foi criado em 2011, com base nas lições aprendidas com o IGD. Ambos os índices são produzidos mensalmente e estão diretamente vinculados à transferência de

14. Em 2023, o MDS foi reformulado, ficando o CadÚnico e a produção de análises na Sagicad, e o PBF em uma secretaria específica. A SNAS seguiu com as responsabilidades da coordenação dos serviços socioassistenciais e do BPC.

recursos federais. São baseados em dados administrativos atualizados continuamente pelo MDS. O IGD e o IGD-Suas são instrumentos operacionais que demonstram arranjos de governança interfederativa de monitoramento estáveis e maduros, criados há mais de quinze anos. Atingiram um grau de complexidade mais elevado ao passarem a ser diretamente utilizados na alocação de recursos federais focados na gestão de políticas sociais. Esses indicadores são úteis para a lógica de desempenho e financiamento por resultados em programas com papéis federativos claramente definidos (como o PBF) ou em um sistema nacional (como o Suas).

Ainda que haja diferenças entre o contexto das áreas de assistência social e de transferência de renda, a cultura de evidências do MDS apresenta estabilidade e relativa coesão diante da longevidade e maturidade institucional de suas políticas. Instrumentos e ferramentas de implementação consolidados garantem sustentabilidade das ações e um grau de complexidade mais elevado para o exercício da função analítica que se vale de seus dados (Couto, 2024). A atuação técnica e articuladora da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad), as fontes internas oriundas de registros administrativos, bem como os sistemas informacionais mantidos pelo próprio ministério e outros órgãos governamentais dão sustentação às ações do MDS e à produção de pesquisas pela comunidade acadêmica (Mello, 2022; Jannuzzi, 2022). A *expertise* técnica do corpo burocrático do ministério é fator importante para a manutenção e o aprimoramento das políticas, assim como o arranjo de governança que envolve a interação com a sociedade civil por meio de instâncias de participação social previstas normativamente.

4.1.2 Normativo das competências institucionais

Para o MDS, o quadro 2 apresenta o conjunto de unidades que foram identificadas – seja pela classificação da base de normativos, seja pelas respostas ao questionário das secretarias executivas – com responsabilidade de mobilizar evidências, isto é, realizar atividades de M&A, bem como de mobilização de pesquisa e análise de dados. O quadro especifica o nome de cada unidade, o tipo de atividade e a fonte pela qual essa responsabilidade foi identificada.

QUADRO 2
Unidades do MDS que trabalham com evidências

Unidade	Tipo de atividade	Fonte
Assessoria Especial de Comunicação Social	M&A	Classificação da base de normativos
Departamento de Apoio a Comunidades Terapêuticas	M&A	Classificação da base de normativos
Departamento de Apoio à Inclusão no Mercado de Trabalho	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Departamento de Benefícios de Assistência Social	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Departamento de Condicionalidades	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Departamento de Gestão Contratual e Financeira	M&A	Classificação da base de normativos
Departamento de Gestão da Informação	Pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos e questionário aplicado às secretarias executivas (somente M&A)
Departamento de Monitoramento e Avaliação	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos e questionário aplicado às secretarias executivas (somente M&A)
Departamento de Proteção Social Básica	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Departamento de Proteção Social Especial	M&A	Classificação da base de normativos
Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Ouvidoria	Pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único	M&A e pesquisa e análise	Classificação da base de normativos e questionário aplicado às secretarias executivas (somente pesquisa e análise)
Secretaria Nacional de Inclusão Socioeconômica	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Subsecretaria de Gestão de Fundos e Transferências	M&A	Classificação da base de normativos
Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos e questionário aplicado às secretarias executivas (somente M&A)
Subsecretaria de Tecnologia da Informação	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos e questionário aplicado às secretarias executivas (somente pesquisa e análise)

Elaboração dos autores.

Das 13.408 responsabilidades registradas no banco de dados dos normativos, 447 referem-se ao MDS. Dessas, 48 (11%) incluem alguma forma de uso de evidências: 15 responsabilidades estão associadas exclusivamente à pesquisa e análise de dados; 27 exclusivamente ao M&A; e 6 envolvem ambos os tipos de uso.

Em relação às unidades que incluem o uso de evidências, 21 foram identificadas por meio da classificação das responsabilidades, conforme definido em seus

documentos fundacionais. Uma delas, o Departamento de Apoio a Comunidades Terapêuticas, foi descontinuada. Cinco dessas unidades também foram mencionadas nas respostas ao questionário enviado ao ministério. Em outras palavras, essas unidades não apenas têm o uso de evidências formalmente incluído em seu mandato legal mas também são reconhecidas pelos servidores como responsáveis por essas atividades na prática.

As unidades identificadas na área de M&A foram: o Departamento de Monitoramento e Avaliação (Sagicad), o Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança. Além disso, duas unidades foram identificadas pelo mesmo respondente como atuantes em pesquisa e análise de dados: a Subsecretaria de Tecnologia da Informação e a Sagicad. Ambas também foram identificadas pela classificação automatizada.

4.1.3 Governança, capacidades, lideranças e parcerias

Os grupos focais com o corpo técnico das áreas finalísticas do MDS revelaram uma percepção de nível de institucionalização avançado da governança de evidências do ministério. Processos e fluxos de produção e uso de evidências oriundos de ações de M&A mostraram-se explicitamente estabelecidos. Como demonstrado na análise das competências institucionais, a centralidade e a estabilidade de uma área especializada (Sagicad) para coordenar essas atividades foram amplamente reconhecidas, e a definição de papéis para a governança demonstrou-se consensual. Esses fatores e o processo recente de revisão da portaria que define a política de M&A do ministério, que culminou na publicação da Portaria MDS nº 1.087, em maio de 2025, permitem classificar o contexto do MDS no estágio de maturação da institucionalização, conforme o modelo da OMS (Opas, 2023). Trata-se de uma governança de evidências caracterizada pela liderança da Sagicad exercida de forma colaborativa em parceria com as áreas finalísticas do ministério e que, a depender da demanda, pode contar com a colaboração de atores externos, como a academia e produtores de dados ,e evidências governamentais.

> Então, a Sagi, desde o ano passado, na construção do planejamento estratégico do novo ministério, tem nos apoiado muito no aspecto de criação e revisão de indicadores das políticas. Inclusive, a gente está nesse processo atual de revisar alguns indicadores para avaliar se eles realmente correspondem às expectativas, se eles atendem àquilo que está sendo proposto. A Sagi tem um grande histórico na Esplanada [dos Ministérios]. Especificamente, falando da parte de avaliação e monitoramento. É uma referência dentro da Esplanada [dos Ministérios] para essa construção. Além disso, ela tem a questão dos dados abertos. Eles têm painéis com muitos dados das políticas de ministério que auxiliam muito nos trabalhos quando a gente precisa de informações e de dados (Grupo focal 1, MDS).

O monitoramento aparece como uma função incorporada às rotinas das áreas finalísticas, especialmente no uso de registros administrativos e indicadores para o acompanhamento das ações. A Sagicad, por sua vez, é percebida como referência técnica para todo o ministério e também para outros órgãos governamentais, o que assegura a qualidade e a organização dos dados, com papel relevante na definição de indicadores e na produção de inteligência, a partir das informações disponíveis. Há consenso de que o monitoramento é uma responsabilidade compartilhada, sendo a Sagicad vista como uma facilitadora especializada para apoiar as áreas, sobretudo na formulação de novas políticas.

Diferentemente do monitoramento, a avaliação *stricto sensu* não é vista como responsabilidade direta das áreas finalísticas. Limitações de tempo e *expertise* fazem com que a Sagicad e parceiros externos sejam percebidos como os atores mais aptos para conduzi-las. A Sagicad é reconhecida tanto como executora direta quanto como articuladora de avaliações externas, consideradas importantes para o aprendizado institucional e para a legitimação das ações do ministério.

> A gente tem muito pouco recurso humano. Como todas as áreas, todos os ministérios, todas as secretarias estão passando por essa deficiência de pessoal. Nós que estamos aqui, na área operacional, na área técnica, o nosso enfoque no dia a dia é mais monitoramento, mais operacional mesmo… É o que a gente dá conta de fazer e, se a gente vai subindo, aí a gente precisaria, de fato, que essas áreas-meio – o DGSUAS, a Sagicad – tivessem capacidade para nos apoiar (Grupos focais 3 e 4, MDS).

Quanto ao entendimento do que são fontes de evidências, os informantes não estabeleceram hierarquias entre fontes internas e externas, nem entre métodos qualitativos e quantitativos. A complementaridade é valorizada, com maior adequação dos métodos internos aos estudos avaliativos e das pesquisas externas às avaliações mais complexas. Há destaque para a relevância de estudos que incorporem a perspectiva dos usuários, apontando algumas experiências positivas e interesse em expandir tais abordagens.

> Olha, eu sei de várias pesquisas de avaliação que captaram ou que tinham bloco que captava percepção do usuário. Não participei, tive conhecimento. Algumas que foram desenvolvidas na Sagi, no BPC, a do Paif [Proteção e Atendimento Integral à Família] tinha essa metodologia de ir ao Cras e ver a opinião dos usuários. Acho relevante. Sei de outras de grupos focais. Não vou me recordar agora, mas acho superimportante. Grupo focal, pesquisa, questionário, tudo isso que leva em consideração percepção dos usuários, beneficiários é bem relevante… Teve uma que foi bem importante sobre os ianomâmis que a Sagi fez. Foram vinte consultores contratados, foram em várias terras indígenas. Fizeram um trabalho bacana colocando isso. A gente faz um programa para resolver problema, mas ele vai lá, resolve o problema e cria novos (Grupo focal 4, MDS).

No que se refere às iniciativas de tradução de evidências, dois tipos de ações merecem destaque. A primeira está relacionada à existência de procedimento para cessão de dados para pesquisa que, embora relevante, demanda aprimoramentos para torná-lo menos burocrático e fragmentado e com maior retorno dos resultados da pesquisa para a gestão das políticas. A segunda refere-se aos reconhecidos esforços do ministério na disseminação da informação por meio de aplicativos e ferramentas digitais. Em que pese a ampliação e diversificação de ofertas, os informantes também apontam a necessidade de maior integração entre bases de dados, simplificação do acesso e melhoria da usabilidade das ferramentas.

> Eu preciso de um cruzamento de dados de outras políticas. Se a gente consegue cruzar isso também, aí sim eu consigo direcionar as ações da secretaria para um público específico [...] para nós, a interseccionalidade é extremamente importante, cada vez mais para o governo e aí, sim, falando sobre esse assunto, a gente tem uma dificuldade de que bancos de dados que conversem. Políticas que conversem, não é? É isso, talvez seja a maior dificuldade de implementar isso em cruzamentos dos bancos de dados. Você precisa de capacidade de processamento de dados, de equipes maiores e mais qualificadas para isso (Grupo focal 5, MDS).

> Acho que para nós, hoje, o problema não é informação. A gente tem muita. O problema é a consolidação dessas informações. O que que a gente faz com elas? Porque, com tanta ferramenta que a gente tem, a gente tem que lembrar que, lá na ponta, o gestor, às vezes, não tem uma internet boa igual a gente tem. Ele não tem um conhecimento estatístico, porque eu, quando eu estava no município, eu não tive. Eu não estava preparada para isso. A gente não sabe como é que faz essa consolidação (Grupo focal 2, MDS).

Quanto às capacidades, embora reconhecida a elevada capacidade técnica das equipes da Sagicad e das áreas finalísticas, a escassez de pessoal e a redução de esforços de capacitação foram apontadas como pontos críticos para a manutenção dos padrões desejáveis de capacidade analítica e memória institucional da organização.

> Eu vejo com grande angústia essa questão do RH [recursos humanos]. Outra coisa [de] que eu sinto falta aqui hoje é a questão de registro de informações. Ter um histórico conciso mesmo, palpável, […] eu acho que falta isso, não é só a questão da avaliação e do monitoramento da nossa política. Perpassa por esse histórico nosso mesmo enquanto secretaria, enquanto departamento, enquanto coordenação e para isso tem que ter recursos humanos. E tempo para a gente fazer as coisas, a gente recebe demanda aqui do MPF [Ministério Público Federal] para ontem, a demanda chegou e a gente tinha que ter respondido ontem. Então não dá para criar essa cultura de avaliação do nosso trabalho (Grupo focal 2, MDS).

4.2 MDHC

4.2.1 Trajetória histórica, cultura e institucionalização das políticas

A partir da segunda metade do século XX, os direitos humanos consolidaram-se como uma das principais ideias-força na defesa da dignidade humana. Como destacou o filósofo Carlos Nino, trata-se de um dos maiores inventos da civilização. Esse processo foi impulsionado, sobretudo, pela promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), que deu origem a um sistema global de normas, instituições e compromissos com a promoção dos direitos fundamentais, especialmente voltados à proteção de grupos vulneráveis.

Entretanto, em décadas recentes, no mundo e no Brasil, tem-se intensificado um processo de fortalecimento da direita, como campo político-ideológico. Em sua faceta populista, a direita tem questionado crescentemente certos pilares da democracia liberal (Mudde e Kaltwasser, 2017; Rosanvallon, 2020).

No Brasil, esse movimento se opõe ao regramento instituído pela CF/1988, seja avançando argumentos de caráter econômico-fiscal, seja fundamentando essa oposição em argumentos que remetem a uma complexa cosmovisão em que se destacam elementos morais e religiosos. Dessa forma, a atual onda conservadora e o crescente protagonismo das chamadas "novas direitas" impõem uma séria problematização à fundamentação teórica aos direitos humanos, bem como à institucionalização destes. Além disso, o pensar sobre a questão da institucionalização do uso de evidências em direitos humanos pressupõe o estabelecimento, em firmes bases conceituais, desses direitos como área de política pública. Portanto, no atual contexto de polarização radicalizada, de caráter ideológico, a defesa da institucionalização do uso de evidências em direitos humanos torna-se também uma luta política.

Historicamente, a área de direitos humanos como política pública nasce a partir do tensionamento de duas lógicas. De um lado, há a pretensão de se fundamentarem os direitos humanos em princípios fundamentais e universais, como o princípio da dignidade humana. Tais princípios seriam válidos para todos os seres humanos, independentemente de seus contextos particulares. De outro lado, há uma lógica particularista, visto que as políticas de direitos humanos se voltam para públicos específicos, como idosos, crianças e adolescentes e pessoas com deficiências. Certo é que os próprios contextos nacionais e/ou comunidades socioculturais mais abrangentes se apresentam como clivagem ou desafio importante à noção do humano universal.

A tensão entre as lógicas universalista e particularista dos direitos humanos se constitui em uma espécie de "motor histórico" das políticas de direitos humanos. Em outras palavras, foi sobre a base normativa da universalidade dos

princípios dos direitos humanos – em parte resultante das pressões de distintos grupos sociais – que esses grupos conseguiram historicamente ter seus interesses representados na institucionalidade pública.

Como consequência desse evoluir histórico, formou-se uma cultura de evidências do setor de direitos humanos que tende a valorizar as informações provenientes de grupos sociais interessados, as informações de grupos de incidência política (*advocacy*), os relatórios-síntese de organizações da sociedade civil, os relatórios de organismos internacionais e os processos judiciais.

Assim como na área de políticas sociais e transferência de renda, as políticas de direitos humanos são implementadas em coordenação com os entes federativos. No entanto, no caso dos direitos humanos, a coordenação federativa se dá em um contexto institucional muito menos maduro, na medida em que são mais raras as pastas de direitos humanos nos níveis subnacionais. Além disso, não há mecanismos rotineiros de repasse fundo a fundo, tampouco critérios estabelecidos sobre quais entes federados devem receber os repasses. Some-se a isso o fato de que os recursos em âmbito nacional para a pasta de direitos humanos são mais escassos do que em áreas de políticas sociais.

Da mesma forma que foram observados indicadores de implementação em nível subnacional no caso do MDS, podemos analisar o recém-criado índice de capacidade institucional em direitos humanos (ICI-DH). Desenvolvido em 2023, com o objetivo de medir as capacidades dos entes federados na promoção e proteção dos direitos humanos, o índice tem periodicidade quadrienal e é composto por seis indicadores que medem a existência e o funcionamento de estruturas e instrumentos institucionais essenciais para a gestão de direitos humanos: i) unidade de gestão de direitos humanos; ii) plano de direitos humanos; iii) fundo estadual ou municipal de direitos humanos; iv) ouvidoria; v) conselho de direitos humanos; e vi) conferências de direitos humanos. O ICI-DH utiliza principalmente dados secundários produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em que pese a recenticidade do índice e a sua ausência de vinculação à transferência de recursos federais, sua formulação denota a preocupação com dimensões da institucionalização específicas das políticas de direitos humanos na medida em que prevê análises especiais de capacidades locais para a implementação de ações voltadas a grupos vulnerabilizados.

4.2.2 Normativos das competências

O MDHC possui as unidades que possuem responsabilidades legais relacionadas ao M&A, bem como à pesquisa e análise.

Foram encontrados quatorze mandatos que indicam o uso de evidências, revelando que oito unidades dentro do MDHC incluem formalmente o uso de evidências em alguma capacidade dentro de sua estrutura. Essas unidades, juntamente com as categorias de uso de evidências que abrangem, estão apresentadas no quadro 3.

QUADRO 3
Unidades do MDHC que trabalham com evidências

Unidade	Tipo de atividade	Fonte
Assessoria Especial de Educação e Cultura em Direitos Humanos	M&A	Classificação da base de normativos
Secretaria Executiva	M&A/pesquisa e análise	Classificação da base de normativos
Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências (CGIE)	Pesquisa e análise	Questionário aplicado às secretarias executivas
Coordenação-Geral de Planejamento e Monitoramento de Programas e Ações	M&A	Questionário aplicado às secretarias executivas
Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	M&A	Classificação da base de normativos
Diretoria de Proteção da Pessoa Idosa	M&A	Classificação da base de normativos
Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua	M&A	Classificação da base de normativos
Diretoria de Defesa dos Direitos Humanos	M&A	Classificação da base de normativos
Diretoria dos Direitos da Pessoa com Deficiência	M&A	Classificação da base de normativos
Coordenação-Geral de Pesquisa, Dados e Informações da Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Pesquisa e análise	Questionário aplicado às secretarias executivas
Diretoria de Promoção e Defesa dos Direitos LGBTQIA+	Pesquisa e análise	Classificação da base de normativos

Elaboração dos autores.

A partir do cruzamento entre a classificação automatizada e as respostas da pesquisa, foram identificadas três unidades reconhecidas pela liderança do ministério como produtoras de evidências: uma de M&A – a Coordenação-Geral de Planejamento e Monitoramento da Secretaria Executiva – e duas de pesquisa e análise – a CGIE, da Secretaria Executiva; e a Coordenação-Geral de Pesquisa, Dados e Informação, da Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Ressalta-se que a primeira foi recentemente incorporada pela Diretoria de Promoção dos Direitos Humanos, sendo necessária uma análise adicional sobre os impactos dessa mudança.

4.2.3 Governança, capacidades, liderança e parcerias

Os grupos focais realizados com burocratas assessores de políticas do MDHC revelam que, ao longo de dois anos, esses atores passaram pelas etapas de eventos desencadeantes e de conscientização, encontrando-se atualmente em uma fase de desenvolvimento da institucionalização do uso de evidências – marcada por avanços significativos em algumas dimensões e desafios persistentes em outras.

A demanda por evidências nas diversas áreas do MDHC é intensa e multifacetada, com origens que vão desde órgãos estatais (como ministérios, secretarias e Judiciário) até movimentos sociais, cidadãos, organizações internacionais e instâncias participativas. Essa demanda costuma ser diária e se expressa tanto por vias institucionalizadas, como a Lei de Acesso à Informação e o Ministério Público, quanto por canais informais, como visitas de gestores locais. No entanto, diferentemente do uso instrumental clássico defendido pelo movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências, o uso predominante no MDHC é do tipo conceitual ou de esclarecimento – um uso voltado à sensibilização e à transformação do modo como problemas são percebidos (Weiss, 1979; Amara, Ouimet e Landry, 2004). As evidências solicitadas buscam majoritariamente a caracterização de vulnerabilidades dos gargalos de implementação ou da ausência de ações, refletindo o papel do MDHC como órgão de defesa e promoção de direitos humanos.

> Então, boa parte do que se pede do MDHC é a produção das evidências para a sociedade civil. O Sistema Nacional de Indicadores e Direitos Humanos foi isso. A sociedade civil encomendou para o próprio Estado a produção de indicadores para mostrar vulnerabilidades (Entrevistado A, MDHC).

> Como as próprias redes de ativismo entendem da importância de serem representadas pelos indicadores, pelas evidências disponíveis, isso nos coloca um grande desafio, que a gente entende que é sobre representação nas estatísticas (Grupo focal 3, MDHC).

> E, aí, a finalidade de a gente ter essas evidências é romper o ciclo de violências na trajetória desses adolescentes e desses jovens, romper o ciclo da trajetória infracional desses adolescentes [...] acho que essas evidências nos ajudam a construir programas de intervenção, a financiar, a cofinanciar, na verdade, junto aos estados, a financiar programas nacionais, a efetivar os planos e as políticas nacionais (Grupo focal 1, MDHC).

No que diz respeito à produção e à manutenção de evidências, os relatos indicam que há grande heterogeneidade entre as áreas do MDHC. Poucas secretarias contam com equipes técnicas fixas dedicadas à análise de dados. Algumas áreas ainda estão em estágios iniciais de definição de indicadores e construção de sistemas de acompanhamento, como no caso das políticas para pessoas em situação de rua ou da pauta de direitos humanos e meio ambiente. Isso evidencia

a coexistência entre áreas mais institucionalizadas e outras em consolidação, exigindo uma governança de evidências flexível.

> Quando a gente chegou, a gente constituiu a Rede Nacional de Gestores Estaduais e Direitos Humanos da Pessoa Idosa, que é para trazer as experiências que os estados têm. Agora a gente vai fazer uma síntese disso, dessas experiências, vendo se [a coleção de experiências] foi avaliada. Se não foi, qual foi a efetividade, eficiência ou eficácia disso. E aí a gente tem trabalhado muito com o que acontece na realidade e com o que já tem de produção científica relacionada e de síntese dessa evidência (Grupo focal 2, MDHC).

> Na nossa parte, a produção de evidências é feita pelas áreas técnicas internas da nossa área da assessoria e, como tem quatro grandes áreas na assessoria, cada área trata suas evidências, a produção de suas evidências em apartado, não existe uma área que concentre, que consiga congregar os dados. No máximo, a gente envia esses dados para o ponto focal, e esse ponto focal pode sistematizar para uma autoridade máxima, acima da assessoria, ou para alguma demanda externa (Grupo focal 1, MDHC).

Predomina a coleta de informações de fontes diversas, com ênfase no monitoramento de serviços e públicos. Pesquisas mais robustas, quando realizadas, geralmente envolvem parcerias com universidades, organizações não governamentais (ONGs) ou organismos internacionais, e muitas vezes incluem esforços de tradução do conhecimento para públicos diversos.

> Os principais atores que são envolvidos na produção e divulgação das evidências na nossa área eu acho que são as instituições nacionais, especialmente o IBGE, mas também organismos da sociedade civil atuam muito na produção de evidências, especialmente dentro do sistema de monitoramento de resoluções, recomendações e sentenças internacionais (Grupo focal 3, MDHC).

> Até fiquei lembrando de uma coisa: teve uma organização que foi muito importante na trajetória da institucionalização das políticas públicas ou dos diagnósticos para a realização de políticas públicas LGBTQIA+, pessoas que são pesquisadores e pesquisadoras, e que faziam um encontro nacional que se chamava Encontro Nacional Universitário sobre Diversidade Sexual (Enuds), e que começou a reunir a militância acadêmica em torno disso. A própria estruturação das políticas públicas LGBT+ contou muito com esses pesquisadores e com essas pesquisadoras (Grupo focal 2, MDHC).

No plano das capacidades, os pontos focais para as atividades de *policy advice* nas áreas finalísticas formam um corpo técnico altamente qualificado, com formação acadêmica avançada e experiência na gestão ou no ativismo. No entanto, o cenário geral do ministério é de número reduzido de servidores efetivos, alta rotatividade de equipes e sobrecarga de atribuições, o que compromete a continuidade das iniciativas, a consolidação de uma memória institucional e o fortalecimento de práticas analíticas. Também foram apontadas lacunas na formação em ferramentas

de análise de dados. A escassez de equipes e a insuficiência de recursos orçamentários são desafios constatados por todas as áreas como ameaça à institucionalização do uso de evidências.

> E eu vejo que pelo arranjo de hoje, da quantidade de trabalho para a força de trabalho que a gente tem disponível, uma grande dificuldade é a gente ter as condições mesmo de fazer esse levantamento e conseguir trabalhar de uma maneira mais organizada, sistematizada, com referencial metodológico mais sólido para fazer esse trabalho de acessar e sistematizar essas evidências. Para mim, essa é uma das grandes dificuldades atuais. A gente tem a vontade, mas a gente não tem a condição para fazer (Grupo focal 4, MDHC).

Diversos desafios específicos à atuação do MDHC foram apontados. Um deles é a escassez ou inexistência de dados básicos para a formulação de políticas: muitos públicos sequer possuem documentação, dificultando seu mapeamento. Mesmo quando os dados existem, há barreiras normativas, técnicas e políticas que dificultam o compartilhamento entre entes federativos e esferas de governo. Em certos casos há inconsistências entre registros administrativos e estatísticas internacionais, como no caso da definição de pessoa idosa, o que compromete o monitoramento e a comparabilidade das políticas públicas.

> Acho que as evidências que a gente tem disponíveis, mesmo trabalhando os dados, muitas vezes não respondem ao problema específico por conta de um desalinhamento mesmo das estatísticas com os problemas atuais. Isso é um problema bastante grande. Muitas vezes, a gente tem que responder a matrizes de informações internacionais E a gente não tem dados mesmo, dados estatísticos, para responder a essas recomendações. Então, acho que a gente tem o problema de quais dados estão sendo produzidos no Sistema Estatístico Nacional (Grupo focal 3, MDHC).

A necessidade de atualização constante das evidências diante das mudanças sociais rápidas também é um ponto sensível. Fenômenos como violência sexual digital, por exemplo, exigem evidências contemporâneas para serem compreendidos e enfrentados de forma eficaz.

> O enfrentamento à violência sexual, por exemplo. Há vinte anos, a gente tinha um cenário complexo [...] A questão hoje de telas e do uso da violência sexual *online* é diferente de dez anos atrás, cinco anos atrás. Então, eu preciso de evidência hoje para entender o mesmo fenômeno, ou que tem o mesmo nome, mas é diferente (Grupo focal 1, MDHC).

Além disso, o campo dos direitos humanos lida com conceitos em constante expansão – como os de vulnerabilidade ou identidade –, que tornam mais complexa a mensuração e a padronização das evidências. Dessa forma, pode-se caracterizar o conhecimento produzido como mais provisório e mais dado a críticas, quando comparado com políticas públicas de outras áreas, como a saúde.

Com isso, alguns pilares da construção da governança, dos padrões e dos processos estão fincados em terreno mais arenoso.

> Existe uma evidência muito objetiva em relação a essa ideia sobre pessoas atingidas pela violência ou pelas violações de direitos humanos durante a Ditadura [Militar] que é baseada nesses relatórios oficiais, então, que é uma evidência de número muito restrito de pessoas, e existe um campo nebuloso em relação à população que foi atingida de diferentes maneiras ou até atingida de maneira fatal, mas que não é contemplada. Então existe uma discussão ampla e muitas críticas em relação a isso, quem seriam, quem são as reais vítimas, qual é o número real de vítimas fatais, então a gente sabe que é uma subnotificação e que é um número difícil de ser atingido de uma maneira mais complexa. Por outro lado, existe também uma ideia sobre graus diferentes de violência. Então, [há] pessoas que não são vítimas fatais, mas que foram atingidas. Existe uma ideia sobre uma violência continuada. Então, [haveria] uma segunda geração de pessoas atingidas. E todos esses campos são bastante nebulosos para formular uma evidência objetiva em relação a esse público (Grupo focal 1, MDHC).

Relacionado a isso está o caráter político das disputas em torno das evidências. A experiência recente de desmonte institucional e substituição de áreas técnicas por espaços de propaganda reforça a necessidade de blindagem das estruturas voltadas à produção de conhecimento. A instabilidade política, somada à volatilidade das agendas e ao curto horizonte de planejamento, fragiliza o vínculo entre produção de evidências e tomada de decisão.

> De uma maneira geral, o ministério foi bastante capturado. Houve áreas em que houve perseguição mais direta a servidores, em que houve desinformação de maneira mais profunda (Grupo focal 4, MDHC).

> A semana de enfrentamento à gravidez precoce é uma pauta que, a depender do olhar, você pode tratar de um jeito [ou de outro]. Para a gente, com base nas evidências que a gente tem, a questão da gravidez na infância e na adolescência é fruto de violência sexual, de desinformação e de não acesso por adolescentes [...] a métodos contraceptivos. Então a gente tem uma concepção. E na outra concepção ali da extrema-direita vinha uma coisa muito da moralidade e tal. Então, em reuniões, trouxeram uma informação de que, por exemplo, quem se masturbava na adolescência tinha mais propensão a ter impotência na vida adulta. Era o tipo de coisa que orientava, em uma reunião, as ações que a gente ia tomar em relação ao enfrentamento à gravidez na adolescência. Então, ali, claramente tinha viés, que era o viés... De dizer para não fazer sexo, né? Nessa perspectiva (Grupo focal 4, MDHC).

Apesar dos inúmeros desafios, é possível destacar potencialidades. O Brasil conta hoje com uma base expressiva de dados, como os da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do censo demográfico, ambos do IBGE, que têm subsidiado avanços importantes nas políticas públicas. Além disso, foi possível identificar uma compreensão amadurecida sobre o papel das evidências e

uma disposição crescente para reconhecer fontes diversas, que vão além da ciência tradicional, incluindo saberes de comunidades e movimentos sociais.

Alguns participantes destacaram o valor da coprodução de evidências, ou seja, a construção compartilhada de conhecimento entre o Estado, a academia e os sujeitos das políticas públicas. Essa abordagem fortalece tanto a legitimidade quanto a efetividade das evidências utilizadas. A Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH), criada pela Portaria MDHC nº 762, de 7 de dezembro de 2023, é uma estratégia de coprodução que envolve formuladores de políticas, pesquisadores e organizações da sociedade civil, promovida pelo MDHC. Em menos de um ano, a rede reuniu cerca de setenta instituições, apoiou a definição de temas prioritários para a produção de evidências na área de direitos humanos em diálogo com secretarias do MDHC e impulsionou o desenvolvimento colaborativo de *policy briefs*[15] sobre diversos desses temas.

> Eu acho que a gente não faz tanto esse trabalho, eu acho que a gente faz parcerias para isso, parcerias com as instituições de pesquisa acadêmicas e parcerias com as organizações internacionais também. Eu estou pensando nisso, pensando em cartilhas que a gente produz, cursos que a gente oferece, protocolos, algo nessa direção é sempre feito em parcerias. Eu acho que [o que] ajuda, o que nos leva a fazer parcerias, é o fato de, às vezes, outras instituições terem mais recursos do que a gente. Então, a gente faz uma parceria com a OIM [Organização Internacional para as Migrações], por exemplo, ela tem recurso para produzir a cartilha, para produzir alguma coisa. Ou, às vezes, a gente faz TED, termo de execução descentralizada (Grupo focal 3, MDHC).

> Eu acho que a sociedade civil é precursora nesse sentido. Então a gente tem, por exemplo, Cáritas. Essas instituições que historicamente trabalharam e atuaram junto a migrantes, elas foram importantes fontes de informação e ainda são, porque elas estão nessa relação mais direta com os migrantes, trabalhando na ponta. Então, elas conseguem fazer, de fato, diagnóstico da ponta, da realidade, e passar isso para a gente. Para além disso, os organismos internacionais, OIM, Acnur [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados], são importantes fontes de informações para gente (Grupo focal 3, MDHC).

> Algumas ações de cooperação internacional, como os Diálogos Brasil-União Europeia, que a gente conseguiu fazer muito até 2016, 2017, e a atuação de alguns consultores e os nossos projetos de cooperação com a Unesco [Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura], o PNUD [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento], a OEI [Organização de Estados Ibero-americanos], com essas consultorias direcionadas para demandas específicas, acho que também é uma boa fonte de evidência (Grupo focal 4, MDHC).

15. Documento curto e objetivo que apresenta evidências sobre um problema público e oferece recomendações para os tomadores de decisão.

Entre as potencialidades, a criação da CGIE representa um marco significativo como um fator desencadeante do processo de institucionalização do uso de evidências no ministério. Reconhecida amplamente como estratégica e bem articulada, a CGIE tem atuado de forma dialógica com as áreas finalísticas, contribuindo para a sistematização, organização e tradução das evidências.

> Eu acho que é muito acertada [a decisão] da alta gestão [sobre] essa área. Ela é muito estratégica, eu acho que é uma área vinculada à secretaria executiva, mas que dá para perceber que ela não é uma área tão distante assim, por exemplo, da minha área, que seria a ponta do ministério, que é uma área temática dentro da secretaria temática. A gente consegue ter diálogo, às vezes, como uma assessoria que é mais insular do gabinete. Não, você consegue ter diálogo ali, mesmo eles estando na alta gestão. Tem processo de aprendizagem dialógico muito bom. Eu acho que a equipe é muito qualificada. Todos ali são muito qualificados, a gente percebe, e tem uma qualificação técnica, uma qualificação de escuta também, e paciência, né? (Grupo focal 4, MDHC).

> Percebo muito positivamente essa atuação deles e esse desejo de que os direitos humanos possam chegar nas pessoas de modo que elas entendam, de modo que se desfaça esse mau entendimento deliberado de muitas frentes políticas, para além de que as pessoas entendam o que é direitos humanos, como que isso está através da vida de todo mundo e como que as críticas do MDHC têm esse grande potencial de estar na vida das pessoas, de atravessar a vida das pessoas, de melhorar a vida das pessoas. Então, eu avalio muito positivamente (Grupo focal 2, MDHC).

Uma das estratégias de grande repercussão tem sido o Observatório Nacional de Direitos Humanos (ObservaDH),[16] que passou a orientar a narrativa dos dados do ministério acerca das condições dos diversos públicos atendidos por suas secretarias. A plataforma, de acesso aberto a todos os cidadãos, busca contribuir para a compreensão da sociedade sobre o que são os direitos humanos a partir da percepção de como esses direitos se dão na vida das pessoas. A construção desse observatório tem sido realizada em colaboração com as áreas finalísticas, permitindo a integração de dados quantitativos e qualitativos e estimulando as áreas a alterarem suas práticas, envolvendo-se na organização e tradução de evidências de forma mais estruturada.

> Em relação ao papel da CGIE, acho fundamental, inclusive pensando numa dinâmica de transparência ativa, a produção, não só a divulgação, de dados brutos, mas essa produção de interpretação, de também mirar nas insuficiências de alguns dados, eu lembro que o campo ali da LGBTQIA+, dentro do ObservaDH, faz uma série de análises sobre a subnotificação do atendimento da população LGBTQIA+, sobre como a própria quantificação dessa população é fruto de uma subnotificação, porque não é dado aprimorado. Pensando nisso, eu acho que o papel da CGIE

16. Para mais informações, ver o portal do ObservaDH. Disponível em: https://observadh.mdh.gov.br/.

> é muito importante porque ele pouco nos dá oportunidade de mostrar o que está sendo feito, mas muito nos dá oportunidade de entender onde que estão os gargalos das políticas que a gente vem oferecendo e trabalhando sobre elas também. E especificamente a equipe da CGIE também é supercolaborativa, então esse trabalho que a gente tem tido nos últimos meses para nutrir o Observa com a pauta de memória e verdade também tem sido bem positivo (Grupo focal 1, MDHC).

Por fim, apesar da aceitação generalizada da CGIE e do reconhecimento de seus avanços em apenas dois anos, os grupos enfatizam a urgência de garantir sua sustentabilidade. O maior desafio é romper com a lógica da contingência e consolidar um vínculo duradouro entre análise técnica e decisão política no campo dos direitos humanos.

5 ANÁLISE

A análise dos dois casos nos permite afirmar que o histórico e a cultura afetam o que pode ser mobilizado como fonte de evidências nos órgãos federais. Enquanto no contexto de atuação do MDS a institucionalização das políticas foi construída numa dinâmica de indução estatal, com diferentes formas e momentos de interação com a sociedade civil; no do MDHC, o impulsionamento de agendas pela sociedade civil demonstra-se constitutivo do campo voltado ao reconhecimento e à defesa dos direitos humanos. Assim, é plausível supor que áreas de políticas com uma cultura moldada a partir de lutas políticas de grupos sociais tendem a possuir um perfil de uso de evidências bastante plural. Nessas áreas de políticas, as evidências estritamente científicas demonstram-se menos frequentemente utilizadas do que outras áreas de políticas, tais como saúde e ciência e tecnologia (C&T) (Saguin *et al.*, 2024).

A estabilidade experimentada pelo MDS em relação a suas capacidades, instrumentos de gestão e arranjos de governança garantiram o estabelecimento de fluxos e procedimentos coesos e perenes. O grau de maturidade da função analítica no ministério é observado também por meio dos normativos que preveem as atividades de produção de evidências em diferentes áreas, assim como a norma que prevê política específica de M&A para todo o órgão. É percebida divisão de tarefas, sendo as áreas finalísticas voltadas ao monitoramento das ações, e a Sagicad a intermediária estratégica para a integração e o aprimoramento do monitoramento, assim como para a viabilização das avaliações que podem ser produzidas internamente ou em parcerias com atores externos, como a academia e institutos de pesquisa.

A constante construção e desconstrução da estrutura do MDHC, por outro lado, demanda permanente esforço de desenvolvimento de capacidades, de definição de fluxo e processos e de restabelecimento de parcerias. Ademais, a diversidade de estágios de maturidade das políticas e a diversidade de comunidades

epistêmicas com as quais as áreas setoriais interagem tornam a integração de dados e a definição de normativos comuns um grande desafio para o estabelecimento da cultura de evidências no órgão. Apesar das diferenças entre os estágios de institucionalização do uso de evidências nos dois ministérios – o MDS em fase de maturação e o MDHC em fase de desenvolvimento –, há que se destacar algumas similaridades tanto em relação a desafios como a potencialidades.

O primeiro desafio comum trata das capacidades analíticas, que, nos dois contextos, apresentaram-se de alta qualidade no nível individual do corpo burocrático, com função de aconselhamento, mas que, no nível organizacional, foi apontado como insuficiente, por conta da escassez seja de pessoas, seja de orçamento, o que ameaça a sustentabilidade das ações de mobilização de evidências.

O grau de normatização também é uma dimensão que deve ser problematizada, uma vez que, embora a definição legal do uso de evidências seja essencial, ela não é suficiente para garantir sua implementação no âmbito do governo federal. O número de unidades identificado pelos servidores dos ministérios foi consideravelmente menor do que aquele listado nos documentos legais que estabeleceram as estruturas do MDS e do MDHC.

Um outro desafio crítico trata do contexto de disputa em que esses dois ministérios atuam, considerando o público e as agendas de inclusão para os quais a atuação desses órgãos está dirigida. Embora a natureza das políticas do MDS seja mais voltada à prestação de serviços, o reconhecimento e a garantia de direitos são também, nessa pasta, finalidades imbricadas, dada a focalização de suas políticas, muitas vezes nos mesmos grupos vulnerabilizados atendidos pelo MDHC.

Quatro pontos de atenção na atividade de uso de dados e indicadores desdobram-se desse desafio, especialmente em contexto de exacerbação da polarização ideológica. O primeiro se refere ao interesse de acobertamento. Em muitos casos, as violações de direitos envolvem agentes ou instituições que têm interesse em ocultar os fatos. Isso torna escassos ou frágeis os dados disponíveis, especialmente em contextos de violência, repressão ou negligência. Por exemplo: "A evidência do que acontece na prática da socioeducação escancara que é uma prática destoante das perspectivas, das normativas, das previsões normativas nacionais e internacionais" (Grupo focal 1, MDHC).

O segundo trata do desempoderamento social. Grupos vulneráveis, por sua própria condição de marginalização, têm pouca capacidade de produzir informações sobre sua realidade ou de participar de processos institucionais. Pesquisas nessa

área exigem metodologias específicas que identifiquem e representem esses sujeitos com precisão, por meio da desagregação de dados e abordagem territorializada.

> Aquela comunidade, dentro das limitações, dentro das perspectivas e dentro do que ela pode fazer, está gerando evidências, está provando que aquela política pública não só é necessária ali, como ela é possível, mesmo com a precariedade que está dada ali. Então, eu acho que pensar em boas fontes de evidência é a gente pensar no que a gente, que conhece de construção de evidências institucionais, acadêmicas, [aprende com outros tipos de conhecimento], [é] fazer também a gente conseguir se abrir para outras perspectivas de outros tipos de conhecimento, outros saberes que não são institucionalizados (Grupo focal 2, MDHC).

Há ainda o desafio do estigma e preconceito. Certas populações, como pessoas em situação de rua, com deficiências ou com transtornos mentais, enfrentam invisibilidade estatística e institucional. Suas demandas não são facilmente reconhecidas como legítimas ou relevantes, o que compromete a produção de políticas informadas por evidências.

> Como é que você vai discutir o retorno [econômico e social] de uma política para a população de rua? É um grupo pequeno, se você pensar perto de toda a população. É um grupo pequeno, mas que ao mesmo tempo tem seus direitos. A gente trabalha com a perspectiva dos direitos das minorias… (Grupo focal 1, MDS).

E, por fim, destacamos a maior suscetibilidade à desinformação diante das disputas ideológicas nos campos. Na ausência de canais de validação e qualificação das informações, pode haver difusão de dados distorcidos, incompletos ou mal interpretados.

Sobre as potencialidades para a institucionalização ou manutenção da institucionalização, identificamos nos dois ministérios lideranças comprometidas e corpo técnico envolvido e consciente quanto à importância da institucionalização. Há nesse grupo capacidade técnica elevada e coesão em relação à adoção de uma perspectiva moderada e pragmática do que pode ser considerado como evidências para subsidiar suas políticas – não se restringindo a fontes produzidas pelo processo científico, mas com abertura para reconhecer outras fontes de evidências que se demonstrem pertinentes e aplicáveis aos contextos de uso específicos de suas políticas (Pinheiro, 2022; Piddington, Mackillop e Downe, 2024). Dada a natureza de garantia de direitos, comum às duas áreas, a governança de evidências deve ser aberta e flexível à absorção de subsídios informacionais externos ao órgão.

> Eu nunca tive essa percepção de que avaliações do ministério fossem preferíveis às avaliações externas. Pelo menos no que tocou ao Programa Bolsa Família. Eu acho que a gente sempre procurou muito legitimar o programa, mostrar à sociedade que o programa funcionava. E sempre circularam mitos, mitos urbanos de que o

> programa era um desestímulo ao trabalho, que o programa promovia a natalidade das famílias no programa. Sempre teve esses mitos… A gente sempre olhou muito para fora… sobre o que a universidade, pesquisadores, organismos internacionais estavam escrevendo sobre o programa. E a gente sempre usou isso, um pouco para legitimar e validar o programa… Acho que a gente, no Programa Bolsa Família, sempre preferiu olhar o que outras pessoas estavam falando sobre o programa e aprender com isso (Grupo focal 2, MDS).

> Então, o relatório da Comissão Nacional da Verdade, que vai fazer onze anos agora em 2025, é o documento mais recente de monitoramento e balanço geral e ele é o que tem grau de oficialidade mais registrada também, porque foi uma iniciativa da Casa Civil. Então, essa é uma fonte que a gente utiliza para construir a nossa argumentação, mas a gente sabe que ela não alcança grau de pluralidade e complexidade do próprio acontecimento do qual a gente parte para fazer as políticas públicas, né? Então tem outras evidências com que elas são cotejadas, mas a gente entende que elas têm grau diferente de oficialidade. Então, como o Estado brasileiro se manifesta, a gente tem esse cuidado. Então, tem outras fontes, por exemplo, as comissões subnacionais da verdade que surgiram nos estados, nas universidades, nos municípios etc. (Grupo focal 1, MDHC).

Em termos estruturais, a Sagicad e a CGIE participam dessa liderança respaldadas pelas direções dos órgãos, com a Sagicad desfrutando de reputação de alta *expertise* e confiança não apenas no MDS mas entre os outros ministérios, inclusive por parte do corpo técnico do MDHC, que vê a experiência da Sagicad – uma unidade formal dedicada às atividades de mobilização de evidências – refletida nos potenciais de atuação da própria CGIE. Há que se mencionar, ainda, que a CGIE, por contar em sua equipe com servidores que atuaram na área de mobilização de evidências na saúde e no MDS, tem gerado inovações de destaque, especialmente nas atividades de tradução de evidências. Isso demonstra que a existência de unidades especializadas e o intercâmbio entre pastas são fatores importantes para a geração de estratégias de institucionalização e a sustentabilidade do uso de evidências em diferentes áreas de políticas públicas.

Por fim, nos dois campos, manifestou-se o reconhecimento dos benefícios da coprodução de evidências (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2022) – envolvimento de outros atores da academia e sociedade na produção de evidências dos ministérios. Essa pode ser uma fronteira importante a desbravar para o fortalecimento de uma boa governança de evidência que concilie a racionalidade com a legitimidade no processo de produção de políticas nessas áreas de amplo espectro de *stakeholders* (Parkhurst, 2017).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar o grau e a dinâmica de institucionalização do uso de evidências, em seus diferentes domínios, no caso de duas áreas de política pouco exploradas e mais tensionadas em contextos de polarização ideológica, a da assistência social e a dos direitos humanos. A cultura política e institucional mostrou-se muito relevante para compreender o tipo de fontes de evidências permeáveis e necessárias para essas áreas, assim como a finalidade para a qual são utilizadas. As condições estruturais dos órgãos que cuidam das políticas no campo diferem. O MDS tem mais recursos, práticas estabelecidas formalmente, longevidade e estabilidade da atividade do *policy advice*. O MDHC, por sua vez, enfrenta continuamente os desafios da rotatividade de equipes e gestões, assim como de orçamento escasso. Contudo, as duas áreas apresentaram similaridades. Destaca-se que, em ambos os casos, o conhecimento produzido sobre as políticas voltadas à garantia de direitos a públicos vulnerabilizados da sociedade brasileira tem a característica de ser mais contingente, sendo mais difícil o estabelecimento de pontos pacíficos que possam ser vinculados às tomadas de decisões.

Com essas considerações, a pesquisa contribui para desvelar novos contextos de mobilização de evidências, assim como para sinalizar barreiras e caminhos para a institucionalização do uso de evidências em campos de políticas públicas atravessados por disputas ideológicas. A pesquisa faz uso e conclui pela adequação do modelo analítico proposto pela literatura de PPIE na saúde, que se propõe a identificar domínios de condicionantes da institucionalização para permitir estudos comparativos inclusive com outras áreas de políticas. Contudo, dado o caráter exploratório, ainda muito se necessita avançar para identificar relações entre os domínios do modelo e indicar rumos para lidar com os desafios verificados para os dois campos, o que configura uma limitação deste estudo. De todo modo, as estratégias identificadas nas duas áreas podem contribuir para a sustentabilidade da mobilização de evidências em outras áreas de política que venham a ser desafiadas por contextos políticos tensionadores semelhantes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 250-285, 2016.

AMARA, Nabil; OUIMET, Mathieu; LANDRY, Réjean. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, 2004. Disponível em: http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1075547004267491. Acesso em: 2 dez. 2019.

BANDOLA-GILL, Justyna; ARTHUR, Megan; LENG, Rhodri Ivor. What is co-production? Conceptualising and understanding co-production of knowledge and policy across different theoretical perspectives. **Evidence & Policy**, v. 19, n. 2, p. 275-298, mar. 2022. Disponível em: https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/evp/aop/article-10.1332174426421X16420955772641/article-10.1332-174426421X16420955772641.xml. Acesso em: 18 ago. 2025.

BANDOLA-GILL, Justyna *et al*. A matter of culture? Conceptualizing and investigating "evidence cultures" within research on evidence-informed policymaking. **Policy and Society**, v. 43, n. 4, p. 397-413, 2024. Disponível em: https://academic.oup.com/policyandsociety/article/43/4/397/7908222. Acesso em: 16 mar. 2026.

CAPLAN, Nathan. The two-communities theory and knowledge utilization. **American Behavioral Scientist**, v. 22, n. 3, p. 459-470, 1979.

COUTO, Bruno Gontyjo do. Capacidades analíticas e autonomia da burocracia como condicionantes do uso de evidências na implementação do auxílio emergencial. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 37, mar. 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art1.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *In*: IPLAN – INSTITUTO DE PLANEJAMENTO/IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMIA APLICADA. **Para a década de 90**: políticas sociais e organizações do trabalho. Brasília: Iplan/Ipea, 1990. v. 4. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16129. Acesso em: 30 mar. 2026.

DUTRA, Ricardo R. **A institucionalização federativa do campo de política da assistência social (2004-2012)**: um enfoque na convergência de serviços e transferências de renda através dos índices de gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

FUKS, Mario; MARQUES, Pedro Henrique. Polarização e contexto: medindo e explicando a polarização política no Brasil. **Opinião Pública**, v. 28, n. 3, p. 560-593, 2022.

GONDIM, S. M. G. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, v. 12, n. 24, p. 149-161, 2003.

HOWLETT, Michael. Policy analytical capacity: the supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 173-182, 2015. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.polsoc.2015.09.002. Acesso em: 19 nov. 2019.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos**, v. 36, n. 2, p. 37-53, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/nec/v36n2/1980-5403-nec-36-02-37.pdf.

JACCOUD, Luciana; LÍCIO, Elaine; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. *In*: XIMENES, Daniel de Aquino (org). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Estatística públicas e o combate à fome e à pobreza: afinidades eletivas que fizeram diferença nos resultados da ação governamental. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

KERSTENETZKY, Celia. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KOGA, Natália Massaco *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, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1093/polsoc/puad023. Acesso em: 6 maio 2025.

KUCHENMÜLLER, Tanja *et al*. Domains and processes for institutionalizing evidence-informed health policy-making: a critical interpretative synthesis. **Health Research Policy and Systems**, v. 20, 2022.

LINDQUIST, Evert; TIERNAN, Anne. The Australian public service and policy advising: meeting the challenges of 21st century governance: the Australian public service and policy advising. **Australian Journal of Public Administration**, v. 70, n. 4, p. 437–450, 2011. Disponível em: http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-8500.2011.00743.x. Acesso em: 28 mar. 2019.

MACKILLOP, Eleanor; QUARMBY, Sarah; DOWNE, James. 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. Disponível em: https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/48/2/article-p335.xml. Acesso em: 21 set. 2024.

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

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas sociais**: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

MORAIS, Michelle de Sá e; GOMIDE, Alexandre de Ávila (org.). **Public policy in democratic backsliding**: how illiberal populists engage with the policy process. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024. (International Series on Public Policy). Disponível em: https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-65707-8. Acesso em: 10 dez. 2024.

MUDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal R. **Populism**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2017.

NUNES, F.; TRAUMANN, T. **Biografia do abismo**. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2023.

NUTLEY, Sandra M.; WALTER, Isabel; DAVIES, Huw T. O. **Using evidence**: how research can inform public services. Bristol: Policy Press, 2007.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque: ONU, 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 30 mar. 2026.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Apoio para o uso rotineiro de evidências durante o processo de elaboração de políticas**: lista de verificação da OMS. Washington, D.C.: Opas, 2023.

OXMAN, Andrew D. *et al*. Support Tools for evidence-informed health Policymaking (STP) 1: What is evidence-informed policymaking? **Health Research Policy and Systems**, v. 7, 2009. Suplemento 1. Disponível em: https://doi.org/10.1186/1478-4505-7-S1-S1.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: PAINTER, Martin; PIERRE, Jon (org.). **Challenges to state policy capacity**. Londres: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-18. Disponível em: http://link.springer.com/10.1057/9780230524194_1. Acesso em: 28 mar. 2019.

PARESCHI, Ana Carolina *et al*. (org.). **Da Sagi à Sagicad**: 20 anos de monitoramento, avaliação e gestão da informação no MDS. Brasília: MDS, 2025. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagicad/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_301.pdf. Acesso em: 30 mar. 2026.

PARKHURST, Justin O. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. Londres: Routledge, 2017.

PIDDINGTON, Grace; MACKILLOP, Eleanor; DOWNE, James. Do policy actors have different views of what constitutes evidence in policymaking? **Policy & Politics**, v. 52, n. 2, p. 239-258, 2024. Disponível em: https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/52/2/article-p239.xml. Acesso em: 16 jun. 2025.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; KOGA, Natália Massaco; ROSA, Luiza Gomes Luz. **Uso de evidências em políticas de direitos humanos**: histórico e desafios para o caso brasileiro. Brasília: Ipea, 2024. 38 p. (Texto para Discussão, n. 3062). Publicação expressa. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/pubexpressa-td3062-port.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

ROSANVALLON, Pierre. **O século do populismo**: história, teoria, critica. [*S. l.*]: Ateliê de Humanidades, 2020.

SAGUIN, Kidjie *et al*. Variation in evidence use across policy sectors: the case of Brazil. **Policy and Society**, v. 43, n. 4, p. 521-555, nov. 2024. Disponível em: https://academic.oup.com/policyandsociety/article/43/4/521/7900407. Acesso em: 16 nov. 2024.

SAMUELS, David J.; BELARMINO, Karine. Partisan dehumanization in Brazil's asymmetrically polarized party system. **Journal of Politics in Latin America**, v. 17, n. 1, p. 53-79, 2025.

SANTOS, Wanderley. Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 3. p. 363-385, 2018.

STEWART, Ruth *et al*. The evidence ecosystem in South Africa: growing resilience and institutionalisation of evidence use. **Palgrave Communications**, v. 5, n. 90, p. 1-12, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1057/s41599-019-0303-0.

SUANO, Bethânia *et al*. Institucionalização do uso de evidências em políticas no Brasil: avanços e oportunidades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 37, p. 153-161, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13474/15/BAPI_37_Artigo_13.pdf. Acesso em: 22 abr. 2025.

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

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Supporting the routine use of evidence during the policy-making process**: a WHO checklist. Genebra: WHO, 2023.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.polsoc.2015.09.001. Acesso em: 22 out. 2021.

CAPÍTULO 13

A EXPERIÊNCIA DA EMBRAPA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO[1] DO MONITORAMENTO DE SUAS CONTRIBUIÇÕES DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (PD&I) A POLÍTICAS PÚBLICAS (2022-2025)[2]

Adriana Mesquita Corrêa Bueno[3]
Daniela Cristina de Melo Carmo[4]

1 INTRODUÇÃO

A Embrapa, vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), foi criada em 1973 pela Lei nº 5.851 (Brasil, 1972) como parte de uma estratégia governamental para modernizar a agricultura brasileira por meio da ciência e tecnologia. Desde então, consolidou-se como uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), nos termos da Lei de Inovação nº 10.973/2004 (Brasil, 2004), desempenhando papel estratégico no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI)[5] e sendo reconhecida como uma das principais estatais voltadas à pesquisa no país.

Como ICT pública de base tecnológica, a Embrapa atua de forma articulada com diferentes níveis de governo, instituições de ensino superior, organizações da sociedade civil e setor produtivo, influenciando diretamente o desenho e a execução de políticas públicas nas áreas de agricultura, meio ambiente, inovação e desenvolvimento rural sustentável. Essa atuação não se limita à geração de tecnologias, mas inclui também a produção e a curadoria de evidências (Nutley, Walter e Davies, 2007; Head, 2016), indicadores agroambientais, apoio à formulação normativa e desenvolvimento de soluções de impacto social e territorial. Este capítulo busca reconstruir escolhas e condicionantes que moldaram a institucionalização recente do tema na empresa (2018-2025),

1. Neste capítulo, institucionalização é compreendida como processo que envolve formalização, internalização organizacional e uso efetivo.

2. As perspectivas aqui desenvolvidas refletem as visões das autoras e não correspondem, necessariamente, ao posicionamento institucional da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) sobre o tema. As autoras agradecem à pesquisadora Adriana Accioly pela sua valiosa colaboração na análise da versão preliminar e pelas sugestões na redação do capítulo.

3. Analista na Gerência-Geral de Pesquisa e Desenvolvimento (GGPD) da Embrapa. *E-mail*: adriana.bueno@embrapa.br.

4. Analista na GGPD/Embrapa. *E-mail*: daniela.carmo@embrapa.br.

5. O SNCTI é coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), que executa a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e atua em articulação com outros ministérios, entidades de fomento e o Legislativo.

reconhecendo que decisões organizacionais resultam de interações entre fatores internos e pressões externas (Parkhurst, 2016).

Segundo o seu Estatuto Social (Brasil, 2025, p. 267), a Embrapa tem por objeto social "dar apoio técnico e administrativo a órgãos do Poder Executivo, com atribuições de formulação, orientação e coordenação da política agrícola e demais políticas de ciência e tecnologia no setor agropecuário". Embora a instituição não exerça função de coordenação ou decisão sobre políticas públicas, atua como provedora de apoio técnico e científico aos entes do Poder Executivo que formulam, orientam e coordenam a política agrícola e outras políticas públicas relacionadas à ciência e tecnologia no setor agrícola.

Portanto, além da geração de conhecimento científico e tecnológico, a Embrapa colabora com a implementação de políticas públicas nacionais por meio de várias ações, como geração e transferência de tecnologias sustentáveis para produtores, construção de indicadores agroambientais, estruturação de zonas agroecológicas, atuação em redes temáticas com outras instituições públicas, e suporte técnico a programas governamentais voltados à segurança alimentar, inclusão socioprodutiva e adaptação às mudanças climáticas. Essas contribuições reforçam o compromisso da Embrapa com o avanço sustentável do país e evidenciam sua importância estratégica para o desenvolvimento nacional.

Esse apoio também se concretiza por meio do assessoramento técnico-científico prestado pela empresa a diferentes instâncias governamentais. A Embrapa participa ativamente da formulação e da discussão de políticas públicas, tanto em nível nacional quanto internacional, com presença em fóruns globais relacionados à agricultura. A empresa acompanha e influencia as principais discussões em fóruns multilaterais de negociações relacionadas à agropecuária, tais como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Muitas dessas discussões internacionais possuem rebatimento em políticas públicas nacionais, como é o caso da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC), do Plano Clima, da Política Nacional de Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Genéticos para a Alimentação, a Agricultura e a Pecuária e da Lei nº 13.123, de março de 2015, conhecida como Lei da Biodiversidade (Brasil, 2015). No contexto nacional, destaca-se por sua atuação junto aos Poderes Executivo e Legislativo, subsidiando debates e decisões por meio da elaboração de notas técnicas produzidas por equipes de pesquisa, Unidades Descentralizadas (UDs)[6] e Comitês Gestores de

6. As UDs da Embrapa são centros de pesquisa localizados em diferentes regiões do Brasil, cada uma voltada a temas estratégicos ligados às características agropecuárias, ambientais ou socioeconômicas dos territórios nos quais estão inseridas.

Portfólios de Projetos (CGPorts).[7] Além disso, a empresa acompanha de forma sistemática as Câmaras Setoriais e Temáticas (CSTs) do Mapa, contribuindo com conhecimento técnico qualificado para orientar políticas públicas alinhadas aos desafios e oportunidades do setor agropecuário.

A interface entre ciência e política pública tem sido particularmente evidente em políticas como o Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC/ABC+), o Programa Nacional de Bioinsumos, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e a elaboração do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc), nos quais a Embrapa fornece subsídios técnico-científicos essenciais para a tomada de decisão pública. Além disso, a empresa participa ativamente da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial os relacionados à erradicação da fome e agricultura sustentável (ODS 2), à ação contra a mudança global do clima (ODS 13) e à vida terrestre (ODS 15).

Segundo autores como Bresser-Pereira (1992), Mazzucato (2013), Nutley, Walter e Davies (2007) e Head (2016), empresas estatais voltadas à inovação desempenham papel central na indução de missões públicas estratégicas, especialmente em áreas de alto risco tecnológico ou de retorno privado incerto. A Embrapa ilustra essa concepção, combinando a missão de interesse público com a capacidade de internalizar externalidades positivas geradas pela pesquisa agrícola de longo prazo, muitas vezes fora da lógica tradicional de mercado.

Nos últimos anos, com a intensificação do uso de evidências para orientar decisões governamentais (Dias *et al.*, 2025; Howlett, Ramesh e Perl, 2013; Parkhurst, 2016), aumentaram as demandas por institucionalização, transparência e mensuração de impacto por parte das organizações públicas. Esse contexto impulsionou, a partir de 2018, uma nova fase na história da Embrapa: o início de um processo de estruturação interna voltado à qualificação de sua atuação em políticas públicas. Tal esforço englobou a constituição de uma supervisão técnica dedicada ao tema, o desenvolvimento de referenciais conceituais, a definição de uma tipologia institucional de contribuições e a construção de instrumentos e metodologias para gestão da informação e monitoramento das entregas.

Neste âmbito, busca-se explicitar como a Embrapa institucionalizou, entre 2022 e 2025, processos de gestão da informação voltados ao uso de evidências em políticas públicas e quais escolhas institucionais nortearam o desenho da governança interna do tema de políticas públicas na organização. Para tanto, utiliza-se estudo de caso descritivo-analítico, revisão bibliográfica e análise documental

7. Os CGPorts são instâncias internas de governança responsáveis pela gestão estratégica dos portfólios temáticos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) da Embrapa. Cada portfólio reúne projetos relacionados a um tema de interesse estratégico para o setor agropecuário e para o país, como mudanças climáticas, agroecologia, segurança alimentar, agricultura digital, entre outros.

primária e secundária – tais como Estatuto Social, deliberações da Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento (DEPD), relatórios do grupo de trabalho (GT) para a elaboração de proposta do Macroprocesso de Contribuições da Embrapa a Políticas Públicas, além do Catálogo de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), entre outros. A análise foi conduzida por meio de metodologia qualitativa com uso de *process tracing* para reconstrução de sequências decisórias a partir das fontes documentais, combinada à análise de conteúdo orientada por categorias analíticas – como indutores, escolhas institucionais, mecanismos e *outputs*. Essa abordagem permitiu identificar os principais fatores, arranjos organizacionais e mecanismos explicativos que moldaram o processo de institucionalização da Embrapa em políticas públicas (Collier, 2011).[8]

Este capítulo tem como objetivo descrever e analisar o processo de institucionalização da gestão das contribuições da Embrapa a políticas públicas (2022-2025), com foco nas decisões organizacionais, nos indutores externos e nas consequências práticas para a produção e o uso de evidências (Head, 2016; Nutley, Walter e Davies, 2007). Ademais, busca compartilhar essa experiência institucional, sistematizando os avanços realizados a partir de 2022 no fortalecimento da atuação da Embrapa em políticas públicas e também discutindo os principais desafios enfrentados e as soluções adotadas. A abordagem concilia a descrição do processo de institucionalização com reflexões sobre escolhas organizacionais, fatores indutores e *trade-offs* de implementação (Weiss, 1979; Lavis, 2009; Oliver e Cairney, 2019). Com isso, espera-se contribuir para o debate sobre o papel das ICTs públicas no apoio técnico qualificado ao Estado brasileiro, bem como para o fortalecimento de uma cultura organizacional orientada à produção de evidências e à geração de valor público.

2 HISTÓRICO DA GOVERNANÇA E GESTÃO DA INFORMAÇÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EMBRAPA

A atuação da Embrapa na temática das políticas públicas é marcada por um processo gradual de amadurecimento institucional, que reflete tanto as transformações nas políticas de ciência e tecnologia no Brasil quanto os novos desafios impostos ao setor agropecuário nas últimas décadas. Desde a sua criação, em 1973, a empresa contribuiu de modo indireto para a formulação e a implementação de políticas públicas, sobretudo pela geração de conhecimentos, tecnologias e informações estratégicas (Cabral, 2005).

8. Enquanto limitações do estudo aqui desenvolvido, entende-se que a ausência de entrevistas com os atores implicados (*stakeholders*) e de mensuração contrafactual de impacto merece ser mencionada. Além disso, a análise documental depende, em grande medida, de documentos institucionais, o que se buscou contrabalancear com análise comparativa de literatura externa (Weiss, 1979).

Durante os anos 1980 e 1990, essas contribuições ocorreram de maneira descentralizada, muitas vezes vinculadas a iniciativas locais ou setoriais desenvolvidas em parceria com órgãos públicos, organizações não governamentais e movimentos sociais. Ainda que incipiente, já se observava a atuação da empresa na formulação de políticas públicas, alinhando-se ao que a literatura internacional descreve como *policy advice* disperso, em que evidências científicas são mobilizadas de modo não sistemático (Weiss, 1979; Head, 2016).

Nos anos 2000, essa participação se intensificou com iniciativas como o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) (2003)[9] e com o amadurecimento do Zarc,[10] iniciado em 1996 e regulamentado como política federal em 2019. Essas iniciativas ilustram um padrão recorrente: a combinação entre pressão social, necessidade de resposta governamental e papel técnico da Embrapa como fornecedora de subsídios para decisões públicas.

Com o fortalecimento da agenda socioambiental na primeira década dos anos 2000, a Embrapa passou a integrar fóruns interministeriais como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); a PNAPO, instituída pelo Decreto nº 7.794/2012 (Brasil, 2012), e o Plano Brasil Sem Miséria. Essa inserção dialoga com experiências de outras instituições públicas nacionais, a exemplo da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que, desde os anos 1980, atua na interface entre ciência e políticas públicas de saúde, tendo incorporado, mais recentemente, abordagens voltadas ao uso de evidências, como a EVIPNet Brasil (Brasil, 2019c).

O estabelecimento de portfólios temáticos de PD&I na década de 2010 tornou mais visível a orientação de parte da pesquisa da Embrapa a políticas públicas. Tecnologias sociais, metodologias de avaliação, estudos prospectivos e sistemas de monitoramento passaram a compor a agenda institucional (Pereira, Dubois e Mendes, 2017). Entretanto, já nessa fase cresciam demandas por formalização e rastreabilidade – um fenômeno comum em instituições públicas no Brasil e no exterior. Como destacam Oliver e Cairney (2019), a produção de evidências só se converte em influência sobre políticas quando há arranjos institucionais que organizam e legitimam o seu uso.

Nos últimos anos, a administração pública federal intensificou o foco em monitoramento e avaliação, com instrumentos como o *Referencial de controle de políticas públicas*, do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2020), o

9. O Proambiente, criado nos anos 2000, representou uma experiência pioneira no reconhecimento dos serviços ambientais prestados por agricultores familiares. Embora não tenha sido institucionalizado como política de Estado, influenciou outras iniciativas e permanece como referência na construção de políticas integradas entre produção e conservação.

10. O Zarc foi iniciado nos anos 1990, com a Embrapa desenvolvendo os primeiros estudos agroclimáticos em 1996, sendo formalmente regulamentado como política pública federal em 2019 por meio do Decreto nº 9.841/2019 (Brasil, 2019b), com apoio técnico-científico da Embrapa. O Zarc tem por objetivo indicar os períodos mais apropriados para o plantio de culturas agrícolas, de forma a minimizar os riscos climáticos à produção.

Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa (CAPP). Esse ambiente regulatório exerceu pressão direta sobre a Embrapa, tornando mandatório o alinhamento de suas contribuições às agendas de governança pública. Aqui, observa-se o papel dos entes de controle como indutores de institucionalização – fenômeno também observado em experiências internacionais de institucionalização do uso de evidências, como a What Works Network, criada no Reino Unido (United Kingdom, 2014) e a Treasury Board, no Canadá (Canadá, 2016).

Contudo, é importante evitar a leitura desse movimento apenas como a consolidação de um novo paradigma. Em comparação internacional, países como Canadá e Reino Unido institucionalizaram práticas de monitoramento e avaliação desde os anos 1990, enquanto o Brasil ingressou nesse debate de forma mais tardia, ainda em processo de consolidação. Ademais, a incorporação de evidências na administração pública não elimina o caráter essencialmente político das escolhas: políticas públicas resultam de disputas de interesses, valores e prioridades, e não apenas da aplicação técnica de indicadores e métricas (Oliver *et al.*, 2014; Parkhurst, 2016). Por fim, também é necessário reconhecer que métodos e evidências não são neutros; refletem agendas institucionais, concepções de mundo e contextos de poder (Mazzucato, 2013). Nesse cenário, a Embrapa buscou fortalecer seus processos de governança, articulando ciência, política e gestão da informação (Ramos *et al.*, 2023).[11]

Até 2022, a ausência de um marco conceitual claro sobre o que constitui uma contribuição a políticas públicas dificultava a identificação, o monitoramento e a valorização dessas entregas. As informações sobre a atuação institucional nesse campo encontravam-se dispersas entre diferentes relatórios, bases de dados e sistemas. A inexistência de um fluxo estruturado de governança, aliado à falta de diretrizes unificadas, comprometia a qualidade da informação e a capacidade institucional de resposta. O deslocamento da Supervisão de Políticas Públicas (SPP), em 2022, da área de inteligência estratégica para a DEPD não foi apenas uma reorganização estrutural, mas uma escolha institucional orientada por dois vetores: i) responder às exigências externas de órgãos de controle; e ii) integrar o tema de políticas públicas diretamente à programação de PD&I da empresa. Nesse sentido, a decisão institucional privilegiou a centralidade da pesquisa como eixo estruturante, já que a Embrapa é uma instituição de pesquisa, ainda que essa opção tenha reduzido a flexibilidade em termos de transversalidade e de articulação intersetorial.

11. As autoras agradecem a Rafael Schleicher pela contribuição às reflexões deste parágrafo.

Essa decisão evidencia que a institucionalização não decorre apenas de pressões externas, mas também de preferências internas e de arranjos organizacionais possíveis em determinado contexto político. Ao problematizar essas escolhas, o caso da Embrapa pode oferecer lições relevantes a outras ICTs públicas que enfrentam dilemas semelhantes de governança, legitimidade e coordenação (Lipsky, 2019; Pires, Lotta e Oliveira, 2018).

Assim, o histórico da atuação da Embrapa revela tanto avanços graduais quanto rupturas induzidas por fatores externos e internos. Mais do que um processo linear de adaptação, trata-se de um percurso marcado por conflitos, escolhas e condicionantes institucionais. É nesse contexto que o diagnóstico preliminar realizado em 2022 – detalhado na próxima seção – ganha centralidade como marco para sistematizar aprendizados e orientar a fase seguinte de institucionalização.

3 DIAGNÓSTICO PRELIMINAR: NECESSIDADE DE NIVELAMENTO CONCEITUAL INTERNO, TIPOLOGIA DE CONTRIBUIÇÕES A POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO DE EIXOS DE AÇÃO

A partir de 2022, a Embrapa iniciou um movimento interno de fortalecimento de sua atuação em políticas públicas, motivada pela ampliação da demanda institucional por entregas alinhadas às políticas governamentais, pela necessidade de qualificar a gestão da informação sobre essas contribuições e pela diversidade de compreensões internas sobre o próprio conceito de política pública.

Nesse contexto, tornou-se evidente a importância de realizar um diagnóstico preliminar que permitisse identificar gargalos, potencialidades e caminhos para consolidar uma abordagem mais estruturada e integrada sobre o tema. Esse diagnóstico contemplou três frentes complementares: i) nivelamento conceitual interno; ii) desenvolvimento de uma tipologia para classificar e monitorar as diferentes formas de contribuição da empresa; e iii) formulação de eixos estratégicos de ação para orientar a atuação institucional no campo das políticas públicas. A realização desse diagnóstico dialoga com boas práticas observadas em outras instituições, como a Fiocruz, que estruturou processos de *policy advice* a partir da Rede de Políticas Informadas por Evidências (Brasil, 2019c), do Ministério da Saúde, e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que desenvolveu a ferramenta Evidência Express (EvEx) como apoio à decisão pública (Dias *et al.*, 2025).

A seguir, são apresentadas essas três dimensões do diagnóstico, que fundamentam a construção de uma base comum para a atuação e a governança da Embrapa no âmbito das políticas públicas.

3.1 Nivelamento conceitual interno

A diversidade organizacional da Embrapa, composta por 43 UDs, contribui para diferentes entendimentos sobre política pública. Mesmo na sede da empresa, havia concepções díspares, o que evidenciou a necessidade de padronização conceitual e terminológica no âmbito interno.

Em resposta a essa necessidade, foi elaborado e publicado o referencial corporativo *Gestão de contribuições a políticas públicas na Embrapa* (Ramos *et al.*, 2023), construído em diálogo com 23 UDs da empresa. O documento apresenta a definição corporativa de política pública adotada, padroniza conceitos, descreve formas de contribuição da Embrapa a políticas públicas e propõe uma tipologia para o monitoramento dessas entregas.

Diante da variedade de conceitos existentes sobre políticas públicas, a Embrapa optou por adotar, em 2023, a definição proposta pelo Ipea, em que a política pública governamental é entendida como:

> a ação do governo no sentido amplo, a partir de propostas elaboradas, levando em conta uma concepção estratégica e institucionalizada acerca de como enfrentar determinado problema público. Tal elaboração tem o Estado como ator central e seu objetivo é atender às necessidades da população ou aproveitar oportunidades para a promoção do desenvolvimento, em diferentes escalas – local, regional, nacional ou até mesmo internacional (Ipea, 2022, p. 29).

Optar pelo conceito do Ipea significou um *trade-off* institucional: embora existam definições alternativas usadas em manuais de avaliação *ex ante* e *ex post* (Lavis, 2009; Oliver e Cairney, 2019), a escolha privilegiou alinhamento com a governança pública federal. Esse tipo de decisão ilustra o que Parkhurst (2016) chama de política da evidência: nem todas as concepções são igualmente legitimadas, e a opção institucional reflete critérios de conveniência e aderência ao contexto estatal.

3.2 Formas e tipologia de contribuições a políticas públicas

Com base nesse nivelamento, a Embrapa estruturou três formas gerais de contribuição. Essa classificação permite distinguir diferentes níveis de alinhamento entre os projetos e ações da empresa e as políticas públicas, como demonstrado a seguir.

1) PD&I orientada a políticas públicas: projetos de pesquisa direcionados a políticas públicas específicas, formulados a partir de solicitação de órgãos dos Poderes Executivo ou Legislativo, ou por orientação da Diretoria Executiva da empresa. Estão amparados por instrumentos jurídicos e técnicos que formalizam compromissos da Embrapa com o órgão ou entidade responsável pela política pública.

2) PD&I com implicações para políticas públicas: projetos que não são explicitamente formulados para atender a uma política pública, mas cujos resultados podem ser incorporados a políticas públicas federais, estaduais ou municipais, ampliando o impacto da pesquisa.

3) Assessoramento técnico-científico a políticas públicas: a elevada especialização do corpo técnico da Embrapa permite que a empresa atue como fornecedora de conhecimento qualificado para apoiar os processos de formulação, implementação e aprimoramento de políticas públicas – em âmbitos nacional e internacional –, incluindo a atuação junto ao Poder Legislativo.

A partir delas, foi desenvolvida uma tipologia institucional com seis tipos de contribuição (figura 1), abrangendo desde subsídios técnico-científicos até inovação em políticas públicas (Ramos *et al.*, 2023). Essa tipologia foi construída para permitir tanto o monitoramento sistemático das entregas quanto a visibilidade institucional das evidências geradas, alinhando-se a experiências internacionais como a What Works Network, no Reino Unido (United Kingdom, 2014), e a estratégia do Treasury Board of Canada (Canadá, 2016) para integrar evidências à formulação de políticas.

Essa decisão metodológica – optar por uma tipologia ampla no lugar de categorias restritas – reflete uma escolha institucional voltada à adaptabilidade. Em vez de focar exclusivamente as entregas normativas, a empresa optou por contemplar inovações de processo e instrumentos de apoio, reconhecendo que nem todas as evidências são formalizadas em leis ou decretos (Nutley, Walter e Davies, 2007; Head, 2016).

FIGURA 1
Síntese da tipologia de contribuições da Embrapa a políticas públicas

Fonte: Ramos *et al.* (2023) e Embrapa (2022, 2025).
Elaboração das autoras.

A partir dessa tipologia, espera-se que os resultados de diversas iniciativas da empresa possam ser categorizados e alinhados a políticas públicas, sempre que pertinente. Com isso, pretende-se ampliar a visibilidade das contribuições institucionais da Embrapa no campo de políticas públicas e qualificar sua visão estratégica.

A seguir, os seis tipos de contribuição são apresentados de forma detalhada.

1) Subsídios técnico-científicos a políticas públicas, proposições legislativas, marcos e instrumentos regulatórios: conjunto de informações técnicas ou científicas organizadas com objetivo de apoiar a revisão ou a implementação de políticas públicas (nacionais e globais), proposições legislativas e marcos ou instrumentos normativos ou regulatórios.

2) Desenvolvimento, recomendação ou transferência de tecnologia voltadas a políticas públicas: soluções como produtos, estudos, aplicações ou tecnologias com o objetivo de atender a demandas específicas de políticas públicas, contribuindo com a sua efetividade ou com a indução de inovações em sua implementação.

3) Outras formas de apoio à implementação de políticas públicas: conjunto de ações voltadas para a operacionalização de políticas públicas, incluindo a proposição ou execução de instrumentos institucionais, regulatórios e financeiros (como emendas parlamentares, convênios ou descentralização de crédito).

4) Participação da gestão de políticas públicas instituídas: atuação da Embrapa em instâncias de governança de políticas públicas, por meio da representação institucional em conselhos, comitês e fóruns técnicos nos âmbitos global, federal, estadual ou municipal, contribuindo para a coordenação e o aprimoramento dessas políticas.

5) Inovação institucional na gestão das contribuições corporativas para políticas públicas: desenvolvimento de práticas e ferramentas inovadoras voltadas à gestão de dados, resultados e evidências de PD&I da Embrapa, com foco na qualificação de sua atuação em políticas públicas.

6) Inovação de processo em políticas públicas: ações voltadas à experimentação e à disseminação de abordagens inovadoras para a identificação de necessidades públicas, articulação de redes sociotécnicas, capacitação de atores e formulação de soluções em políticas públicas voltadas à agricultura e à ciência no Brasil.

A construção dessa tipologia constitui o primeiro passo para o processo de melhoria da gestão da informação sobre as contribuições da Embrapa a políticas públicas. Além de possibilitar o monitoramento sistemático dessas entregas, a tipologia oferece subsídios para identificar e comunicar os resultados produzidos pela pesquisa institucional como evidências relevantes para informar a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas.

3.2.1 Exemplos de contribuições da Embrapa a políticas públicas

A seguir, são apresentados alguns exemplos emblemáticos da contribuição da Embrapa a políticas públicas, ilustrando diferentes modalidades de entrega institucional – desde o assessoramento técnico até o desenvolvimento de dados e tecnologias estratégicas.

- Zarc:[12] instrumento técnico-científico desenvolvido pela Embrapa em parceria com o Mapa e o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), com o objetivo de orientar o crédito rural e reduzir riscos produtivos associados à variabilidade climática. Reconhecido em normativas federais e operacionalizado pelo Banco Central e por agentes financeiros, o Zarc é uma das políticas públicas mais estruturadas com participação da Embrapa. A base técnica é produzida por diversas unidades da empresa, envolvendo séries históricas, modelagens agroclimáticas e validações em campo, configurando uma entrega de ciência aplicada com impacto direto na formulação normativa e no planejamento público.
- Programa Nacional de Bioinsumos:[13] a Embrapa teve papel central na formulação técnica do programa instituído pelo Mapa em 2020, com o objetivo de estimular o uso de insumos biológicos no Brasil. O conhecimento acumulado pela empresa em promover a saúde e o crescimento de plantas, o controle de pragas e doenças, e a sustentabilidade ambiental, principalmente por meio de controle biológico e fixação biológica de nitrogênio, subsidiou a estruturação do programa. Unidades como Embrapa Agrobiologia, Meio Ambiente e Soja participaram da produção de estudos técnicos, de comitês de assessoramento e da elaboração de normativas em parceria com o Mapa e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

12. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/programa-nacional-de-zoneamento-agricola-de-risco-climatico. Acesso em: 9 jun. 2025.
13. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/inovacao/bioinsumos/. Acesso em: 9 jun. 2025.

- Plano ABC+:[14] a Embrapa atua desde 2010 na construção e na implementação do Plano ABC (atual ABC+), política voltada à mitigação de gases de efeito estufa na agropecuária brasileira e à adaptação aos efeitos adversos da mudança do clima na agropecuária brasileira. A empresa contribuiu com dados científicos para os inventários nacionais, tecnologias como a Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), práticas conservacionistas e sistemas agroflorestais. Da mesma forma, colaborou com os manuais técnicos e metas estaduais do plano, sendo reconhecida como referência técnica nacional no tema.
- PNAPO:[15] a Embrapa esteve presente desde a formulação da política, criada em 2012, até a sua execução. Suas contribuições envolveram o desenvolvimento de tecnologias sociais, estudos sobre sistemas agroecológicos e atuação territorial em parceria com movimentos sociais e instituições públicas. Unidades como a Embrapa Agrobiologia, Caprinos e Ovinos e Amazônia Oriental participaram da construção de referenciais técnicos e da sistematização de experiências em rede, como os projetos Ecoforte e Territórios da Cidadania.

Exemplos como o Zarc, o Programa Nacional de Bioinsumos, o Plano ABC+ e a PNAPO permitem evidenciar como a Embrapa atuou tanto na formulação normativa (Zarc e Bioinsumos) quanto na promoção de tecnologias sociais e práticas sustentáveis (PNAPO).

Comparativamente, essa diversidade de entregas aproxima a experiência da Embrapa da de instituições como a Fiocruz, que combina a formulação de subsídios técnicos com tecnologias sociais no campo da saúde pública.

3.3 Desenvolvimento de eixos de ação

A definição conceitual e a construção da tipologia de contribuições possibilitaram a construção de uma estratégia de atuação institucional em políticas públicas baseada em três eixos de ação: processos e governança, intercâmbio de experiências e gestão da informação – sendo este último aprofundado na próxima seção deste capítulo.

O eixo processos e governança orientou o desenho e o mapeamento dos processos internos da supervisão técnica (SPP), com foco na gestão da informação sobre contribuições da Embrapa, a partir da análise da programação de PD&I e das políticas públicas alinhadas. Essa análise permite identificar políticas prioritárias, fortalecendo a indução da programação científica da empresa com base em demandas públicas concretas.

14. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/planoabc-abcmais. Acesso em: 9 jun. 2025.
15. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/condraf/noticias-condraf/Resumo_3_Planapo1.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025.

O eixo intercâmbio de experiências contempla a capacitação interna dos empregados da Embrapa, bem como o diálogo com diversas unidades da Embrapa, com o objetivo de identificar boas práticas de governança e gestão das contribuições a políticas públicas, e também com parceiros externos (como Ipea, Fiocruz e Enap), favorecendo o aprendizado institucional.

Por fim, o eixo gestão da informação busca estruturar e facilitar o monitoramento institucional das contribuições à agenda pública, por meio da classificação das políticas públicas (áreas temáticas e subtemas), da aplicação da tipologia de contribuições e do desenvolvimento de módulos e painéis dinâmicos voltados à gestão da informação.

A adoção desses eixos representa não apenas um esforço de organização, mas também uma decisão estratégica: optar pela ênfase na gestão da informação como vetor central da institucionalização. Essa escolha contrasta, por exemplo, com o Ministério da Saúde, cuja prioridade histórica esteve na rede de *policy advice* baseada em núcleos técnicos (Brasil, 2019c), e com a Enap, que enfatiza a formação de quadros e a disseminação metodológica (Dias *et al.*, 2025).

4 O PAPEL DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS NA ATUAÇÃO DA EMBRAPA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A crescente demanda por maior efetividade, transparência e racionalidade no processo decisório tem estimulado o uso de evidências na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. No entanto, ainda persistem desafios centrais: até que ponto a avaliação científica existe em função das políticas públicas? Quais tipos de evidência são reconhecidos e legitimados? Quem define a validade das evidências? Como comprovar que os resultados da pesquisa são efetivamente utilizados nas decisões públicas? Essas questões, levantadas pela literatura (Weiss, 1979; Oliver e Cairney, 2019; Parkhurst, 2016), foram também enfrentadas pela Embrapa ao estruturar a sua atuação em políticas públicas.

A institucionalização do uso de evidências requer não apenas a produção de sólido conhecimento científico, mas também de mecanismos robustos de gestão da informação, capazes de dar visibilidade, rastreabilidade e aplicabilidade aos resultados. No caso da Embrapa, esse esforço buscou reduzir a assimetria entre suas 43 UDs, historicamente distintas em escopo, intensidade e formalização de atuação em políticas públicas.

O conceito de evidências adotado pela Embrapa foi alinhado à definição da EvEx/Enap: "informações mobilizadas para informar alguma tomada de decisão ou atividade relativa ao processo de políticas públicas, produzidas de forma transparente, sistemática e reprodutível" (Dias *et al.*, 2025). Essa escolha reflete um alinhamento com a agenda federal de governança, mas também pode ser lida

como uma decisão de conveniência institucional ante as opções disponíveis, já que o Ministério da Saúde, por exemplo, consolidou mais recentemente iniciativas voltadas ao *policy advice* em rede, como a EVIPNet Brasil (Brasil, 2019c).

4.1 Classificação temática e gestão da informação

Para estruturar o monitoramento, a Embrapa adotou um sistema de classificação temática que organiza as políticas públicas tendo por base o Catálogo de Políticas Públicas do Ipea (2022),[16] complementando-o com 24 subtemas desenvolvidos internamente. Esse modelo permitiu maior precisão no alinhamento entre ações da empresa e agendas governamentais. A classificação por área temática (Ipea, 2022) foi adotada por sua difusão no governo federal, mantendo-se metadados que permitem compatibilidade com quadros de avaliação *ex ante*/*ex post*, quando pertinente.

Esse movimento é comparável ao da What Works Network, no Reino Unido (United Kingdom, 2014), que estruturou áreas prioritárias para políticas sociais e econômicas. A diferença está na estratégia: enquanto a rede britânica foi concebida como coalizão interinstitucional, a Embrapa optou por um arranjo institucional próprio, privilegiando a padronização interna. Esse movimento revela uma preferência pela consistência corporativa, mas limita a pluralidade de interpretações e a diversidade de arranjos colaborativos.

FIGURA 2
Áreas temáticas para classificação de políticas públicas implementadas no Brasil, segundo classificação do Ipea

Fonte: Ipea (2022).
Elaboração das autoras.
Obs.: Os destaques em marrom representam áreas temáticas das políticas públicas, segundo classificação do Ipea, atendidas pela Embrapa atualmente.

16. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/areas-tematicas. Acesso em: 9 jun. 2025.

FIGURA 3
Subtemas para classificação de políticas públicas implementadas no Brasil, utilizados pela Embrapa

Elaboração das autoras.

No âmbito da gestão de PD&I, a Embrapa identifica atualmente 26 tipos de resultados, organizados em cinco categorias: bases de conhecimento; tecnologias; inserções em ambientes de inovação; base sociotécnica e desenvolvimento organizacional (apêndice A). A partir dessa estrutura, a SPP desenvolveu uma metodologia própria para correlacionar esses tipos de resultados com os seis tipos de contribuição a políticas públicas, criando uma ponte metodológica entre ciência e decisão pública.

4.2 Metodologia de correlação entre resultados de PD&I e contribuições a políticas públicas

A metodologia foi construída com base em análises técnicas sucessivas e experimentações conduzidas pela SPP entre 2024 e 2025, em formato *process tracing*. Para cada um dos 26 tipos de resultados de PD&I, foi estabelecida uma correspondência com um tipo principal de contribuição a políticas públicas, com base na afinidade conceitual e na similaridade entre os objetivos da pesquisa e os da política em foco. Essa correspondência única visa otimizar a classificação, evitando redundâncias e fortalecendo a consistência da base de dados corporativa.

Além disso, para cada tipo de resultado, foi indicada uma opção secundária de contribuição, com vistas a ampliar a flexibilidade no uso da metodologia por parte dos proponentes. Essa estrutura de correspondência primária-secundária permite que cada unidade ou pesquisador, ao submeter projetos ou relatar resultados de pesquisas, possa optar pela tipologia que melhor reflita sua entrega institucional. Trata-se de uma abordagem sistemática, fundamentada em critérios técnicos e conceituais claros, que busca equilibrar padronização e adaptabilidade.

Optar por esse modelo significou uma escolha institucional: privilegiar a rastreabilidade corporativa em detrimento da flexibilidade em rede. Essa decisão contrasta, por exemplo, com a Fiocruz, que organiza a contribuição de evidências por núcleos temáticos descentralizados. Tal comparação revela que a Embrapa assumiu um caminho orientado à governança corporativa, mais próximo das exigências de controle institucionalizadas no âmbito do CMAP e dos instrumentos federais de análise de políticas públicas do que de um modelo pluralista de gestão de evidências (Brasil, 2019a, 2023).

4.3 Integração entre ciência, inovação e políticas públicas

A correlação dos resultados de PD&I às políticas públicas representa um avanço relevante, pois permite demonstrar o valor público da ciência agropecuária de forma objetiva. Essa estratégia reforça a lógica de "política da evidência" (Parkhurst, 2016), em que a institucionalização de arranjos de gestão define quais evidências têm legitimidade.

Mais do que um instrumento interno de gestão, esse sistema torna-se um componente estratégico central da atuação pública da Embrapa. Ao estruturar a gestão da informação como eixo central da institucionalização, a empresa favorece transparência, prestação de contas e fortalecimento do diálogo entre pesquisadores, gestores e formuladores de políticas, permitindo uma leitura estratégica das entregas da empresa sob o ponto de vista de sua aplicação pública.

A metodologia adotada permite não apenas qualificar o uso de evidências científicas no ciclo das políticas públicas, mas também oferecer um sistema flexível e adaptável à diversidade temática e territorial da Embrapa. A possibilidade de classificar os resultados por contribuições principais e secundárias amplia o potencial de visibilidade das iniciativas da pesquisa agropecuária, ao mesmo tempo que respeita as especificidades dos projetos e contextos locais. Em suma, a experiência da Embrapa evidencia que a institucionalização da gestão da informação não é neutra, mas envolve decisões políticas, organizacionais e metodológicas. Reconhecer esses condicionantes é fundamental para ICTs que desejam institucionalizar a gestão da informação em políticas públicas, ajustando seus próprios arranjos ao equilíbrio entre padronização, flexibilidade e legitimidade.

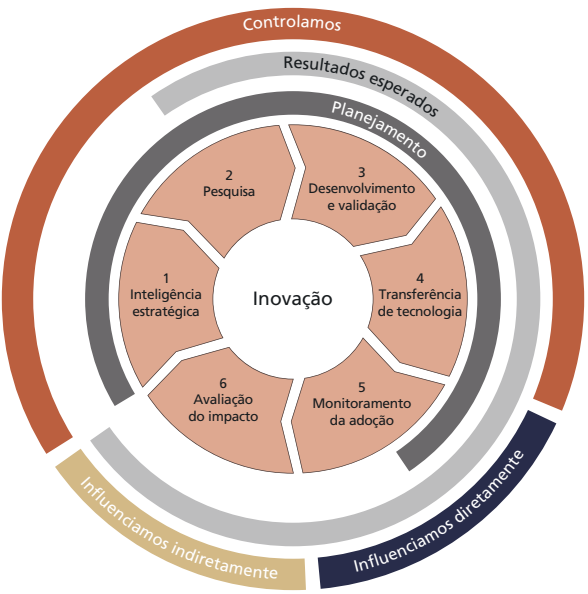
5 PROPOSTA DE MACROPROCESSO DE GESTÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DA EMBRAPA A POLÍTICAS PÚBLICAS

O tema de políticas públicas é, por natureza, transversal e transdisciplinar, envolvendo tanto as UDs, responsáveis por desenvolver pesquisa e soluções voltadas a contribuir com a superação de problemas e desafios ligados à agropecuária brasileira, quanto as estruturas de governança da sede, ligadas à gestão de PD&I, relações

institucionais e governamentais (RIGs), capacitação, transferência de tecnologia, governança estratégica e relacionamento internacional.

Considerando essa complexidade e o aprendizado com o Macroprocesso de Inovação (figura 4),[17] a empresa instituiu, em 2024, GT para propor um Macroprocesso de Gestão das Contribuições da Embrapa a Políticas Públicas (MCEPP). Diferentemente do macroprocesso finalístico da inovação, o MCEPP foi concebido como um macroprocesso de gestão, ou seja, voltado a alinhar estratégia organizacional, processos finalísticos e atividades de apoio. De acordo com a Secretaria Geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de São Carlos (SPDI/UFSCar), um macroprocesso é caracterizado por envolver mais de uma área ou função na estrutura organizacional e ter impacto nas atividades da instituição. Ele é composto por um conjunto de processos sequenciais e interdependentes que cumprem um objetivo organizacional comum e podem ser classificados em finalísticos, de gestão e de apoio.[18]

FIGURA 4
Etapas do Macroprocesso de Inovação da Embrapa



Fonte: Embrapa, 2018. Disponível em: https://www.embrapa.br/macroprocesso-de-inovacao. Acesso em: 8 nov. 2025.

17. Em 2018, a Embrapa desenvolveu o Macroprocesso de Inovação, considerado o seu macroprocesso finalístico. Ele organiza e conecta os principais processos institucionais voltados à geração de produtos e serviços para a sociedade brasileira, estruturando-se em seis grandes etapas: inteligência estratégica e planejamento; pesquisa; desenvolvimento e validação; transferência de tecnologia; monitoramento da adoção; e avaliação de impactos. Disponível em: https://www.embrapa.br/macroprocesso-de-inovacao. Acesso em: 8 nov. 2025.

18. Disponível em: https://www.proplan.ufscar.br/departamentos/gestao-de-processos/conceitos-e-definicoes. Acesso em: 9 jun. 2025.

Estabelecido por resolução da DEPD, o GT reuniu representantes de nove áreas distintas da sede, que possuem interface ou atuação, direta ou indireta, em políticas públicas, além de representantes de cinco UDs, abrangendo todas as regiões do país. Os objetivos do GT foram, entre outros, elaborar a proposta e o MCEPP, definindo papéis, ações e entregas das áreas envolvidas, evitando sobreposições e favorecendo a internalização do macroprocesso, bem como elaborar indicadores-chave para o monitoramento das entregas.

A proposta buscou mapear processos, subprocessos e atividades relacionadas a políticas públicas detalhados em fluxogramas com apoio da ferramenta Bizagi (Embrapa, 2025).[19] Esse esforço de detalhamento dialoga com boas práticas de gestão pública, como as preconizadas pelo TCU (Brasil, 2020) no *Referencial de controle de políticas públicas*.

A opção pelo desenho de macroprocesso centralizado reflete, uma vez mais, uma decisão institucional. Outras alternativas poderiam ter sido consideradas, como a constituição de redes colaborativas interinstitucionais, a exemplo da EVIPNet Brasil (Ministério da Saúde) ou modelos híbridos, como os Policy Labs utilizados em países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Head, 2016; Oliver e Cairney, 2019). A escolha pelo macroprocesso pode ser lida como estratégia de *compliance* diante de pressões de controle externo, mas também como oportunidade de integrar definitivamente o tema de políticas públicas à lógica de PD&I.

O GT estruturou o MCEPP em cinco etapas, correspondentes às fases clássicas do ciclo de políticas públicas (Lima e D'Ascenzi, 2018), conforme descrito a seguir.

1) Construção da agenda.
2) Formulação da política.
3) Processo decisório.
4) Implementação e monitoramento.
5) Avaliação.

Essa opção metodológica demonstra um alinhamento à literatura de políticas públicas, mas também indica que a Embrapa não atua apenas como fornecedora de insumos técnicos, e, sim, como parceira em todo o ciclo. No entanto, como apontam Weiss (1979) e Parkhurst (2016), o ciclo não é linear: escolhas políticas, disputas de atores e janelas de oportunidade influenciam fortemente o processo.

19. No momento de elaboração deste capítulo, o MCEPP encontra-se em análise e validação pela Diretoria Executiva da Embrapa.

Ao adotar esse modelo, a Embrapa assume uma narrativa ordenada, que pode invisibilizar conflitos e alternativas rejeitadas.

Entre os principais achados do GT, destacam-se:

- a necessidade de um processo institucional de gestão da informação para dar rastreabilidade às contribuições;
- a importância de indicadores-chave para monitoramento e transparência; e
- o reconhecimento da transversalidade do tema de políticas públicas, exigindo coordenação entre as múltiplas áreas envolvidas.

Esses achados reforçam a tese de que a institucionalização da atuação em políticas públicas depende de escolhas organizacionais condicionadas por pressões externas, capacidades internas e preferências de governança (Nutley, Walter e Davies, 2007; Head, 2016). O desenho do MCEPP reflete, portanto, não apenas boas práticas de gestão, mas também decisões políticas sobre como a Embrapa deseja se posicionar no campo das políticas públicas.

6 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA E PRÓXIMOS PASSOS

A institucionalização da atuação da Embrapa em políticas públicas, por meio do desenvolvimento de tipologias, macroprocesso e ferramentas de gestão da informação, representa um avanço expressivo no fortalecimento da função pública da pesquisa agropecuária. Contudo, o processo não se resume a um caminho técnico e linear: foi condicionado por pressões externas, desafios internos e escolhas institucionais que precisam ser enfrentadas para consolidar e sustentar essa trajetória.

6.1 Desafios e limites da institucionalização

O primeiro desafio identificado foi a ausência, até 2022, de uma tipologia corporativa unificada, o que dificultava a padronização de conceitos e o monitoramento das contribuições da empresa às políticas públicas. A criação da tipologia resolveu parte do problema, mas trouxe novos desafios: disseminar, capacitar e internalizar sua aplicação. Esse tipo de dilema é recorrente em processos de mudança institucional, nos quais a padronização pode gerar resistências locais (Nutley, Walter e Davies, 2007; Oliver e Cairney, 2019).

Soma-se a isso a heterogeneidade das realidades institucionais entre as 43 UDs, que apresentam capacidades distintas para atuar em políticas públicas em função de seus contextos. As diferenças regionais, temáticas e estruturais geram desigualdade de capacidades para atuação em políticas públicas, exigindo soluções que combinem padronização e flexibilidade.

Essa diversidade gera dificuldades de integração e acentua a fragmentação informacional, marcada pela coexistência de múltiplos sistemas corporativos sem plena interoperabilidade, comprometendo a rastreabilidade. Essa dificuldade é semelhante à observada em instituições internacionais que implementaram redes de evidências, como a EVIPNet Brasil, no campo da saúde (Brasil, 2019c) e a What Works Network, no Reino Unido (United Kingdom, 2014). Em ambos os casos, o desafio não foi apenas técnico, mas político: decidir quais evidências deveriam ser priorizadas e quem teria legitimidade para defini-las (Parkhurst, 2016).

A dificuldade de comprovação do uso efetivo das contribuições em processos reais de formulação ou implementação de políticas públicas permanece como uma barreira crítica, conforme apontado também pela Enap em relação aos desafios de uso de evidências na administração pública (Dias *et al.*, 2025).

Entretanto, é necessário reconhecer que a produção e disseminação de evidências é de responsabilidade de instituições como *think tanks* e ICTs públicas, mas o uso efetivo dessas evidências cabe aos tomadores de decisão do governo. Esse descompasso entre produção e uso gera tensões recorrentes, sobretudo em contextos em que as decisões são fortemente marcadas por disputas políticas, prioridades conjunturais e, muitas vezes, pela ausência ou escassez de evidências consolidadas.

Ademais, não se pode desconsiderar que as instituições produtoras de evidências também são atores na política pública: suas escolhas metodológicas, valores e agendas institucionais influenciam quais evidências são produzidas, legitimadas ou descartadas.

Assim, a ideia de que evidências técnicas substituiriam ou pautariam, de forma neutra, o processo decisório é alvo de críticas na literatura (Zittoun, 2014; Mazzucato, 2013). Em outras palavras, tanto a seleção de métodos quanto a definição do que conta como evidência refletem relações de poder e disputas simbólicas que atravessam o campo das políticas públicas.

No caso da Embrapa, esse dilema se evidencia de forma clara. A empresa produz e sistematiza evidências científicas que subsidiam diferentes políticas públicas – como o Zarc e o Plano ABC+ –, mas não detém controle sobre o modo como tais evidências são apropriadas pelos formuladores de políticas. Muitas vezes, os produtos técnicos da pesquisa são utilizados parcialmente, reinterpretados de acordo com agendas políticas ou até mesmo ignorados em função de prioridades conjunturais. Isso reforça a ideia de que a Embrapa, ao mesmo tempo que atua como provedora de insumos técnicos, é também um ator inserido no jogo político, sujeito às disputas de interesse e ao enquadramento seletivo de suas contribuições pelo Estado.

Outro limite observado refere-se à ausência de reconhecimento formal das entregas institucionais, mesmo quando amplamente utilizadas por órgãos públicos. Essa lacuna de legitimação externa evidencia a necessidade de mecanismos como acordos formais, menções explícitas em normativas ou participação em espaços decisórios. Em termos comparativos, trata-se de uma fragilidade já reconhecida na literatura internacional, geralmente enfrentada por meio de *third-party validation*, com a adoção de Memorandos de Entendimento ou Termos de Referência que explicitem o compromisso com o uso de evidências.

Mitigar esse problema exige tanto soluções técnicas – como chaves únicas por entrega e catálogos corporativos integrados – quanto arranjos de governança que assegurem padronização mínima, sem sufocar a flexibilidade necessária às realidades locais.

Por fim, um desafio metodológico permanece: como mensurar, com rigor e consistência, a efetividade das contribuições da Embrapa às políticas públicas? Essa questão vai além de uma dificuldade técnica, pois envolve também reconhecer que a produção e a seleção de evidências não são neutras. Como apontam Zittoun (2014) e Mazzucato (2013), instituições produtoras de conhecimento são também atores da política pública: suas escolhas metodológicas, valores e agendas institucionais moldam o que conta como evidência.

Assim, o monitoramento e a avaliação (M&A) devem incorporar tanto ferramentas inovadoras – como mapas de evidência[20] e sistemas semiautomatizados – quanto uma leitura crítica das disputas de poder que permeiam o uso (ou não uso) das contribuições científicas.

6.2 Próximos passos

Diante desse cenário, a consolidação da institucionalização da atuação em políticas públicas requer uma agenda estratégica de médio prazo, combinando ações estruturantes, articulação interna e desenvolvimento de capacidades. Destacam-se, a seguir, alguns dos próximos passos planejados.

1) Oferta de capacitação interna em políticas públicas, por meio de cursos em Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) da Embrapa, voltados a pesquisadores, analistas e gestores, com foco em fundamentos do ciclo de políticas, uso de evidências e gestão da informação. Essa ação busca enfrentar a lacuna formativa identificada e mitigar o risco de *compliance sem uso*, ao fortalecer a compreensão crítica do papel da ciência em processos decisórios.

20. Ferramentas visuais que mostram quais resultados da pesquisa têm respaldo e aplicação nas políticas públicas.

2) Revisão e ampliação do Referencial Corporativo de Gestão de Contribuições a Políticas Públicas (Ramos *et al.*, 2023), incorporando avanços conceituais, novos exemplos e ajustes operacionais identificados a partir da aplicação prática da tipologia e da implementação do MCEPP no âmbito institucional, de modo a consolidar uma linguagem comum e reduzir resistências locais.

3) Desenvolvimento de painéis de gestão da informação, integrados aos sistemas corporativos, com *dashboards* temáticos e dinâmicos para consulta e acompanhamento das contribuições. Essa medida busca enfrentar a fragmentação informacional existente, ao mesmo tempo que permite maior transparência e rastreabilidade dos resultados.

4) Criação de instrumentos institucionais de valorização das contribuições da Embrapa a políticas públicas, incluindo indicadores de desempenho, mecanismos de reconhecimento interno e estratégias de comunicação pública, de forma a fortalecer o reconhecimento formal e ampliar a legitimidade externa das entregas.

5) Ampliação de parcerias estratégicas com instituições públicas e acadêmicas, visando ao codesenvolvimento de soluções, ao assessoramento técnico e à maior inserção da Embrapa nos processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Essas parcerias, contudo, não devem ser vistas apenas como arranjos técnicos, mas como espaços de disputa de agendas, em que a presença em instrumentos formais como Memorandos de Entendimento ou Termos de Referência, que mencionem explicitamente o uso de evidências, pode assegurar maior legitimidade e validação externa.

6) Desenvolvimento de metodologia de mensuração das contribuições da Embrapa a políticas públicas, diferenciando os vários graus de contribuição possíveis, desde a possibilidade de adoção até a adoção efetiva de contribuições da empresa por políticas públicas. Esse esforço metodológico deve combinar inovação técnica – como mapas de evidência e ferramentas semiautomatizadas – com o reconhecimento de que a produção e o uso de evidências são atravessados por disputas políticas e escolhas institucionais.

Essa agenda busca dar continuidade ao processo iniciado em 2018 e aprofundado a partir de 2022, fortalecendo a posição da Embrapa como instituição pública estratégica no campo da ciência e tecnologia para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, reconhece que a consolidação dessa institucionalização depende não apenas de avanços técnicos, mas também da capacidade da empresa de dialogar

com disputas políticas, de legitimar suas entregas junto a parceiros externos e de enfrentar a seletividade inerente ao uso de evidências em políticas públicas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência da Embrapa evidencia que a institucionalização do uso de evidências não pode ser reduzida a um processo meramente técnico ou de gestão. Trata-se de um arranjo político-organizacional permeado por disputas, escolhas institucionais e condicionantes internos e externos. O que, à primeira vista, poderia parecer uma simples reorganização interna, revelou-se, na prática, uma resposta híbrida: por um lado, às pressões de governança e controle; por outro, às preferências e estratégias institucionais da própria empresa.

Essa análise sugere que outras ICTs podem se inspirar no caso da Embrapa, desde que considerem seus próprios contextos, atores envolvidos e condicionantes. Nas últimas décadas, as ICTs têm se consolidado como atores estratégicos no assessoramento técnico-científico do Estado, sobretudo por meio da produção, sistematização e aplicação de evidências para subsidiar políticas públicas. Essa atuação está alinhada à concepção de políticas públicas informadas por evidências, que busca qualificar o processo decisório por meio de informações produzidas de forma transparente, sistemática e reprodutível (Dias *et al.*, 2025). Em especial, a experiência da Embrapa reforça a importância de:

- articular ciência, gestão e governança externa, de forma a alinhar produção de evidências, arranjos internos de gestão e exigências de *accountability*;
- reconhecer a política da evidência como parte do processo, e não como desvio, entendendo que a produção, a seleção e o uso de evidências são permeados por valores, disputas e relações de poder; e
- adotar arranjos flexíveis, capazes de equilibrar a padronização necessária à governança corporativa com a diversidade temática e territorial presente em organizações descentralizadas.

Este capítulo procurou evidenciar o caminho percorrido pela Embrapa no fortalecimento da governança e da gestão de suas contribuições a políticas públicas, tendo dois objetivos principais: i) registrar a experiência e as reflexões sobre o processo de institucionalização da gestão da informação sobre suas contribuições às políticas públicas, especialmente a partir de 2022; e ii) compartilhar essa vivência com outras instituições públicas e *practitioners* da área de políticas públicas, promovendo a troca de experiências e colaboração interinstitucionais. Como demonstrado ao longo do texto, embora a atuação da Embrapa em políticas públicas remonte à sua criação, nos anos 1970, a última década foi particularmente relevante para a consolidação de instrumentos e metodologias voltados ao

monitoramento, à sistematização e à valorização dessas contribuições. A tipologia institucional (Ramos *et al.*, 2023), a classificação temática baseada em áreas temáticas (Ipea, 2022) e subtemas, a proposta de um macroprocesso específico de gestão e o esforço de integração entre os sistemas de informação e os resultados de PD&I são marcos importantes desse processo.

Ao mesmo tempo, persistem desafios relevantes: a heterogeneidade das 43 UDs, a baixa integração entre sistemas, a dificuldade de comprovar o uso das evidências na formulação de políticas públicas e a carência de mecanismos formais de reconhecimento das entregas institucionais. A experiência analisada sugere que a consolidação dessa institucionalização requer continuidade, clareza de propósitos, articulação transversal e comprometimento da alta gestão. Demanda, ainda, o fortalecimento de capacidades internas e o desenvolvimento de instrumentos que assegurem rastreabilidade, visibilidade e aplicabilidade das contribuições.

A Embrapa reafirma, com essa trajetória, seu compromisso com o desenvolvimento sustentável, a qualificação da ação estatal e a valorização da ciência pública como ferramenta essencial para a construção de políticas mais justas, eficazes e informadas por evidências. Ao compartilhar esse percurso, busca-se não apenas relatar uma experiência institucional, mas também contribuir com o debate das comunidades de prática sobre o papel das instituições de pesquisa no fortalecimento da capacidade estatal, ampliando o diálogo entre ciência e política, e incentivando caminhos inovadores de cooperação no setor público brasileiro.

Em síntese, a trajetória da Embrapa mostra que institucionalizar o uso de evidências em políticas públicas implica negociar permanentemente entre técnica e política, rotina e inovação, controle e flexibilidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972. Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez. 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5851.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 maio 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jun. 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.841, de 18 de junho de 2019. Dispõe sobre o Programa Nacional de Zoneamento Agrícola de Risco Climático. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jun. 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9841.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretriz metodológica**: síntese de evidências para políticas. Brasília: Ministério da Saúde, 2019c. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretriz_sintese_evidencias_politicas.pdf. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU; Secex Desenvolvimento; Semec; Semag, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Politicas%20Publicas.pdf. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023. Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Diário Oficial da União**: Brasília, 14 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11558.htm#art15.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Estatuto Social da Embrapa. Ata da 29ª Assembleia Geral Extraordinária (AGE), de 29 de abril de 2025, que aprova o estatuto da empresa pública Embrapa. **Diário Oficial da União**, n. 81, seção 1, p. 267-272, 30 abr. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A crise do Estado**: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/books/a-crise-do-estado/000-a-crise-do-estado.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025.

CABRAL, J. I. **Sol da manhã**: memória da Embrapa. Brasília: Unesco, 2005. Disponível em: https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/136799/1/sol-da-manha.pdf.

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat. **Policy on Results**. Ottawa: Governo do Canadá, 2016. Disponível em: https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300. Acesso em: 27 set. 2025.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, out. 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S1049096511001429. Acesso em: 27 set. 2025.

DIAS, T. *et al.* **Evidência Express e sua caixa de ferramentas**. Brasília: Enap, 2025.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Diagnóstico preliminar sobre a atuação em políticas públicas**. Brasília: Embrapa, 2022. (Documento interno).

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Relatório preliminar do Grupo de Trabalho "Macroprocesso de Contribuições da Embrapa a Políticas Públicas"**. Brasília: Embrapa, 2025. (Documento interno).

HEAD, B. W. Toward more "evidence-informed" policy making? **Public Administration Review**, v. 76, n. 3, p. 472-484, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1111/puar.12475. Acesso em: 27 set. 2025.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Catálogo de políticas públicas**: nota metodológica. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/arquivos/posts/7181-notametodologica2022final.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025.

LAVIS, John N. How can we support the use of systematic reviews in policymaking? **PLOS Medicine**, v. 6, n. 11, e1000141, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000141.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state**. Londres: Demos, 2013. Disponível em: https://oro.open.ac.uk/30159/1/Entrepreneurial_State_-_web.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025.

NUTLEY, S.; WALTER, I.; DAVIES, H. T. O. **Using evidence**: how research can inform public services. Bristol: Policy Press, 2007. Disponível em: https://policy.bristoluniversitypress.co.uk/using-evidence. Acesso em: 27 set. 2025.

OLIVER, Kathryn *et al*. A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. **BMC Health Services Research**, v. 14, n. 1, p. 2, 2014. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24383766/.

OLIVER, K.; CAIRNEY, P. The dos and don'ts of influencing policy: a systematic review of advice to academics. **Palgrave Communications**, v. 5, n. 21, p. 1-11, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1057/s41599-019-0232-y. Acesso em: 27 set. 2025.

PARKHURST, J. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. Londres: Routledge, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.4324/9781315675008. Acesso em: 27 set. 2025.

PEREIRA, J. R.; DUBOIS, J.; MENDES, I. C. (org.). **Tecnologia social e políticas públicas**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2017.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf.

RAMOS, M. Y. *et al.* **Gestão de contribuições a políticas públicas na Embrapa**: referencial corporativo – 2023. Brasília: Embrapa, 2023. Disponível em: https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/1163491/1/Referencial-corporativo-gestao-de-contribucoes.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025.

UNITED KINGDOM. Cabinet Office. **What Works?** Evidence for decision makers. Londres: Cabinet Office, 2014. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a824271e5274a2e87dc1fcf/What_works_evidence_for_decision_makers_update_2018_01_12.pdf.

WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, set.-out. 1979. Disponível em: https://doi.org/10.2307/3109916. Acesso em: 27 set. 2025.

ZITTOUN, Philippe. **The political process of policymaking**: a pragmatic approach to public policy. Cheltenham: Palgrave Macmillan, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária 2020-2030**: Plano Operacional. Brasília: Mapa/Depros, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/planoabc-abcmais/publicacoes/final-isbn-plano-setorial-para-adaptacao-a-mudanca-do-clima-e-baixa-emissao-de-carbono-na-agropecuaria-compactado.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025.

MINGHELLI, M. A. *et al*. **Aliança estratégica no novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação**: novos arranjos institucionais para uma ICT pública. Brasília: Enap, 2021. (Cadernos Enap, n. 74). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6375/1/Caderno_74_Sistema_nacional_final.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025.

APÊNDICE A

SÍNTESE DOS 26 TIPOS DE RESULTADOS DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (PD&I) ADOTADOS PELA EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA) A PARTIR DE 2024

QUADRO A.1
Classificação do resultado

Categoria: bases de conhecimento
Base biotecnológica
Banco de dados
Coleção biológica
Informação científica
Categoria: tecnologias
Prática agropecuária
Cultivar
Reprodutor, matriz ou linhagem animal
Processo para produção, fabricação ou extração
Produto agropecuário ou industrial
Máquina, implemento ou equipamento
Metodologia técnico-científica
Software para clientes externos
Procedimento informatizado
Ativo cartográfico
Sistema agropecuário e florestal
Categoria: inserção em ambientes de inovação
Avaliação de sistemas produtivos, socioeconômicos e ecológicos
Contribuição à formulação, ao acesso, à integração e à execução de políticas públicas
Arranjo institucional e/ou arranjos para inovação colaborativa
Capacitação e comunicação para desenvolvimento e transferência de tecnologia
Melhoria e atualização tecnológica; soluções integradas
Categoria: base sociotécnica
Conservação e uso da agrosociobiodiversidade
Redesenho de agroecossistemas
Territórios e sistemas agroalimentares
Categoria: desenvolvimento organizacional
Software institucional
Capacitação organizacional
Metodologia com fins organizacionais e gerenciais

Elaboração das autoras.

CAPÍTULO 14

QUANDO SOLUÇÕES PRECEDEM PROBLEMAS: A ESTRATÉGIA DE CRIAÇÃO DA POLÍTICA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE[1,2]

Rafael T. Schleicher[3]
Concepta McManus[4]
Katia Sasaki-Zeredo[5]
Luiz Júpiter Carneiro de Souza[6]
Paula Barros[7]
Maria Salete Queiroz[8]
Camila Magalhães[9]
Fernanda Moreira Lins[10]
Bernardo Messias[11]
Daniel Barbosa[12]

1 INTRODUÇÃO

A participação dos controles interno e externo no processo de política pública brasileiro não é fenômeno recente, mas recebeu impulso após os avanços da agenda de monitoramento e avaliação (M&A) no governo federal. Ainda que em caráter de recomendação, os guias de análise *ex ante* e *ex post* lançados pela Presidência da República em 2018 constituem marcos desse processo, tal como

1. Os autores agradecem ao Departamento de Ciência e Tecnologia do Ministério da Saúde (MS) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento desta pesquisa via Chamada nº 22/2023 – Evidências em saúde, de agosto de 2023; e ao Departamento de Monitoramento, Avaliação e Disseminação de Informações Estratégicas em Saúde/MS pela colaboração inestimável no levantamento das informações e documentos que compõem o conjunto de dados utilizados neste trabalho.

2. Os autores dedicam este trabalho a todos os servidores públicos do MS, que garantiram a preservação da memória desse processo institucional crítico para as políticas de saúde no Brasil.

3. Chefe do Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas de Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz Brasília). *E-mail*: rafael.schleicher@fiocruz.br.

4. Professora titular da Universidade de Brasília (UnB); e assessora na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). *E-mail*: concepta@unb.br.

5. Coordenadora de gestão adjunta na Fiocruz Brasília. *E-mail*: katia.zeredo@fiocruz.br.

6. Analista de gestão em saúde na Fiocruz Brasília. *E-mail*: luiz.jupiter@fiocruz.br.

7. Cientista de dados na Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senad/MJSP). *E-mail*: paula.mbarros@fiocruz.br.

8. Assessora técnica no Centro de Gestão de Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE/MCTI). *E-mail*: maria.salete@fiocruz.br.

9. Assistente de pesquisa no Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas de Saúde da Fiocruz Brasília. *E-mail*: camilam2219@gmail.com.

10. Assistente de pesquisa no Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas de Saúde da Fiocruz Brasília. *E-mail*: fernanda.lins@fiocruz.br.

11. Assistente de pesquisa no Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas de Saúde da Fiocruz Brasília. *E-mail*: bernardo.messias@fiocruz.br.

12. Pesquisador colaborador na Escola de Governo da Fiocruz Brasília. *E-mail*: daniel.barbosa@fiocruz.br.

a promulgação do Decreto nº 10.411/2020 que normatiza os critérios e os parâmetros para a condução de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Na mesma linha, o fortalecimento do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) via Decreto nº 11.558/2023 também é digno de nota, dada a participação direta da instância de controle interno do governo federal em sua estrutura decisória.

Ainda pouco explorado é o papel do controle externo no desenho de políticas e nos processos de análise *ex ante*. O debate é essencial para pontuar os riscos das atividades de controle/auditoria no processo de tomada de decisão sobre dois momentos importantes no desenho de uma política pública: a ascensão de um problema à agenda prioritária de política (Sabatier, 2019) e a abertura de uma janela de oportunidade para a sua solução (Kingdon, 2014). Em tese, e especificamente para o controle externo, determinadas decisões com recomendações de conformidade poderiam influenciar ambos os momentos. A depender das decisões, as implicações para os contornos de uma nova política podem ser indesejadas para os grupos sociais por ela afetados, tanto em termos do "momento" político e "forma" de proposição de soluções (Zittoun, 2014) quanto de preocupações sobre a configuração de práticas de controle prévio que poderiam direcionar o enquadramento do problema de política.

À primeira vista, o tema do desenho e análise *ex ante* da Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério da Saúde (PMA/MS) parece ser um caso de intervenção em saúde cujo apoio imediato adviria de recomendação impositiva do Tribunal de Contas da União (TCU). O Acórdão nº 2.428/2021 do TCU estabelece recomendações para conformidade em diversas práticas de monitoramento no MS, entre elas o desenvolvimento da Política Nacional de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único de Saúde (PNMA/SUS), que foi incluída entre as prioridades estratégicas sob a supervisão da Secretaria de Informação e Saúde Digital (Seidigi) no planejamento estratégico 2023-2026 do ministério.

Durante o seu processo de desenho em 2024, tanto os atores por parte do ministério envolvidos no processo quanto os documentos oficiais resultantes das reuniões do Comitê Consultivo de Monitoramento e Avaliação (CCMA) do SUS ressaltaram a necessidade de conformidade com decisões do controle externo como fator causal para a sua proposição. Ademais, o entendimento geral a partir dos documentos oficiais era que as decisões do TCU criaram o ambiente necessário de apoio político interno no MS. Nessa linha de raciocínio, a interferência do órgão de controle teria um efeito positivo no desenho e no momento de uma política pública. Em outras palavras, as determinações do tribunal forçariam um ambiente de autorização para a explicitação das estratégias de criação de valor público do ministério nesse tema (Moore, 1995).

Entretanto, é preciso analisar a construção da estratégia para além de seu momento de injunção crítica, caracterizado pelo efetivo processo de desenho do sistema interno de M&A do MS. O cuidado é necessário porque o SUS possui características que não são facilmente encontradas em outras políticas públicas brasileiras (Castro *et al.*, 2019; Paim, 2018; Giovanella *et al.*, 2012), podendo ser considerado um caso desviante mesmo no campo da saúde global (Marten *et al.*, 2014). Nesse entendimento, este capítulo tem como objetivo explorar duas hipóteses alternativas que explicariam de forma mais consistente o contexto e o mecanismo de mudança para a estruturação da temática de M&A do MS. Uma está focada na restrição do problema de política e a outra na adoção de alternativas marginais de solução ao longo do tempo. Importante mencionar que a portaria da PMA/MS foi aprovada pelo CCMA/SUS em 28 de fevereiro de 2025, tendo sido publicada em 3 de novembro de 2025 (Portaria GM/MS nº 8.535, de 29 de outubro de 2025).

Para a discussão das duas hipóteses apresentadas, recorre-se a técnicas de pesquisa qualitativa na tradição de rastreamento de processo (*process tracing*). Há considerável debate sobre a capacidade de se produzirem inferências causais com base em um ou poucos estudos de caso (King, Keohane e Verba, 1994). Em uma visão focada na estatística de frequências, é possível compreender a resistência a se aceitar a proposição de hipóteses alternativas válidas a partir de um pequeno número de observações – ou casos – para as variáveis independentes de interesse (Brady e Collier, 2010). Contudo, estudos de caso raramente têm anseios de generalização ou extrapolação de conclusões, tampouco de considerar pequenos números de variáveis (Sandes-Freitas e Freitas, 2025). Pesquisas que optam por estudos de caso produzem poucas observações para muitas variáveis, ressaltando a complexidade envolta no objeto de estudo a partir da cadeia relacional e de processo que interconecta as variáveis de interesse (Cunha e Araújo, 2018).

Pesquisas qualitativas do tipo estudos de caso são capazes de apontar novas hipóteses e produzir inferências causais sobre determinados objetos, além de usualmente confrontarem hipóteses já estabelecidas (George e Bennett, 2005). Há uma diferença seminal entre inferências causais advindas de observações de bases de dados e aquelas que têm origem em observações focadas em processos (Collier, Brady e Seawright, 2010). Ou seja, entre inferir a causalidade a partir de técnicas estatísticas calcadas na frequência das observações e aquelas que empenham técnicas de rastreamento – ou mapeamento – de processos causais. Neste segundo caso, as hipóteses e as variáveis que potencialmente explicam o problema são ampliadas, além de colocadas no contexto social em que o problema ocorre. As chamadas observações de processo causal (*causal-process observation* – CPO) se valem de múltiplas fontes de dados, tanto para estabelecer relações entre variáveis

quanto para compreender a pertinência das relações no contexto em que o problema ocorre (Brady e Collier, 2010).

Tais estudos de caso permitem a construção de inferências causais focadas no processo e no contexto em que ocorre a relação entre a variável dependente e as diversas variáveis independentes. Portanto, o foco preferencial desses estudos é o mecanismo, o processo ou o contexto em que as inferências acontecem, com o intuito de discutir tanto a pertinência de uma observação oriunda de bancos de dados (*data-set observation*) quanto a interferência de outras variáveis, considerando a complexidade social do contexto em que o problema escolhido se sucede (Bennet e Checkel, 2015). Discutir *como* uma relação de causa-efeito ocorre é tão importante quanto descobrir *se* ela ocorre. Da mesma forma, o levantamento de hipóteses/causas alternativas para explicar um problema de pesquisa é tão essencial quanto encontrar uma causalidade estatisticamente significativa entre duas variáveis, uma vez que um problema social raramente possui apenas uma única explicação ou combinação possível entre variáveis (Beach, 2016, 2020).

Assim, apresenta-se este capítulo em quatro seções, além desta introdução, construídas em torno da seguinte pergunta: quais fatores explicam a estratégia de construção da PMA/MS? A seção a seguir expõe os métodos, as ferramentas e os procedimentos utilizados para conduzir a discussão sobre o caso proposto. Na terceira, apresentam-se os principais resultados das análises conduzidas, particularmente para dois períodos entre 2011 e 2023. Nessa seção, os resultados da análise documental de políticas/programas e bibliométrica estão ligados às questões de contexto e evidências para o desenho da política, ressaltando o baixo estoque de conhecimento tácito no MS e de conhecimento explícito na literatura especializada brasileira. O rastreamento de processos se foca em outros conjuntos de dados – documentos e entrevistas – para identificar variáveis explicativas alternativas ligadas aos mecanismos. Na quarta seção, resumem-se os resultados encontrados e ampliam-se as suas implicações no contexto da literatura sobre processo de política pública. Na última seção são discutidas ao menos três direções para o debate futuro.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

O trabalho se baseia em fontes primárias coletadas com o Departamento de Monitoramento, Avaliação e Disseminação de Informações Estratégicas em Saúde (Demas), entre fevereiro e dezembro de 2024, no contexto da análise *ex ante* da PNMA/SUS, projeto patrocinado pelo MS. O levantamento de evidências contou com a criação de um inventário de intervenções em saúde do ministério, análise de atas de reuniões do CCMA/SUS e uma revisão bibliométrica sobre o tema Monitoramento e Avaliação de Políticas de Saúde nos principais agregadores

científicos. Além disso, o processo de desenho da política foi registrado em um relatório próprio, contendo o resultado de entrevistas com dezoito atores-chave e a memória de doze oficinas participativas para o processo de análise *ex ante*, entre abril e outubro de 2024. Os participantes foram indicados pelo MS, a partir da composição do CCMA. Uma entrevista aberta suplementar sobre o tema da PNMA foi realizada em 25 de abril de 2025 por telefone, com um servidor que esteve à frente do tema em 2020-2021 no Demas.

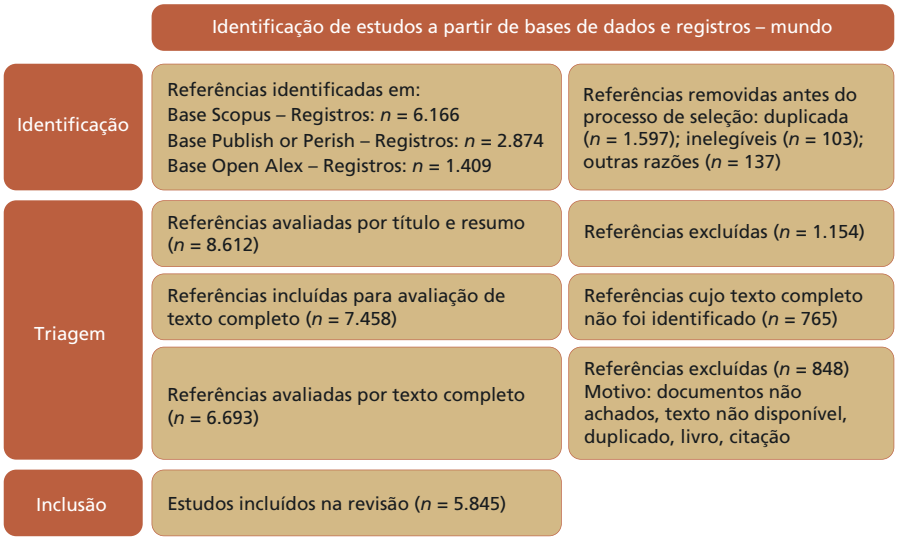
A análise das portarias de consolidação se baseou em técnicas de classificação e agrupamento por similaridade no *software* Atlas.ti. Os acórdãos nº 2.776/2019 e nº 2.428/2021 do TCU são considerados nos trechos em que se referem à PNMA. A trilha normativa do assunto de M&A no MS desde a década de 1990 é reconstruída a partir de dois marcos: a criação do Demas, em 2011, e a consolidação do CCMA, em 2020. A reconstrução dos processos ocorre entre 2011-2016 e 2017-2022, períodos de atenção preferencial e que correspondem a tais marcos. No primeiro período, e após a criação do Demas, destacam-se as sucessivas tentativas de discussão e adoção da PNMA de forma ampla e participativa. No segundo, os esforços se voltam para a adoção de soluções marginais de política sem uma discussão ou efetiva aprovação da PNMA.

A análise bibliométrica considera três bases de dados sobre o termo de busca Monitoramento e Avaliação de Políticas em Saúde, no Brasil e no mundo, entre 2017 e 2024: i) Scopus (dados da Elsevier); ii) Open Alex; e iii) Hartzig's Publish or Perish (Google Scholar). As informações, incluindo ano de publicação, idioma, periódico, título, autor, afiliação, palavras-chave, tipo de documento, resumo e citações, foram exportadas em formato CSV. Os dados obtidos em junho de 2024 foram processados no *software* Microsoft Excel, consolidando variações do mesmo autor, unindo termos com o mesmo significado, singulares e plurais. As figuras 1 e 2 esquematizam o caminho utilizado.

O VOSviewer (versão 1.6.18) foi utilizado para mapear coautoria, coocorrência, citação, acoplamento bibliográfico, cocitação e palavras-chave (Eck e Waltman, 2010). Usou-se contagem fracionária.[13] No que toca a análises bibliométricas mais refinadas, os dados também foram analisados no pacote Biblioshiny (Aria e Cuccurullo, 2017).

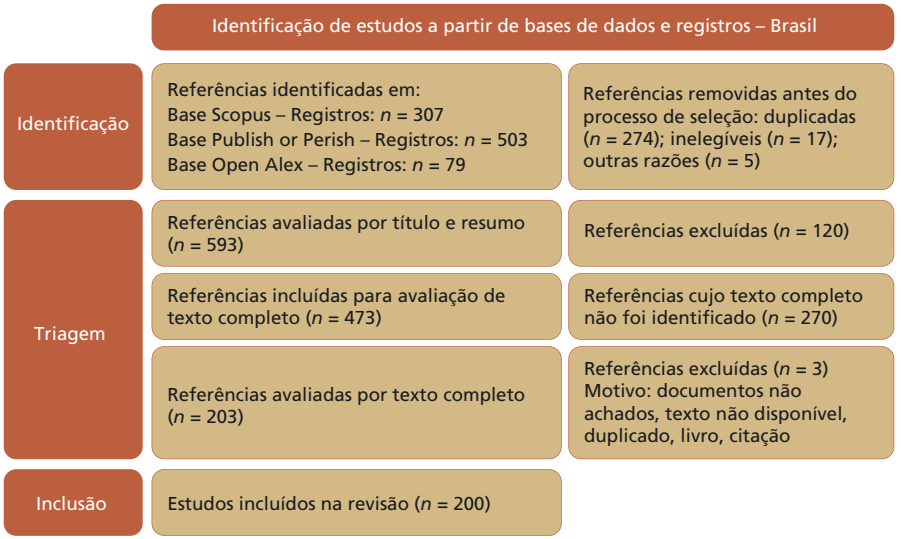
13. Quando a contagem fracionária é usada, a força de um vínculo de coautoria entre dois autores é determinada não apenas pelo número de documentos em coautoria dos autores, mas também pelo número total de autores de cada um dos documentos em coautoria. No caso da contagem fracionária, quando um autor é coautor de um documento com *n* outros autores, isso resulta em uma força de 1/*n* para cada dos *n links* de coautoria.

FIGURA 1
Protocolo para análises de publicações no mundo



Elaboração dos autores.

FIGURA 2
Protocolo para análises de publicações no Brasil



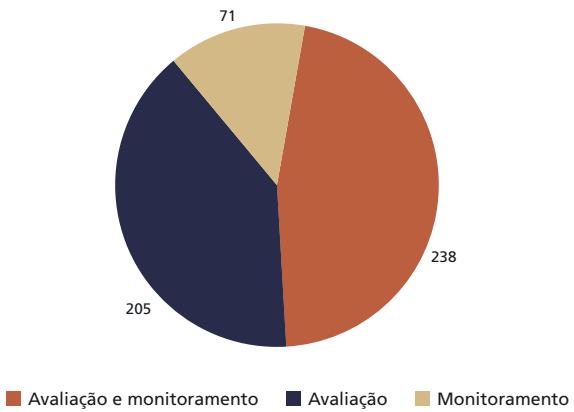
Elaboração dos autores.

O método de rastreamento de processo é entendido aqui como um ferramental para produção de observações de processo causal (Collier, 2011). Nessa técnica, a descrição da trajetória do problema em termos de relações de causa-efeito – ou causalidade – é central (Mahoney, 2012). Na mesma linha, o entendimento de *trajetória* é importante para a caracterização do *processo* em que as variáveis dependentes, independentes e intervenientes se entrelaçam para formar um mecanismo ou processo causal que apoia a explicação de um fenômeno social. A técnica ajuda a discutir hipóteses rivais não apreciadas ou mesmo fortalecer o processo de pesquisa combinando técnicas de pesquisa quantitativa e qualitativa (Bennet e Checkel, 2015).

3 RESULTADOS

A Portaria de Consolidação GM/MS nº 2/2017[14] elenca 44 políticas no MS. Quarenta e três foram efetivamente analisadas para abordar a questão de qual seria a estrutura temática mínima para uma política transversal de M&A a partir das práticas já consolidadas no MS. Três termos foram estabelecidos para a catalogação dos segmentos e a análise das estruturas textuais: avaliação e monitoramento; avaliação; e monitoramento. Excluíram-se as repetições que advieram da inclusão do termo avaliação e monitoramento. No total, 514 segmentos de texto das 43 políticas continham algum dos três termos. Uma característica atípica resultante da análise é o fato de 40% dos segmentos conterem o termo avaliação de forma isolada, sem a presença da palavra monitoramento. O gráfico 1 ilustra a frequência dos termos por segmentos de texto.

GRÁFICO 1
Segmentos de texto relacionados a M&A em políticas de saúde do MS
(Em números absolutos)



Fonte: Schleicher *et al*. (2024).

14. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0005_03_10_2017.html.

Estabeleceram-se 35 termos para classificar os segmentos de texto no tocante às tendências gerais de estruturação dos normativos que instituem políticas de saúde do MS. Foram considerados somente os termos que obtiveram frequência superior a cinco na classificação dos segmentos de texto. A tabela 1 apresenta os resultados da análise para os quatorze termos de maior frequência na amostra.

TABELA 1
Frequência de termos nas estruturas textuais das políticas de saúde do MS

Termo	Número de segmentos	Total (%)
Política	43	100,00
Instituição da política	29	67,44
Responsabilidades/distribuição de competências	26	60,47
Diretrizes	26	60,47
Comissão, comitê, instituição de GT, colegiados, fóruns, câmaras técnicas, comissões e redes	24	55,81
Anexos da política	18	41,86
Seção avaliação e monitoramento	15	34,88
Disposições gerais	11	25,58
Estratégias e ações	11	25,58
Apresentação/contextualização da política	9	20,93
Financiamento da política	9	20,93
Objetivos da política	8	18,60
Disposições finais da política	6	13,95
Princípios da política	6	13,95

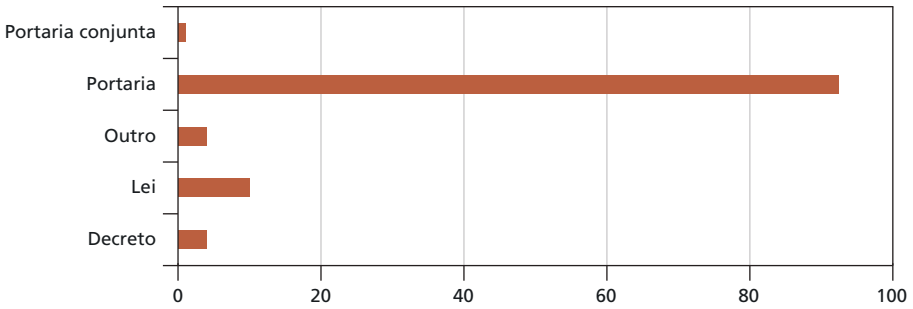
Fonte: Schleicher *et al*. (2024).
Obs.: GT – grupo de trabalho.

A portaria de consolidação também constituiu fonte de dados para analisar a estrutura dos programas do MS (Portaria nº 5). A expectativa inicial era que seria possível encontrar elementos comuns de estrutura entre programas, assim como regularidades no que dizia respeito a diretrizes para M&A. A extração dos textos dos programas foi consolidada com um *script* próprio desenvolvido na linguagem Python, tendo o processo de identificação, organização e catalogação ocorrido sob supervisão humana. Dos 117 programas únicos identificados, fez-se novamente um processo de categorização utilizando o *software* Atlas.ti. A primeira rodada de categorização não resultou em estrutura ou *cluster* textual consistente. Após mudança e redução no número de classificadores textuais (*tags*) em segunda rodada, novamente nenhum agrupamento foi identificado.

Diante do resultado divergente entre políticas e programas, alterou-se a pergunta de investigação de "quais são as estruturas comuns entre programas" para "por que não há estrutura comum entre os programas identificados na

portaria de consolidação". Uma resposta encontrada seria a natureza distinta dos atos normativos que dão origem aos programas (gráfico 2). Identificaram-se diferenças significativas de estrutura para portarias conjuntas, portarias, leis e decretos. As diferenças estão essencialmente relacionadas à hierarquia, à finalidade e à abrangência dos instrumentos legais.

GRÁFICO 2
Frequência dos programas por natureza do ato normativo
(Em números absolutos)



Fonte: Schleicher *et al*. (2024).

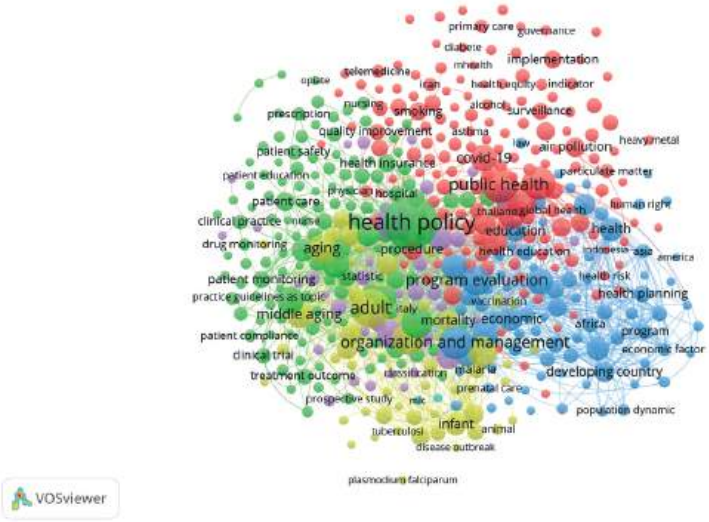
Em suma, a pesquisa documental de políticas e programas revelou um contexto calcado na total divergência na estruturação entre as intervenções em saúde. Esse fato não contribui para orientar a concepção de uma política transversal sobre M&A para todo o MS. Nesse contexto, optou-se por recorrer às bases de conhecimento na literatura especializada, via revisão bibliométrica. Uma revisão bibliométrica apoia a identificação das principais tendências e estruturas de conhecimento em um campo ou agenda específica de pesquisa. Ela identifica e caracteriza padrões de relacionamento entre temas, pesquisadores, países e instituições, além de mapear para quais tópicos os esforços estão voltados e em quais ainda há lacunas de conhecimento. A análise bibliométrica para este trabalho revelou que a produção mundial no tema Monitoramento e Avaliação de Políticas em Saúde contava com 27.758 coautores, distribuídos em 5.845 publicações científicas divulgadas em 2.026 periódicos. No caso de autores brasileiros, foram 1.181 coautores produzindo 200 publicações científicas em 117 periódicos.

Em termos da produção mundial, a análise de coocorrência das palavras-chave constantes na base de 5.845 publicações revelou uma estrutura de quatro agrupamentos temáticos distintos (*clusters*). Na figura 3A, os *clusters* se dividem entre aqueles focados em indicadores e vigilância (vermelho); monitoramento de pacientes em termos de segurança, educação, medicina etc. (verde); planejamento, monitoramento e avaliação (azul); e sobre doenças específicas (amarelo). Os *clusters* de indicadores e vigilância estão entre as publicações que acumulam menor número

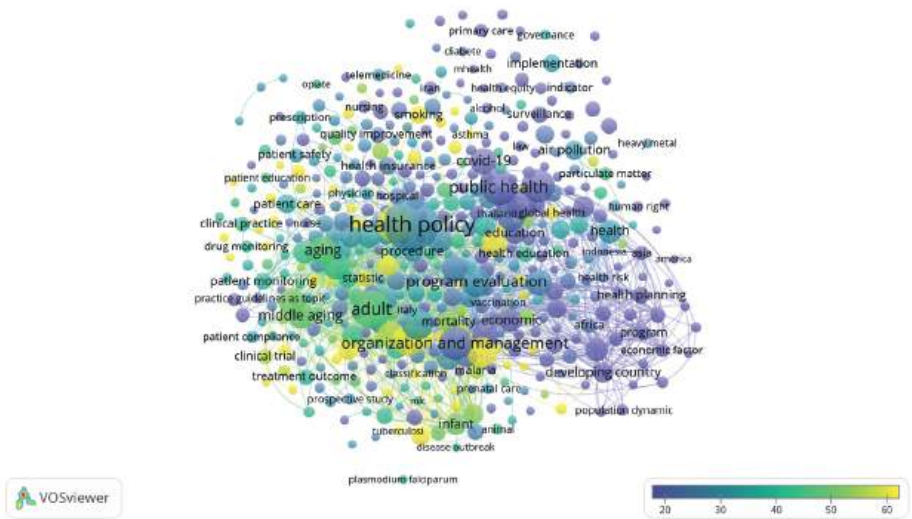
de citações (roxo, figura 3B). Na comparação entre as figuras 3A e 3B, evidencia-se o baixo impacto em termos de número de citações do *cluster* ligado aos temas de planejamento, monitoramento e avaliação, em relação a temas específicos da agenda de saúde, como tuberculose, envelhecimento e tabagismo. Em outras palavras, há muitas publicações em M&A com baixo impacto relativo.

FIGURA 3
Coocorrência e citações a partir de palavras-chave: mundo

3A – *Clusters*



3B – Citações

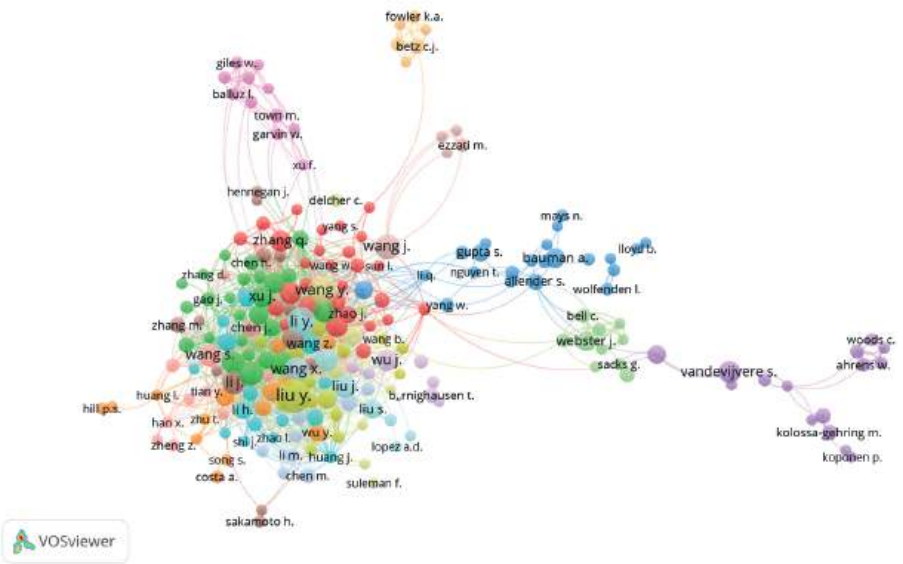


Elaboração dos autores.

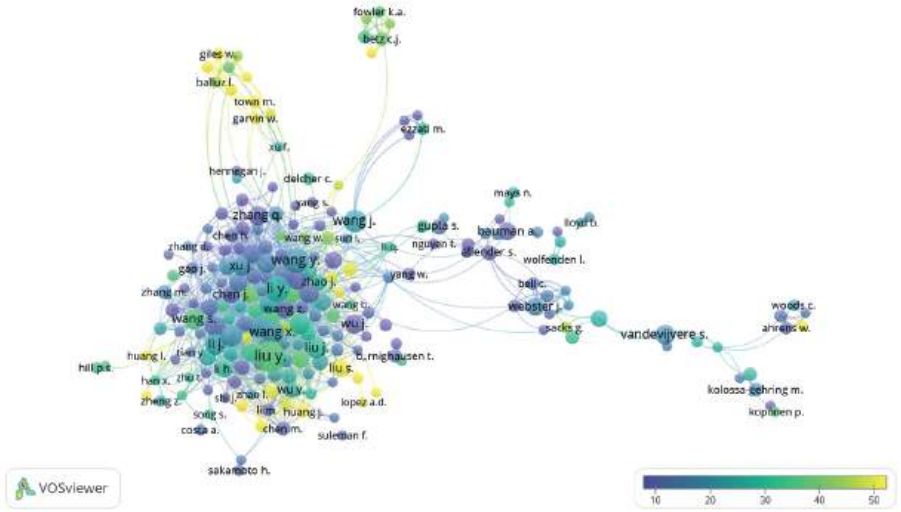
Entre os autores com maior impacto e as suas relações (figura 4), a análise de coautoria apontou ao menos seis agrupamentos (*clusters*) nítidos, além de um grande agrupamento composto por diversos pequenos *clusters* (figura 4A). A razão para a ocorrência desse grande agrupamento é o alto índice de coautoria entre autores chineses de diferentes núcleos de pesquisa, fator que explica a existência desse grupo apartado dos demais seis *clusters*, mas mantendo alto grau de proximidade interna. O baixo nível de citações nos *clusters* ocorre tanto para o grande agrupamento de autores chineses quanto para os seis demais, o que aponta para o fato de a produção desses grupos ser relativamente nova no campo (figura 4B).

A estrutura de redes formada pela análise de citações nos 2.026 periódicos listados na base de publicações é bastante diluída e exibe apenas um agrupamento nítido (azul-claro, figura 5A), apontando tanto para uma dispersão temática em diversas publicações quanto para a falta de integração entre os conhecimentos publicados. Essa hipótese é corroborada pelo baixíssimo número de citações por periódico, sendo que a maioria dos periódicos que possuem maiores números de citações se encontram à margem dos *clusters* formados pelas citações comuns (amarelo, figura 5B).

FIGURA 4
Coautoria e número de citações: mundo
4A – *Clusters*



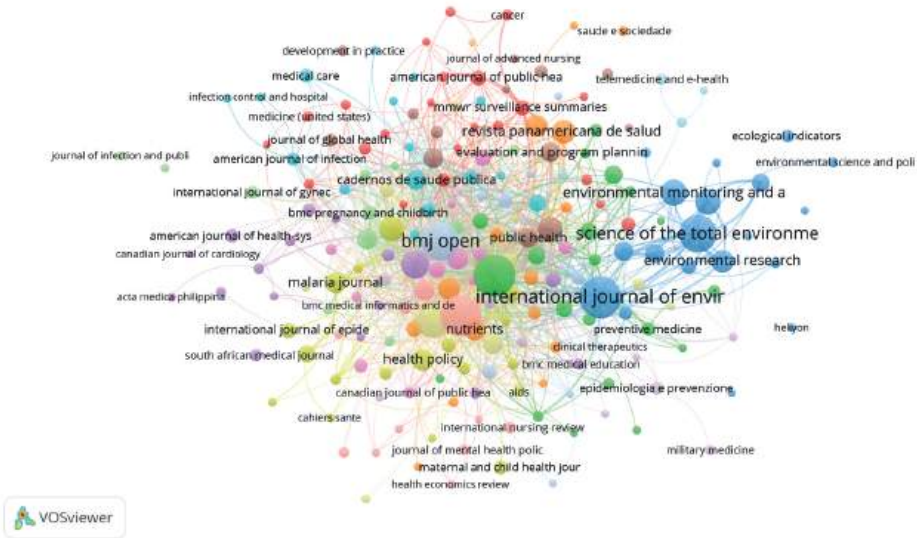
4B – Citações



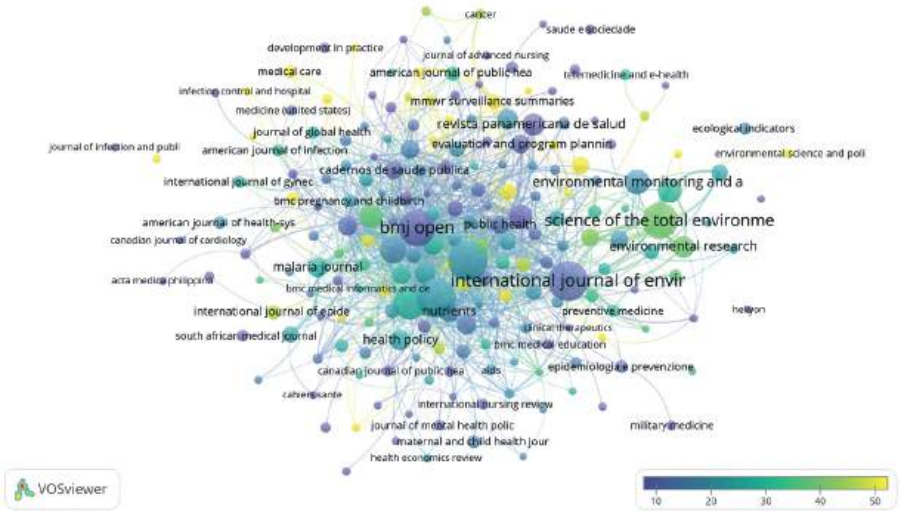
Elaboração dos autores.

FIGURA 5
Citações por periódicos científicos: mundo

5A – *Clusters*



5B – Citações

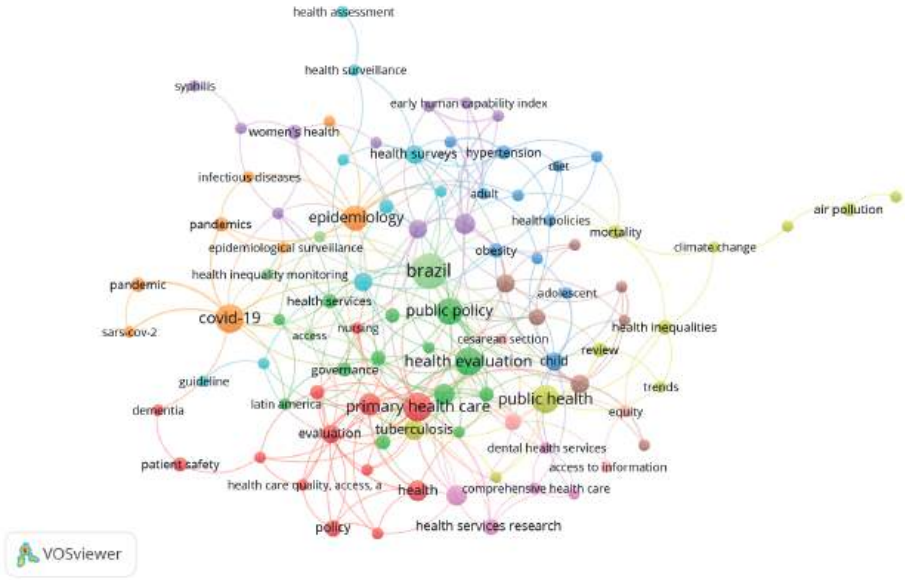


Elaboração dos autores.

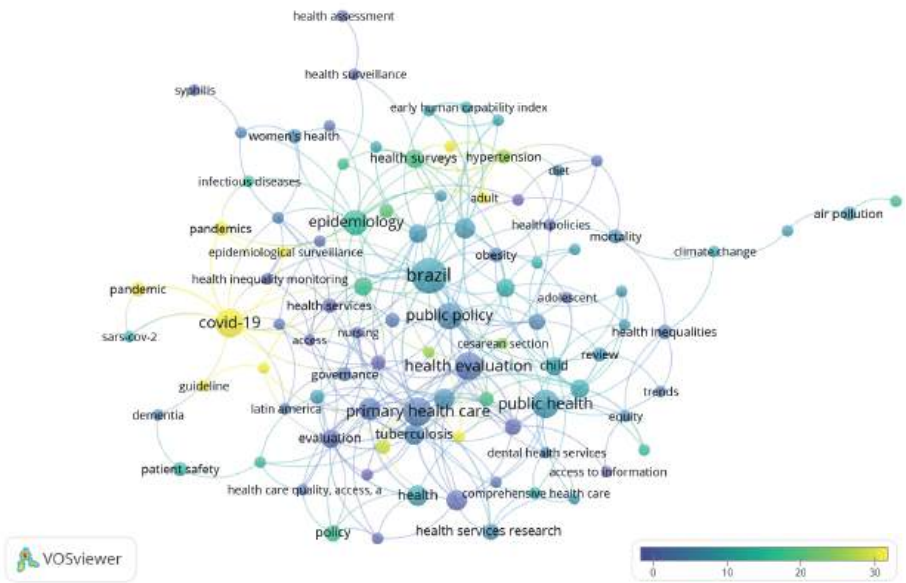
Para o caso das duzentas publicações científicas de autores brasileiros identificadas na base de dados, a coocorrência a partir de palavras-chave retornou três *clusters* nítidos. O primeiro está ligado a questões amplas de políticas de saúde (verde, figura 6A). O segundo gravita em torno de questões de atenção básica em saúde (vermelho, figura 6A). Finalmente, há um terceiro ligado a temas de epidemiologia da covid-19 (laranja, figura 6A), que é relativamente novo em comparação aos demais (amarelo, figura 6B). No geral, a maioria dos artigos tem um baixo nível de citações (roxo, figura 6B). A média de treze citações por documento é mantida por poucos artigos com alto número de citações. Ademais, a taxa de crescimento de artigos brasileiros nesse campo é negativa, sendo -8% para o período 2017-2024.

FIGURA 6
Coocorrência e citações a partir de palavras-chave: Brasil

6A – *Clusters*



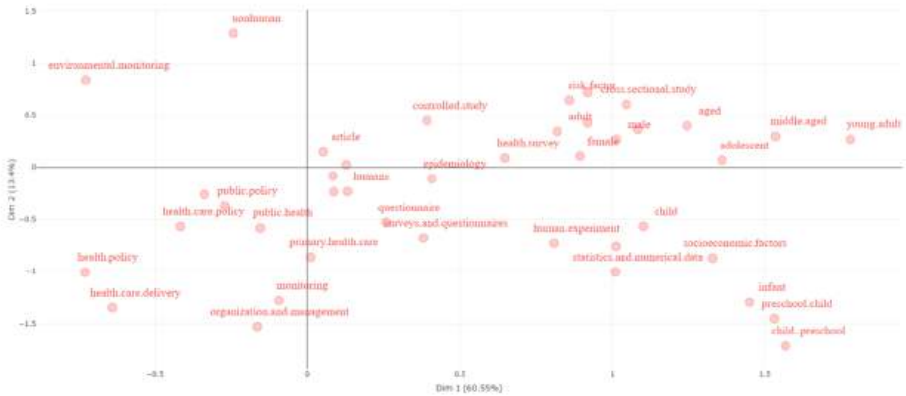
6B – Citações



Elaboração dos autores.

Em termos da agenda de pesquisa dos autores brasileiros que produzem nessa temática de interesse, há no mínimo quatro áreas nítidas. A análise de correspondência múltipla apresentada na figura 7 traz a posição relativa de cada termo ativo constante nos resumos dos duzentos artigos. A primeira área no quadrante inferior esquerdo explora temas relativos à política e organização de sistemas de saúde. A segunda é a de métodos de pesquisa, distribuída ao longo do eixo X, à direita do gráfico. A terceira se relaciona à agenda de saúde da população adulta, no canto superior direito. Por fim, a quarta área seria aquela referente à saúde infantil, no extremo canto inferior direito. A análise sugere que as publicações de autores brasileiros sobre políticas de saúde são altamente especializadas e distantes entre si.

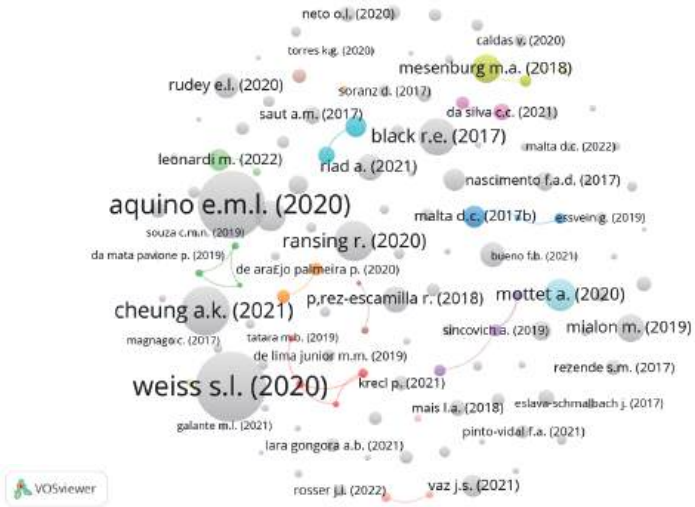
FIGURA 7
Análise de correspondência múltipla a partir de palavras ativas: Brasil



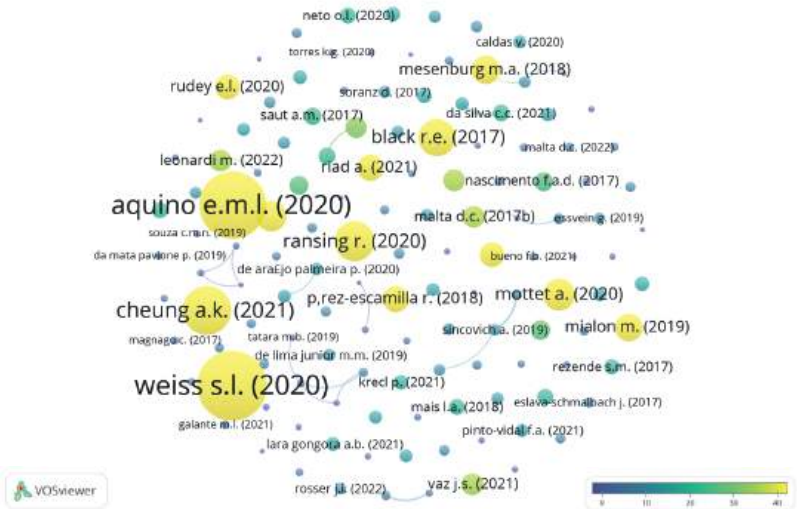
Elaboração dos autores.

O *coupling* bibliográfico é uma medida bibliométrica que pressupõe a associação entre duas ou mais publicações quando elas compartilham referências similares. O objetivo dessa métrica é mostrar associações dentro de uma agenda de pesquisa que não são automaticamente visualizáveis, como temas e palavras-chave, por exemplo. Entre os duzentos artigos brasileiros que tratam da temática de interesse, a maioria possui grande conexão com sete referências comuns (amarelo, figura 8B). Essencialmente, todas as principais referências de ligação entre os artigos de autores brasileiros são de autores estrangeiros (cinza, figura 8A).

FIGURA 8
***Coupling* bibliográfico: Brasil**
8A – *Clusters*



8B – Citações

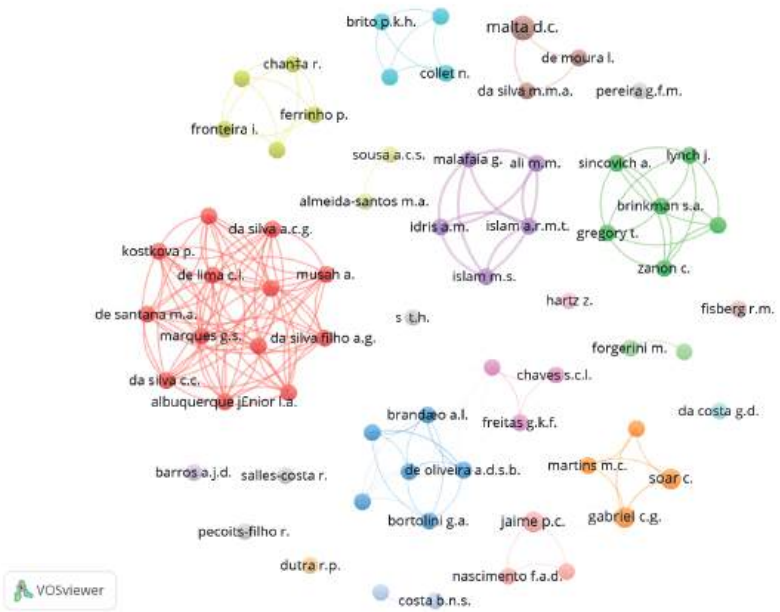


Elaboração dos autores.

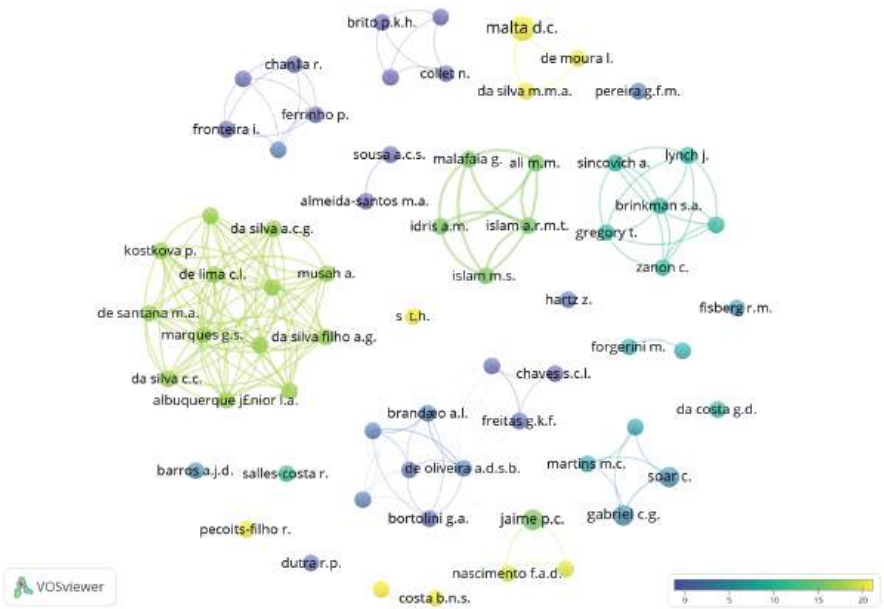
Os trabalhos de autores brasileiros também se agrupam em vários pequenos conjuntos, refletindo a variedade e especialização temática já comentada nas figuras 6, 7 e 8. Entretanto, e mesmo em grupos menores, a cocitação ocorre de forma sistemática apenas em casos específicos (vermelho, figura 9A), embora tais casos não exibam os maiores números gerais de citações (amarelo, figura 9B).

FIGURA 9
Cocitações: Brasil

9A – *Clusters*



9B – Citações



Elaboração dos autores.

A partir das evidências disponíveis sobre a estrutura de políticas e programas do MS e a estrutura de produção de conhecimento no tema de M&A em saúde, é possível apontar três resultados sobre a relação entre conhecimento e contexto decisório da PNMA. Primeiramente, apenas algumas políticas do ministério exibem uma estrutura completa em termos de diretrizes de M&A. Em segundo, há diferenças consideráveis entre os temas prioritários na literatura produzida por autores brasileiros e aquela produzida no resto do mundo, o que pode criar barreiras para a disponibilidade de evidências para discussões específicas durante o desenho da política transversal. Mesmo considerando a produção mundial sobre M&A em políticas de saúde, o conhecimento parece distribuído por uma multitude de periódicos distintos e sem uma coordenação dos esforços de pesquisa que favorecesse a orientação da PNMA do Brasil. Por fim, é preciso ressaltar o impacto da pandemia de covid-19 nas agendas de pesquisa em saúde, contribuindo para que esse tema urgente recebesse mais atenção *vis-à-vis* outras agendas temáticas em M&A de políticas a partir de 2020.

Logo, o contexto decisório para a PNMA foi caracterizado pelo baixo estoque em termos de evidências, particularmente as que fossem capazes de substanciar determinadas decisões que orientassem a criação de uma política transversal e interfederativa às demais políticas de saúde existentes no Brasil. Em que pese o SUS já representar algo de escala e características únicas entre os sistemas de saúde no mundo (Castro *et al.*, 2019; Paim, 2018; Giovanella *et al.*, 2012), tampouco a comparação com outras políticas públicas nacionais como o Sistema Único de Assistência Social (Suas), que possuem estruturas, funcionamento e cultura completamente diferentes, poderia orientar os esforços da nova política, a risco de se fazer uma extrapolação indesejada em termos metodológicos.

A construção dos processos e mecanismos decisórios ligados ao tema da PNMA é melhor discernível no contexto de seu órgão supervisor, o MS. De fato, o início da história do tema no contexto do SUS poderia ser rastreado a partir de sua lei de criação (Lei nº 8.080/1990), que define em seu art. 15 como atribuições comuns de União, estados e municípios a "I – definição das instâncias e mecanismos de controle, avaliação e de fiscalização das ações e serviços de saúde" (Brasil, 1990). Contudo, dado que os entes federados gozam de diferentes atribuições dentro do SUS, que compete ao MS a definição de diretrizes avaliativas nacionais e que as recomendações do Acórdão nº 2.428/2021 do TCU se concentram na PNMA, o foco preferencial deste capítulo é o processo que se inicia com a criação do Demas, por meio do Decreto nº 7.530/2011.

Embora os esforços para a elaboração de uma PNMA do SUS se confundam sobremaneira com o próprio processo de institucionalização do papel do Demas no MS após 2011, isso não equivale a dizer que não houve esforços do ministério

no campo de M&A nas duas décadas que precederam a criação do departamento. A história pregressa ao Demas é essencialmente marcada por dois conjuntos de iniciativas. O primeiro está relacionado à separação das atividades de M&A daquelas de auditoria e controle interno. O segundo se relaciona aos esforços de criação de métricas, indicadores e sistemas específicos para melhorar a qualidade geral de informações estratégicas no SUS, ainda que de forma estanque entre diversas políticas supervisionadas pelo MS.

No primeiro, a criação do Demas reflete um longo processo de separação entre M&A e as atividades de controle, auditoria e correição. No seio desse processo esteve a mudança de entendimento do papel do M&A para a produção de evidências e informações estratégicas para a tomada de decisão em saúde (Oliveira, Sellera e Reis, 2013). Ainda em 1992, o MS criou o Departamento de Controle, Avaliação e Auditoria (Deca), setor que entre 1998 e 1999 foi separado em dois outros departamentos: o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) e o Departamento de Controle e Avaliação de Sistemas (Decas). Em 2002-2003, o Decas foi transformado no Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas (Derac). Ainda que com foco em gestão, foi entre 2005 e 2006 que as funções de M&A do SUS começaram efetivamente a se separar, com o surgimento do Departamento de Monitoramento e Avaliação da Gestão do SUS (Demags). Foi somente com o advento do Demas em 2011 que o próprio tema de M&A passaria a ser tratado de forma independente em uma Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação (CGMA), dissociado de outra Coordenação-Geral de Gestão da Informação Estratégica (CGGIE) no mesmo departamento.

No segundo conjunto de iniciativas que precedem a criação do Demas e seus esforços de centralização do tema de M&A e a melhoria de serviços e intervenções em saúde geridas pelo SUS (Decreto nº 7.530/2011), destaca-se a criação de métricas especializadas e sistemas voltados às necessidades de intervenções específicas, algo que posteriormente se tornaria a maior cobrança do controle externo e o maior desafio do Demas (Campelo, Santos e Oliveira, 2017). Durante a década de 1990, destacam-se o Programa Nacional de Avaliação de Serviços Hospitalares (Portaria GM nº 3.408/1998) e o estabelecimento de indicadores da Atenção Básica em Saúde (Portaria GM nº 3.925/1998), além da parceria com a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) para a criação da Rede Interagencial de Informações para a Saúde (Ripsa), em 1994.

Na primeira década dos anos 2000, houve ao menos duas outras iniciativas que precedem o Demas e demandam atenção na temática de M&A em saúde (Oliveira, Sellera e Reis, 2013). A primeira foi o advento do Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados (e-Car), criado entre 2009 e 2010.

O e-Car foi um sistema de código aberto para acompanhamento de 16 objetivos estratégicos, 131 estratégias, 601 resultados, 1.365 produtos, 762 ações e 435 atividades vinculadas ao planejamento 2011-2014 do MS. Ele representou o primeiro esforço de coleta sistemática de informações estratégicas no ministério. A segunda iniciativa foi a criação do Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS), baseado no modelo teórico do Projeto de Avaliação do Desempenho do Sistema de Saúde (Proadess) brasileiro, coordenado pelo Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (ICICT/Fiocruz). O principal objetivo do IDSUS foi avaliar o desempenho das ações e serviços do SUS a partir de uma perspectiva em rede e integral da saúde, não compartimentalizada por territórios e níveis de assistência. O IDSUS propunha a mensuração do desempenho do SUS a partir de quatorze indicadores de acesso à saúde e dez indicadores de efetividade.

Em 2011, portanto, o Demas já nascia tanto com o desafio de criar o que à época se idealizava ser uma PMA/SUS quanto de integrar os diversos esforços isolados, dentro e fora do ministério. Foi somente dois anos após a sua criação que a discussão sobre a PMA/SUS se iniciou formalmente, com a Portaria MS nº 1.517, de 24 de julho de 2013, e o estabelecimento de um GT específico para elaborar uma minuta de portaria para a futura política. O processo interno do GT da PMA/SUS entre 2013 e 2014 evidenciou uma questão que seria um percalço no processo da elaboração da política na década seguinte: o impasse na definição de um diagnóstico do problema de política, particularmente relacionado à divisão de responsabilidades associadas às causas explicativas da recorrência do problema central (Campelo, Santos e Oliveira, 2017). Após a negociação e a elaboração de seis minutas de portaria entre dezembro de 2013 e maio de 2014, os interesses entre o MS, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) foram irreconciliáveis.

A CGMA do Demas faria posteriormente uma síntese dos vinte problemas de política identificados pelo GT PMA/SUS durante 2013-2014. Além da prevalência das palavras monitoramento e avaliação, evidenciou-se a preocupação com os impactos da ausência da política nas questões referentes à informação, a sistemas e à tecnologia. Ademais, as práticas referentes a M&A também se apresentam de forma intensa na nuvem de palavras. A presença sugere que uma política de M&A para o SUS teria o condão de harmonizar as práticas nas intervenções em saúde para essa temática. A figura 10 apresenta uma nuvem com base na análise das palavras ativas referentes ao texto dos vinte problemas identificados pelo GT PMA/SUS durante 2013-2014.

FIGURA 10
Frequência de palavras para o problema de política (GT PMA/SUS, 2013 e 2014)

Fonte: Schleicher *et al*. (2024).

Em 2017, o MS instituiria a Portaria nº 1.535, de 16 de junho de 2017, de forma a recompor o que seria o GT para a formulação da então PNMA/SUS. Contudo, considerando o contexto de ruptura no processo democrático brasileiro com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016 e a rotatividade de trabalhadores na administração pública federal ocasionada pela transição antecipada de governo, o segundo GT tampouco resultaria em uma proposta de portaria. Com a posse de Jair Bolsonaro, ambas as portarias que vigiam sobre o tema da PMA/SUS e PNMA/SUS foram revogadas pelo Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019.

O assunto da PNMA/SUS retornaria à pauta do Demas em 2020, mas de uma outra forma e organizado pelos próprios servidores do MS. Em entrevista realizada por telefone em 25 de abril de 2025 com um dos responsáveis pelo tema no Demas entre 2020 e 2021, clarificou-se que não havia interesse na estruturação de uma política nacional para esse tema por parte dos decisores do MS naquele momento.[15] A declaração é consistente com o Decreto nº 9.795/2019, que dissolveu os GTs sobre o tema em maio de 2019. Adicione-se a isso o cenário posterior da pandemia de covid-19, que contribuiu para o escanteamento definitivo do tema na pauta do ministério. Valendo-se dos aprendizados anteriores sobre a dificuldade

15. É importante salientar que, naquele momento, o Demas fazia parte da Secretaria Executiva do MS, fato que viria a mudar posteriormente quando a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva realocou o departamento para a Seidigi.

na definição do problema de política no âmbito dos GTs de 2013 e 2017, e considerando o completo desinteresse dos tomadores de decisão na gestão da saúde no governo de Jair Bolsonaro, os próprios servidores responsáveis pela agenda na CGMA propuseram uma nova forma institucional para abordar o tema: um conselho consultivo de caráter intraministerial. Em 27 de novembro de 2020, o ministério promulgava a Portaria nº 3.201, instituindo o CCMA/SUS.

O CCMA tinha como objetivo o aperfeiçoamento de políticas, programas e ações em saúde, objetivo que foi posteriormente ampliado pela Portaria nº 870, de 14 de julho de 2023, para incluir todas as intervenções em saúde. O art. 2º da Portaria nº 3.201/2020 cita um rol exaustivo de seis competências. Contudo, a que mais desperta atenção para o objeto de análise é a primeira, estabelecendo que compete ao CCMA "I – propor ferramentas, iniciativas e sistemáticas para viabilizar e aprimorar a aplicação da Política Nacional de Monitoramento e Avaliação do SUS" (Brasil, 2020c). Em outras palavras, a principal competência arrolada pela portaria ao CCMA era propor soluções e ações de uma política que essencialmente ainda não existia.

Cabendo à CGMA/Demas o papel de secretaria executiva e ao próprio Demas a coordenação dos trabalhos do conselho, o CCMA foi composto por um representante de todas as secretarias do ministério, além da Diretoria de Integridade. Entre 2020 e 2023, o CCMA se reuniu quatorze vezes, sendo treze durante a gestão de Jair Bolsonaro e uma na gestão Lula da Silva. Desde a primeira reunião do CCMA, e embora ainda houvesse uma minuta de portaria da PNMA que representava o legado do aprendizado entre 2011 e 2019, o tema foi cedendo lugar à proposição de soluções e ações marginais de política sem necessariamente negociar os conflitos que existiam entre a visão do problema de política pelo MS e a das demais instâncias que compunham o Comitê Intergestores Tripartite (CIT).

Desde a primeira reunião do CCMA, evidenciava-se o interesse do Demas no aperfeiçoamento das estruturas internas de M&A do MS. Igualmente, também já se via o esboço da segunda estratégia que só se formalizaria na Portaria nº 870/2023: a restrição progressiva do problema de política para as fronteiras do ministério. Discursando sobre o tema da PNMA, a ata da primeira reunião registra que o coordenador-geral de M&A do Demas já aventava as duas estratégias, clarificando

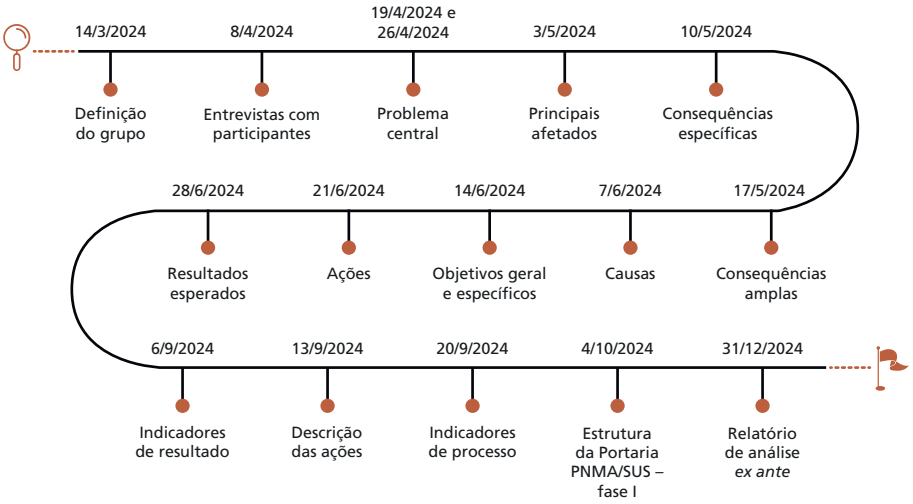
> que as secretarias finalísticas realizam ações de monitoramento, porém não o fazem de maneira padronizada, mas de forma disseminada e com metodologias diversas. De acordo com ele, as secretarias se apropriam das informações geradas por esses processos de monitoramento, que normalmente ficam internas, fazendo com

> que dificilmente cheguem nos ambientes de tomada de decisão pelos dirigentes das áreas ou no colegiado do ministro e demais secretários. Destarte, o Demas/SE viu a necessidade de constituir um grupo com representatividade das secretarias para a construção da sistemática de monitoramento e avaliação do SUS no âmbito do MS [...].
>
> Assim, reforçou ele, o objetivo do CCMA-SUS é apoiar a alta gestão do MS quanto à implementação da PNMA-SUS no que cabe ao MS, uma vez que implementar a política, monitorar e avaliar é competência e obrigação de todos os entes do SUS (Brasil, 2020d).

Adicione-se a isso o fato de que o tema da PNMA e sua proposta de minuta foram mencionados pela última vez na quinta reunião, não retornando à pauta do CCMA até a sua 14ª reunião, já na gestão Lula da Silva e no condão de uma "retomada para a reformulação". Como já dito, a revisão da portaria de criação do CCMA seria alterada pela Portaria nº 870/2023, materializando algo subjacente ao trabalho do conselho desde a sua origem: a restrição da PNMA e do trabalho do CCMA somente para as atribuições que competem ao MS, excluindo em seu novo art. 2º aquelas que competem aos demais entes federados. Entretanto, é preciso notar que a reformulação da portaria do CCMA já era discutida desde a 12ª reunião, ainda que com foco maior na ampliação da estrutura de representação do conselho. O fato de a Portaria nº 870/2023 de restrição de competências do CCMA sobre a PNMA ter sido publicada em julho de 2023 – quatro meses antes da 14ª e única reunião do CCMA em 2023 – só reforça a tese da estratégia de restrição progressiva do problema de política desde 2020.

Um mês após a restrição do escopo dos trabalhos do CCMA no que dizia respeito à PNMA, em agosto de 2023, o Demas, em parceria com o Departamento de Ciência e Tecnologia (Decit) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), abriu a Chamada Pública nº 22/2023 (Evidências em saúde) para o envio de propostas para implementação da análise *ex ante* da PNMA. O núcleo de M&A da representação regional da Fiocruz em Brasília venceria o edital e ficaria com a responsabilidade de condução do trabalho entre fevereiro de 2024 e fevereiro de 2025. O processo seguiu as orientações do *Guia prático de análise ex ante* da Presidência da República, sendo dividido em quinze passos (figura 11), ou três etapas (diagnóstico do problema, desenho de alternativas de solução e desenvolvimento de um plano de monitoramento). Todo o processo foi participativo, consistindo em doze oficinas internas com indicados pelo MS, que, em sua maioria, representavam os seus setores no CCMA.

FIGURA 11
Passos da análise *ex ante* da PNMA/SUS



Fonte: Schleicher *et al*. (2024).

O processo de análise *ex ante* da PNMA foi crítico para que as duas estratégias utilizadas desde 2020 no âmbito do CCMA pudessem se encontrar em uma proposta de política. Em outras palavras, as soluções já em curso desde 2020 passariam a ter uma relação lógica explícita, assentadas em um diagnóstico mais preciso e restritivo sobre o problema de política. O problema de política foi efetivamente definido pelos participantes como *abordagens concorrentes de M&A nas intervenções de saúde no âmbito do MS*, cujo conteúdo é coerente com a estratégia progressiva de restrição do problema e igualmente com o contexto de incomparabilidade entre as ações de M&A do ministério. Dada a restrição do problema de política na fase de diagnóstico, a política resultante passaria a se chamar Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério da Saúde (PMA/MS). Em termos de ações, ao menos os itens 4.1.3, 4.2.1, 4.2.2, 4.4.3 e 4.4.4 refletiam atividades e produtos que já estavam em curso muito antes do efetivo processo de análise *ex ante*. O quadro 1 sintetiza a árvore de soluções da PMA.

QUADRO 1
Árvore de soluções da PMA/MS

Objetivo geral	Objetivos específicos	Resultados esperados	Ações
1 Assegurar a avaliação contínua das intervenções em saúde para o bem-estar da população	2.1 Favorecer o uso de evidências no processo de tomada de decisão	3.1.1 Políticas de saúde mais efetivas e com maior impacto	4.1.1 Definir critérios para o uso das evidências em intervenções em saúde
			4.1.2 Aprimorar as formas de comunicação e disseminação das evidências para uso em políticas públicas
		3.1.2 Bases de conhecimento científico e tecnológico das políticas de saúde do MS organizadas e acessíveis	4.1.3 Estabelecer parcerias com as instituições de ensino e pesquisa
			4.1.4 Oferecer programas de capacitação contínua para gestores e trabalhadores sobre como interpretar e utilizar evidências científicas na tomada de decisões
	2.2 Definir diretrizes, regras e normas para M&A no MS	3.2.1 Competências regimentais em M&A publicadas	4.2.1 Estabelecer uma sistemática integrada de M&A
		3.2.2 Resultados das avaliações comparáveis e tempestivos	4.2.2 Redesenhar as atribuições das áreas envolvidas com M&A de intervenções em saúde no MS
		3.2.3 Metodologia de M&A uniforme e padronizada	
	2.3 Estimular a transparência ativa, a participação e o controle social	3.3.1 Espaços colegiados fortalecidos	4.3.1 Traduzir os resultados das intervenções em saúde para a população e órgãos de controle
		3.3.2 Relatórios para controle tempestivos e acurados	4.3.2 Facilitar a gestão colaborativa das intervenções em saúde
		3.3.3 Maior engajamento do usuário no M&A de políticas de saúde	
	2.4 Promover a cultura avaliativa no MS	3.4.1 Corpo técnico e gestor engajado nas práticas de M&A	4.4.1 Criar um sistema de premiação e incentivos para unidades/equipes que adotem práticas avaliativas inovadoras
		3.4.2 Produção interinstitucional colaborativa de conhecimentos em M&A disseminada	4.4.2 Oferecer programas de capacitação e treinamento contínuo em M&A para gestores e trabalhadores do MS
		3.4.3 Acesso tempestivo a dados de M&A para gestores e profissionais de saúde	4.4.3 Integrar dados, informações e o seu uso em plataformas digitais do MS
		3.4.4 Desenvolvimento de novas ideias e soluções inovadoras para M&A em saúde impulsionado	4.4.4 Incorporar o M&A como parte dos processos de planejamento, implementação e revisão de políticas e programas de saúde do MS
		3.4.5 Informação sobre M&A disponível no MS	4.4.5 Fomentar pesquisa em inovação e metodologias em M&A para políticas de saúde
		3.4.6 Dados e informações para M&A integrados e unificados	4.4.6 Criar estratégias de comunicação visual e midiática em M&A

Fonte: Schleicher *et al.* (2024).

A Portaria GM/MS nº 8.535 foi efetivamente publicada em 3 de novembro de 2025 – documento que institui a PMA. No geral, conceitos, objetivos, diretrizes, orientações e matriz de indicadores delineados na portaria estão alinhados tanto com o trabalho coletivo de análise *ex ante* da política quanto com a própria história de seu desenvolvimento desde 2011. Na ampliação das responsabilidades do CCMA e do Demas, é visível a influência da trajetória e história. Igualmente, a influência do processo participativo de análise *ex ante* se materializa principalmente nos objetivos, nas ações e nos indicadores propostos pela Portaria GM/MS nº 8.535/2025.

4 DISCUSSÃO

Uma das características distintivas do contexto de desenvolvimento da PMA foi o baixo estoque de evidências para orientar o desenho e a discussão sobre efetividade de políticas transversais de M&A. O debate sobre o conjunto de indicadores de *performance* com o IDSUS tampouco ajudou na consolidação de caminhos para a elaboração de uma política de M&A no MS. As múltiplas perspectivas advindas do contexto interfederativo do SUS também não resultaram em um recorte consensual para o problema. Nesse contexto, o Demas foi aprendendo com a experiência e desenvolvendo mecanismos que permitiram a proposição de soluções à margem do problema, além da restrição do próprio problema de política.

De forma sucinta, o primeiro mecanismo identificado foi o *processo contínuo de proposição e testagem de soluções marginais de política*, a partir de 2020. Tal processo culminou na consolidação de uma estratégia de adoção de algumas soluções de política para M&A entre 2020 e 2023, dado o efetivo custo político da inclusão do problema de política na agenda prioritária do MS naquele momento. Ou seja, uma estratégia direcionada à implementação de soluções "na margem", em antecipação à negociação do efetivo problema central da política e de um novo processo amplo e custoso de desenho. Tal processo só foi possível no contexto do segundo arranjo institucional materializado pelo CCMA em novembro de 2020, que normatizou minimamente a relação entre diversos setores do MS para a temática de M&A. Já o segundo mecanismo esteve relacionado à *progressiva restrição do problema de política*, exemplificada pelo aprendizado acumulado durante os esforços de discussão de uma PNMA para o SUS entre 2011 e 2019.

No debate sobre políticas públicas, não é raro que soluções de política precedam a efetiva definição dos problemas (Cohen, March e Olsen, 1972). De fato, diversos autores que discutem teorias do processo de políticas públicas tendem a apontar que os fluxos de problemas e soluções de política estão frequentemente dissociados (Zahariadis, 2019, 2021). Nessas teorias, é frequente propor que o encontro de problemas e soluções ocorra quando há fatores desencadeadores,

como um empreendedor de política e/ou o clamor e demanda popular para a solução imediata de uma questão pública urgente (Kingdon, 2014). Entretanto, e independentemente da abordagem de processo adotada, o grande desafio parece ser como enquadrar o problema de relevância pública, de forma a orientar o complexo processo de políticas públicas (Sabatier, 2019).

Sabendo que o caso em voga se concentra essencialmente no surgimento de uma política pública (uma etapa usualmente denominada "formulação de política"), a abordagem de processos múltiplos seria apenas uma entre várias simplificações possíveis. O tema da PNMA/SUS sempre esteve na agenda do MS, embora mais intensamente apenas após a criação do Demas. Contudo, a existência de uma situação considerada "problemática" não necessariamente pode ser considerada um problema de política entre os atores interessados (Zittoun, 2014). No modelo de múltiplos fluxos, o pressuposto é que problemas, soluções e o processo político caminhem em paralelo, aguardando o momento em que uma janela de oportunidade ou uma liderança representativa seja capaz de criar uma oportunidade para a formação da agenda, por exemplo (Kingdon, 2014).

Embora compartilhando alguns pressupostos das abordagens de múltiplos fluxos, a abordagem do equilíbrio pontuado tenta explicar tanto as mudanças incrementais quanto as mudanças rápidas e súbitas no processo de adoção e formulação de uma política (Jones e Baumgartner, 2012). Nessa abordagem, os problemas de política dependem de uma situação de "monopólio de política" sustentados por determinados atores-chave, garantindo um *ethos* único em um subsistema de políticas e proporcionando uma imagem coletiva estável sobre o problema de política. A manutenção dessas imagens sobre a política seria um dos principais elementos garantidores de uma unicidade tanto em relação ao problema de política quanto às suas soluções (Jones e Baumgartner, 2012). A capacidade dos atores-chave de monopolizar essa imagem de política poderia explicar de forma mais consistente o ritmo da mudança em uma agenda ou política.

Outra abordagem de processo opta por privilegiar por que determinados problemas de política sistematicamente não entram na agenda (Cobb e Ross, 1997). Conhecida como bloqueio de política, essa teorização tenta explicar o bloqueio a partir de dois grupos hipotéticos: os proponentes e os oponentes. Em situações calcadas pelo bloqueio sistemático, Cobb e Ross (1997) apontam três estratégias: i) evitar o conflito ignorando ou desconhecendo a existência do problema, mesmo em cenários em que as consequências são visíveis; ii) atacar ou enfrentar diretamente o grupo proponente; e iii) cooptar parcialmente os grupos proponentes do problema e das soluções de política.

O rastreamento do processo revelou que a PNMA foi mantida na agenda do MS por mais de uma década, indicando capacidade e resiliência da sua burocracia

em dar visibilidade às consequências negativas do problema ao longo do tempo e em diferentes gestões. Ao contrário do interesse externo do TCU pacificado em seu Acórdão nº 2.428/2021, a burocracia do ministério entendia a complexidade de se elaborar uma política de M&A para o SUS. Apostou-se que melhoria duradoura estaria na organização interna do próprio ministério nessa temática, e não na contramão do aprendizado de mais de uma década sobre a produção de estratégias e indicadores nacionais esvaziados. Fossem pelos sucessivos insucessos internos ou bloqueios por parte do Conass e do Conasems, a burocracia – como proponente a partir de 2020 – investiu em uma estratégia de não enfrentamento e de adoção de soluções sem o custo político de definição prévia do problema, aguardando até o momento em que ele pudesse ser limitado às fronteiras do próprio MS.

A criação do CCMA em 2020 foi materialmente importante para que o Demas e a CGMA fossem capazes de mobilizar e monopolizar a imagem e o discurso sobre a importância de uma política voltada para o próprio MS. Ainda que de forma errante nos primeiros estágios, a progressiva adoção de soluções de política e a integração das diversas áreas ao processo só foram possíveis em virtude de um entendimento prévio e coletivo dos integrantes do conselho sobre determinados aspectos do problema de política. Particularmente, o entendimento coletivo sobre *a incapacidade de produzir, organizar, processar e disseminar informações estratégicas no ministério de forma consistente* foi essencial para conduzir todos os representantes na mesma direção. Nenhuma das teorias de processo de políticas públicas parece abarcar de forma completa o processo da PMA, embora as estratégias de monopólio sobre a visão do problema central de política e a cooptação/coordenação parcial dos atores tenham de fato se institucionalizado e se tornado mais nítidas com o advento do CCMA.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição de duas explicações alternativas focadas na análise do contexto de política e nos mecanismos desenvolvidos pela burocracia do MS para a proposta de sua política de M&A possui algumas implicações para o futuro debate. No que concerne à administração federal, é importante salientar que o fortalecimento de uma cultura avaliativa não deveria ocorrer de forma estanque e isolada em diversas instituições federais. O caso da criação do Demas (Decreto nº 7.530/2011) e da PMA (Portaria GM/MS nº 8.535/2025) demonstra a importância que o apoio coordenado entre pastas temáticas poderia ter para permitir a manutenção e a mobilização de esforços em determinadas agendas estruturantes no serviço público federal, encurtando os tempos de duração para a institucionalização de processos críticos em M&A nas organizações públicas. É inadiável a discussão sobre a criação de um sistema federal mínimo, capaz de integrar todas as muitas iniciativas em curso em diversas instituições na esfera federal.

Afastando qualquer pretensão de extrapolação das conclusões deste estudo de caso, é preciso analisar mais a fundo o papel dos servidores públicos na criação de estratégias alternativas que permitam a manutenção de agendas e a institucionalização de determinadas prioridades de política pública. Um debate mais qualificado sobre o tema poderia considerar: i) a comparação entre a percepção da burocracia pública por uma ótica de gasto e as vantagens não monetizáveis de se manter uma burocracia estável e bem remunerada nas instituições públicas; ii) o papel dessa burocracia na preservação da memória/história das agendas temáticas de política; e iii) o papel como ator interessado e não neutro nos processos de políticas públicas. Tanto as duas estratégias desenvolvidas pelos servidores do MS quanto a institucionalização de um comitê consultivo foram decisivas para a PMA e podem representar alternativas viáveis de trajetória para outras instituições públicas no campo de M&A.

A respeito da questão da relação entre controle externo e o processo de política pública, a experiência da PMA exemplifica a necessidade de se entender o trabalho de controle/auditoria externa no contexto da gestão do ciclo de políticas públicas, e não o contrário. No caso em voga, há ao menos duas questões candentes para o debate. A primeira seria advinda dos eventuais prejuízos aos processos de política pública, cujo envolvimento antecipado do controle externo poderia ocasionar desequilíbrios entre os grupos interessados ou mesmo um direcionamento não intencional de determinadas decisões de política pública. O assunto é mormente entendido pelo controle externo como "riscos a serem mitigados" nas auditorias operacionais (Brasil, 2020a), quando em realidade este deveria ser o foco prioritário do debate. A "dificuldade de se lidar com temas complexos ou politicamente sensíveis" (Brasil, 2020a, p. 34) não pode ser tratada como um risco a ser mitigado, pois a complexidade e a sensibilidade política são os principais traços definidores de qualquer processo de política pública em uma sociedade democrática constituída por atores com diferentes visões de problema e soluções. A visão do controle externo seguramente é importante nesse conjunto, mas constitui apenas uma em um grupo populoso e complexo de interessados. O caso da PMA explicita que nem sempre uma alternativa de solução discutida no contexto de um processo de auditoria é viável em termos de implementação ou mesmo consistente com a trajetória do tema nas instituições que recebem tais recomendações.

Ainda mais urgente para a discussão é a progressiva participação direta do controle externo em análises *ex ante* de políticas públicas, particularmente recomendando recortes específicos para determinadas políticas em seus relatórios de auditorias operacionais e outras peças de manifestação, como no caso da PNMA/SUS. É preciso refletir até que ponto o envolvimento antecipado e proativo não configuraria riscos de controle prévio ou mesmo a interferência em competências exclusivas do Poder

Executivo federal. Confundir auditoria, avaliação e análise é um equívoco que o TCU não comete ao orientar os seus auditores (Brasil, 2020b, p. 17). Se o controle externo federal não faz avaliação, o que efetivamente distinguiria a atuação do TCU nesse tema seria apenas a forma, frequentemente em caráter irrecusável, fiscalizatório e em direção contrária ao que seria desejado em um processo inclusivo e participativo de desenho de políticas públicas, como foi a análise *ex ante* da PMA entre 2024 e 2025. No entanto, esse caso também reforça a necessidade de o Executivo federal efetivamente apresentar parâmetros consistentes e coerentes para políticas públicas, de forma que se possa aproveitar ao máximo o trabalho de auditoria do TCU para a sua melhoria.

REFERÊNCIAS

ARIA, Massimo; CUCCURULLO, Corrado. Bibliometrix: an R-tool for comprehensive science mapping analysis. **Journal of Informetrics**, v. 11, n. 4, p. 959-975, nov. 2017.

BEACH, Derek. It's all about mechanisms – what process-tracing case studies should be tracing. **New Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 463-472, set. 2016.

BEACH, Derek. Process tracing methods. *In*: WAGEMANN, Claudius; GOERRES, Achim; SIEWERT, Markus (org.). **Handbuch methoden der politikwissenschaft**. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2020. p. 699-719.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (org.). **Process tracing**: from metaphor to analytic tool. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2015.

BRADY, Henry E.; COLLIER, David (org.). **Rethinking social inquiry**: diverse tools, shared standards. 2. ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, 2020a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020b.

BRASIL. Portaria nº 3.201, de 27 de novembro de 2020. Institui o Comitê Consultivo de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único de Saúde (CCMA-SUS) no âmbito do Ministério da Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020c.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do Comitê Consultivo de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único de Saúde (CCMA-SUS)**. Brasília, 10 dez. 2020d. (Documento interno).

CAMPELO, Luiz Marques; SANTOS, Elizabeth Moreira dos; OLIVEIRA, Paulo de Tarso Ribeiro de. Análise estratégica do processo de formulação da PM&A-SUS: lições aprendidas e desafios. **Saúde em Debate**, v. 41, n. spe, p. 34-49, mar. 2017.

CASTRO, M. *et al*. Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future. **The Lancet**, v. 394, p. 345-356, 2019.

COBB, Roger W.; ROSS, M. H. (ed.). **Cultural strategies of agenda denial**. Lawrence: University Press of Kansas, 1997.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **PS**: Political Science & Politics, v. 44, n. 4, p. 823-830, out. 2011.

COLLIER, D; BRADY, H.; SEAWRIGHT, J. Sources of leverage in causal inference: toward an alternative view of methodology. *In*: BRADY, Henry E.; COLLIER, David (org.). **Rethinking social inquiry**: diverse tools, shared standards. 2. ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2010. p. 161-200.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. **Process tracing nas ciências sociais**: fundamentos e aplicabilidade. Brasília: Enap, 2018.

ECK, Nees Jan van; WALTMAN, Ludo. Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping. **Scientometrics**, v. 84, n. 2, p. 523-538, ago. 2010.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press, 2005.

GIOVANELLA, Lígia *et al.* (org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. **Policy Studies Journal**, v. 40, n. 1, p. 1-20, fev. 2012.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd ed. Harlow: Pearson International, 2014.

MAHONEY, James. The logic of process tracing tests in the social sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p. 570-597, nov. 2012.

MARTEN, Robert *et al.* An assessment of progress towards universal health coverage in Brazil, Russia, India, China, and South Africa (BRICS). **The Lancet**, v. 384, n. 9960, p. 2164-2171, dez. 2014.

MOORE, M. H. **Creating public value**: strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press,1995.

OLIVEIRA, Paulo de Tarso Ribeiro de; SELLERA, Paulo Eduardo Guedes; REIS, Afonso Teixeira dos. O monitoramento e a avaliação na gestão do Ministério da Saúde. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 5, p. 114-129, 2013.

PAIM, Jairnilson Silva. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1723-1728, jun. 2018.

SABATIER, Paul A. (org.). **Theories of the policy process**. Londres: Routledge, 2019.

SANDES-FREITAS, V. E. V.; FREITAS, J. dos S. Estudo de caso em ciência política: teoria e aplicação. *In*: SAMPAIO, Rafael Cardoso; PAULA, Carolina de. **Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em ciência política**. Brasília: Enap, 2025. p. 134-168.

SCHLEICHER, Rafael T. *et al.* **Relatório final**: análise ex-ante da Política Nacional de Monitoramento e Avaliação do SUS. Fiocruz Brasília, dez. 2024.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. *In*: SABATIER, Paul A. (org.). **Theories of the policy process**. Londres: Routledge, 2019. p. 65-92.

ZAHARIADIS, N. Coalitions and values in the flow of policy solutions. *In*: ZITTOUN, Philippe; FISCHER, Frank; ZAHARIADIS, Nikolaos (ed.). **The political formulation of policy solutions**: arguments, arenas, and coalitions. Bristol: Bristol University Press, 2021. p. 93-114.

ZITTOUN, Philippe. **The political process of policymaking**. Londres: Palgrave Macmillan UK, 2014.

CAPÍTULO 15

CONTROLE BUROCRÁTICO E ACONSELHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Daniel Matos Caldeira[1]
Temístocles Murilo de Oliveira Júnior[2]

1 INTRODUÇÃO

A auditoria interna é reconhecida como impulsionadora do desempenho do setor público (Coetzee e Erasmus, 2017) e um fator de melhor integração de controles e aprendizagem organizacional (Cantù, Langella e Vannini, 2025). Ao mesmo tempo, a auditoria é percebida como uma prática carregada de ambivalências. Contradições associadas a escolhas dicotômicas de desempenho ou legalidade (Pollitt *et al.*, 1999) e tensões relacionadas entre as abordagens orientativa e repressiva (Bonollo, 2013) foram capturadas em trabalhos que evidenciaram a evolução do controle do setor público federal brasileiro (Alves, 2009; Arantes, 2016; Oliveira e Menke, 2022; Grin, 2025; Loureiro, 2025).

Não é preciso grande esforço para sustentar que a evolução entre os paradigmas da administração pública nas últimas três décadas e os ciclos de reformas que se seguiram alteraram visões e práticas sobre diferentes temas neste campo. Alinhada aos objetivos deste livro, esta proposta explora como uma nova experiência da auditoria pública interna no Brasil representa uma inflexão na abordagem do controle burocrático do setor público como instrumento de *policy advice* e incentivo ao uso de evidências.

O controle habita o espaço regulatório da gestão pública, mas o caráter indelével dessa relação não implica a imutabilidade de seus usos no tempo (Schillemans *et al.*, 2018). Pesquisas abrangentes e estudos de caso confirmam que, na atualidade da agenda da governança pública, o controle assumiu maiores funções consultivas em contrapartida às de "checador de livros" ou de "supervisor de desempenho" das lógicas anteriores da burocrática tradicional e do

1. Auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU). *E-mail*: daniel.caldeira@cgu.gov.br.
2. Pesquisador do Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (CAPP/ISCSP/Ulisboa). *E-mail*: tmurilo@edu.ulisboa.pt.

new public management, respectivamente (Bonić, Jakšić e Mijić, 2018; Grossi, Hancu-Budui e Zorio-Grima, 2023; Johnsen, 2019; Peters e Pierre, 2020).

No Brasil, os usos e funções dessa abordagem recente do controle burocrático têm se concretizado por meio de novas competências assumidas pela CGU, órgão central de orientação normativa e supervisão técnica da auditoria interna governamental do Poder Executivo federal. A segunda metade da década de 2010 é caracterizada por dois grandes marcos na auditoria interna, tornando-a menos insulada e mais centrada no assessoramento de políticas públicas.

Desde 2015, a CGU tem integrado o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), colegiado consultivo que já teve diferentes denominações (Brasil, 2023a; Miranda *et al.*, 2021). Em 2017, a CGU lançou o Referencial Técnico de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, o qual consignou que a auditoria deve "contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e a atuação das organizações que as gerenciam" (Brasil, 2017b, p. 6).

Tal referencial ainda define que a auditoria interna se materializa por meio de serviços de avaliação e de consultoria. No caso desta última, trata-a como atividade de assessoria e aconselhamento. Em complemento, informa que as auditorias prestadas na modalidade de consultoria decorrem de solicitação dos gestores públicos e são realizadas de modo condizente com os valores, estratégias e objetivos da unidade auditada, tendo por foco temas estratégicos da gestão, como a governança, a gestão de riscos e os controles internos (Brasil, 2017b).

Este capítulo busca responder à seguinte pergunta de partida: em que medida o controle burocrático desempenhado pela CGU, no exercício da atividade de auditoria interna, tem atuado como agente de *policy advice* no Brasil?

Observa-se determinada evolução nos estudos e no debate acadêmico sobre o aconselhamento de políticas públicas, tanto em termos globais quanto no contexto brasileiro, bem como sobre sua relação com o controle externo, o que tem evidenciado particularidades na dinâmica político-administrativa (Grin, 2020; Howlett, 2019; Hussain, Tsang e Rafique, 2024; Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009; Speck, 2000). Entretanto, não se percebe impulsão no interesse e no debate sobre essa nova face do controle interno burocrático como fonte de consultoria institucional.

Ao direcionar seus esforços sobre a atividade de auditoria interna sob incumbência da CGU, e a cargo da sua estrutura interna, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), este trabalho explora e, com isso, dá um passo para a ampliação da compreensão do serviço da consultoria, conectando as fronteiras entre o campo do controle burocrático com o do processo de aconselhamento de políticas públicas.

Espera-se que este trabalho incentive o adensamento e a qualificação do debate em duas vertentes. No campo prático, que os achados e suas análises permitam a indicação de possíveis caminhos para mitigar desafios e aproveitar oportunidades para os serviços de consultoria e para ampliar a atuação da CGU para a melhoria das políticas públicas com ações de assessoria e aconselhamento. No campo teórico, que o caso estudado permita a discussão sobre o papel e a localização do controle burocrático, no exercício da atividade de auditoria interna, como componente do arranjo de atores e mecanismos do sistema de *policy advisory*.

O capítulo está organizado em cinco seções. Após esta introdução, a seção 2 explora as abordagens e referenciais na literatura e em normas técnicas e governamentais sobre o aconselhamento de políticas públicas, o controle burocrático e a auditoria interna no setor público. Em sequência, traz-se a metodologia, na seção 3, e os resultados do estudo, na seção 4. Por fim, na conclusão, apresentam-se as principais contribuições, limitações e implicações decorrentes deste capítulo e eventuais caminhos para pesquisas futuras.

2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO E NORMATIVO

Esta seção delineia o quadro teórico e normativo sobre o aconselhamento de políticas públicas, o controle burocrático e a atividade de auditoria a partir da perspectiva da literatura científica e técnica, da óptica das organizações internacionais e dos referenciais técnicos e legais no contexto da auditoria interna governamental do Poder Executivo federal.

2.1 Aconselhamento e controle burocrático na perspectiva da literatura

Há algumas décadas o aconselhamento de políticas públicas representa um tema de atenção entre acadêmicos e práticos. A literatura desse campo, que se concentrou inicialmente na análise de atores singulares, evoluiu para abordagens focadas nos arranjos governamentaiWplas e as dinâmicas de politização, retratando-as como sistemas de aconselhamento de políticas, identificados nos estudos anglofônicos como *policy advice system* (PAS) (Albert e Manwaring, 2018; Hussain, Tsang e Rafique, 2024; Manwaring, 2019).

Abrangente estudo realizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em dezessete países, constatou a importância desse sistema como fator de sucesso para a formulação e a implementação de políticas públicas (OECD, 2017a). Entretanto, estudos críticos têm apontado a presença de nuances sobre a constituição e o funcionamento desses sistemas. Estas análises evidenciam seus usos para além da mera concepção racionalista que serve de base às recomendações e prescrições intergovernamentais, sugerindo a necessidade do aprimoramento das abordagens mais usuais (Albert e Manwaring, 2018; Howlett, 2019).

Buscando-se estudos bibliométricos, propostas teóricas e investigações empíricas cujos resultados indiquem trabalhos ou abordem o controle burocrático como componente de sistemas de aconselhamento, pouco é encontrado. De forma geral, a literatura do campo trata a atuação de órgãos estatais nesse campo, como um todo, mesmo em diferentes regimes (Belyaeva, 2019; Manwaring, 2019; Howlett, 2019; Hussain, Tsang e Rafique, 2024).

No caso brasileiro, observa-se determinada evolução nos estudos acadêmicos e técnicos sobre o aconselhamento de políticas públicas. Sua relação com o controle burocrático limita-se ao controle externo exercido pelos tribunais de contas, o que tem evidenciado particularidades na dinâmica político-administrativa (Grin, 2020; Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009; OECD, 2017b; Speck, 2000). Nesse sentido, percebe-se como incipiente o debate entre práticos e acadêmicos sobre o papel do controle burocrático interno como fonte de consultoria institucional.

2.2 Óptica das organizações internacionais e seus reflexos nos referenciais nacionais

O Instituto dos Auditores Internos (Institute of Internal Auditors – IIA) é uma organização de atuação global definidora de padrões gerais de auditoria interna, por meio da Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework – IPPF). Este instituto define, em primeira mão, duas categorias para a atividade de auditoria interna: i) serviço de avaliação; e ii) serviço de consultoria (IIA, 2017).

Contudo, uma terceira categoria aparentemente atípica à prática profissional de auditoria interna emerge das referências do IIA, ligada à possível realização de investigações de fraude, que representam serviços de cunho apuratório, objeto da Declaração de Posicionamento do IIA sobre Fraude e Auditoria Interna (IIA, 2017, 2019; Oliveira, 2022).

No Brasil, a CGU alinhou o normativo governamental de auditoria interna do Poder Executivo federal com os padrões globais do IPPF/IIA e das três categorias que deles emergem por meio da Instrução Normativa (IN) da SFC nº 3, de 9 de junho de 2017, que será abordada de forma detida na próxima subseção.

Outra instituição global relevante é a Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI), entidade reguladora supranacional que edita normas de auditoria governamental para as instituições superiores de auditoria, por meio dos Padrões Internacionais de Instituições Superiores de Auditoria (International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI).

Três tipos de auditorias de avaliação são estabelecidos na norma que apresenta os princípios fundamentais de auditoria no setor público pela INTOSAI (2019): i) auditoria financeira, com foco contabilístico; ii) auditoria de conformidade, com foco no cumprimento das disposições legais; e iii) auditoria de desempenho, com foco nos resultados da gestão. No campo da auditoria governamental no Brasil, este último tipo é comumente identificado como auditoria operacional, conforme terminologia do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2020, p. 13).

As normas técnicas sobre auditoria governamental de avaliação no Brasil têm como base os referenciais da INTOSAI, que formam a base das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Estas normas são publicadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB).

O Conselho de Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB), organização vinculada à Federação Internacional de Contadores (International Federation of Accountants – IFAC), publica as normas gerais de contabilidade aplicadas ao setor público (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS).

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) é o responsável pela convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica aplicadas ao Setor Público (NBCTSP) ao padrão internacional decorrente da IPSAS.

O quadro 1 sintetiza as informações em três níveis, conforme proposto por Brenninkmeijer *et al.* (2018).

QUADRO 1
Instituições e padrões de contabilidade e auditoria no setor público

Nível	Internacional		Brasil	
	Instituição	Padrão	Instituição	Padrão
1 – Relatório financeiro	IPSASB/IFAC	IPSAS	CFC	Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica aplicadas ao Setor Público (NBCTSP)
2 – Auditoria interna	IIA	IPPF	CGU	Referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo federal (IN SFC nº 3, de 2017)
3 – Auditoria externa	INTOSAI	ISSAI	IRB	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)

Elaboração dos autores.

Complementarmente, destaca-se que em 2025 entraram em vigor novas normas globais de auditoria interna (IIA, 2025), as quais não estão contempladas no escopo deste trabalho.

Para além desses organismos, Caldeira, Oliveira e Santos (2020) observaram que a cooperação da CGU com a OCDE, a União Europeia e o Banco

Mundial contribuiu de forma relevante para a modernização da auditoria interna governamental brasileira.

Em 2011, a CGU participou de uma pesquisa realizada pela OCDE que forneceu uma avaliação comparada dos instrumentos, processos e estruturas da auditoria interna em doze países. O relatório teve como objetivo orientar o papel da auditoria interna e a sua contribuição para a melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança das organizações (OECD, 2011).

Em parceria com a União Europeia, destaca-se um conjunto de ações conduzidas entre 2012 e 2015 no âmbito da iniciativa Diálogos Setoriais: União Europeia e Brasil, com o objetivo de reavaliar o papel da auditoria interna governamental brasileira. Essas ações envolveram a realização de um Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno (Brasil, 2015a) e de missões técnicas a países como Portugal, Luxemburgo, Escócia, Polônia, Itália, Áustria, Bélgica e às sedes da União Europeia, em Bruxelas, e da OCDE, em Paris (Caldeira, Oliveira e Santos, 2020).

Com o Banco Mundial, foram realizados uma visita de estudo à Croácia e à Bulgária, além de três seminários para compartilhar conhecimento sobre a realidade do controle interno brasileiro em articulação com a experiência internacional (Seminário [...], 2014, 2015, 2016).

Em síntese, a influência internacional na convergência da auditoria interna governamental brasileira ocorreu tanto pela via da conformação com padrões normativos como pelo alinhamento com às práticas e experiências de outros países.

2.3 Arcabouço normativo governamental brasileiro

Três instrumentos governamentais caracterizam a linha do tempo da atividade de auditoria interna no Poder Executivo federal após a promulgação da Constituição Federal de 1988. São eles: i) a IN do Departamento do Tesouro Nacional (DTN) nº 16, de 20 de dezembro de 1991; ii) a IN SFC nº 1, de 6 de abril de 2001; e iii) a IN SFC nº 3, de 9 de junho de 2017.

A IN DTN nº 16, de 20 de dezembro de 1991, foi o principal instrumento balizador da atividade de auditoria interna governamental no período entre 1991 e 2001. Este normativo definiu os conceitos e diretrizes, e aprovou as normas de auditoria interna aplicáveis ao serviço público federal. A auditoria era compreendida na dimensão avaliativa, e a seção que contemplava as normas relativas à execução dos trabalhos trazia orientações relacionadas à detecção e à apuração de impropriedades e irregularidades (Brasil, 1991).

A SFC teve sua origem em 1994, no curso do processo político-institucional de reformulação das instituições ocorrido com a redemocratização fruto da promulgação da Constituição de 1988. A SFC foi estruturada como um órgão que desempenha um papel estratégico de monitoramento de políticas públicas (Olivieri, 2010). Sua trajetória institucional se inicia por meio da edição da Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994, mas só se consolida anos depois, com a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (Castro, 2018).

A influência da reforma da administração pública de cunho gerencialista, advinda do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, e concretizada por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, fez-se sentir na SFC, com a mudança de sua atuação com base formalista-legalista para uma atuação com foco na eficiência e na eficácia da aplicação dos recursos públicos.

A IN SFC nº 1, de 6 de abril de 2001, foi o normativo subsequente, sendo instituído a partir da necessidade de atualização dos aspectos conceituais e práticos da auditoria, perante a reforma do aparelho do Estado. A técnica de auditoria envolvia uma única dimensão, a avaliativa. Em relação às normas relativas à execução dos trabalhos, o texto passou a contemplar a caracterização, detecção e apuração de impropriedades e irregularidades (Brasil, 2001b).

O primeiro ano da sua vigência é marcado por um conjunto de alterações de vinculação ministerial da SFC. Inicialmente ligada à estrutura do Ministério da Fazenda, a SFC foi transferida em fevereiro de 2002 para a da Casa Civil da Presidência da República e, em menos de dois meses, para a então criada Corregedoria-Geral da União, primeira denominação da instituição que posteriormente passou a ser designada como Controladoria-Geral da União (CGU) (Castro, 2018).

A CGU foi instituída em abril de 2001 como uma resposta política do governo para se contrapor à instalação de uma comissão parlamentar de inquérito, chamada de CPI da Corrupção, e construiu sua estratégia institucional como uma típica agência anticorrupção brasileira (Costa *et al.*, 2023). Para além do aumento no grau de independência funcional da SFC, diante da busca de maior eficiência no desempenho das competências constitucionais, este reposicionamento moldou a ênfase como os trabalhos de cunho apuratórios foram então desenvolvidos no seio dessa nova instituição (Balbe, 2010; Garcia, 2011; Santos, 2013).

Em 2012, a partir de uma análise comparada e adaptada das métricas adotadas por órgãos ingleses e americanos de auditoria governamental, a SFC instituiu uma sistemática própria de quantificação e registro dos benefícios decorrentes de suas atividades (Reis, 2012; Brasil, 2012b).

Após contato de representantes da CGU com experiências compartilhadas por outros países, que apontaram a pertinência da revisão de algumas práticas, e

no contexto do esforço de ajuste fiscal iniciado em 2015 e de risco de extinção da CGU, emergiu a percepção de que a atividade de auditoria governamental demandaria uma virada para "posturas colaborativas e construtivas, seguindo a tendência mundial" (Oliveira, 2020, p. 9).

Em 2015, a CGU, em conjunto com a Casa Civil e os ministérios da Fazenda e do Planejamento, esteve na origem da instância de *policy advice* atualmente denominada Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), órgão de natureza eminentemente consultiva (Brasil, 2015b, 2016a, 2019, 2023a).

A IN SFC nº 3, de 2017, aprovou o referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo federal. Este referencial faz convergir a estrutura conceitual da auditoria interna da administração pública federal para as normas globais de auditoria interna do IIA (2017), então em vigência. No mesmo ano, foi aprovado o Manual de Orientações Técnicas para colocar em prática os requisitos definidos no referencial (Brasil, 2017a). A atividade da auditoria passou a contemplar o serviço de avaliação e o serviço de consultoria. Uma nova redação "contemplou a apuração de atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares" (Brasil, 2017b, p. 7).

Este normativo se alinha com as práticas de gestão de riscos que um ano antes haviam sido propugnadas para a administração pública federal (Brasil, 2016b). Em 2023, o exercício das competências de gestão de riscos foi regimentalmente incorporado, sob a forma de sistema pela SFC (Brasil, 2023d).

O quadro 2 apresenta os normativos que caracterizam a atividade de auditoria interna governamental no Poder Executivo federal.

QUADRO 2
Normativos que caracterizam a atividade de auditoria interna governamental no Poder Executivo federal

Período	1991-2001	2001-2007	A partir de 2017
Normativo	IN DTN nº 16, de 1991	IN SFC nº 1, de 2001	IN SFC nº 3, de 2017
Dimensão da auditoria	Avaliativa	Avaliativa	Avaliativa e consultiva
Vertente apuratória	Contemplada	Contemplada	Contemplada
Vinculação ministerial da SFC	Ministério da Fazenda, a partir de 1994	CGU, a partir de 2002	CGU
Participação da SFC em arranjo de *policy advice*	Não havia arranjo abrangente com essas características	A partir de 2015, a SFC, como órgão singular da CGU, integrou o grupo de trabalho e o comitê que antecederam o CMAP	Desde 2019, a SFC, como órgão singular da CGU, participa da versão atual do CMAP

Elaboração dos autores.

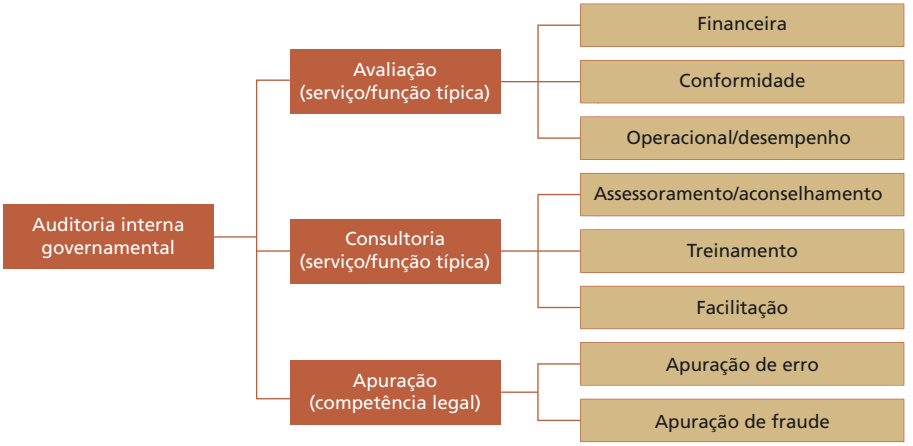
Por fim, guardadas as devidas variações terminológicas, destaca-se que a categoria apuratória, tratada pelo IIA (2017, 2019) em seus referenciais sobre

investigação de fraude, está presente nos três normativos, diferentemente da dimensão consultoria da atividade de auditoria, cuja incorporação data de 2017.

2.4 Pontos sobre a auditoria interna governamental do Executivo federal

De acordo com as diretrizes estabelecidas pela IN SFC nº 3, de 2017, a atividade de auditoria interna governamental no Poder Executivo federal envolve competências advindas de funções típicas e competências legais, como ilustrado pela figura 1.

FIGURA 1
Serviços e competências da auditoria interna governamental do Poder Executivo federal



Elaboração dos autores.

Os serviços de avaliação e consultoria são funções típicas da auditoria interna governamental. A apuração é uma competência atribuída pela Lei nº 10.180, de 2001, que tem como objetivo a averiguação de atos ou fatos decorrentes de erros ou fraudes.

A avaliação caracteriza-se como a atividade independente e objetiva de obtenção e análise de evidências com a finalidade de contribuir para o aprimoramento da gestão. A avaliação pode ser de três tipos: i) financeira; ii) de conformidade; e iii) operacional, que, como visto anteriormente, é nominada pela INTOSAI (2019) como auditoria de desempenho.

O serviço de consultoria compreende o assessoramento ou aconselhamento, o treinamento e a facilitação prestados sobre assuntos estratégicos da gestão em decorrência de solicitação da alta direção dos órgãos ou entidades da administração pública federal.

A apuração, apesar de não se constituir como serviço típico, refere-se aos trabalhos ligados à atividade de auditoria que têm como objetivo verificar atos

ou fatos ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais. A apuração subdivide-se em apuração de erro e apuração de fraude.

2.5 Questões sobre o serviço de consultoria na auditoria interna governamental

Conforme apresentado, os serviços de consultoria compreendidos na auditoria interna governamental do Poder Executivo federal são prestados em resposta às solicitações da alta direção dos órgãos ou entidades da administração pública federal com a finalidade de apoiá-la ou respaldá-la em assuntos estratégicos da gestão.

O assessoramento ou aconselhamento se caracteriza pela proposição de orientações em resposta a questões formuladas pela gestão.

O treinamento é uma atividade de capacitação desenhada sob medida, isto é, com base nas necessidades identificadas repassadas pela alta direção que a solicitou, visando à aplicação prática de conhecimentos para o aperfeiçoamento de processos, de políticas ou de procedimentos.

A facilitação envolve a participação colaborativa e mediação de discussões com vistas à construção de soluções sobre temas estratégicos.

Em sentido amplo, a consultoria lança mão de outras técnicas e ferramentas, para além daquelas empregadas no serviço de avaliação, na compreensão clássica de auditoria. A título de ilustração, cita-se a árvore de problemas e a matriz de forças, oportunidades, fraquezas e ameaças (Fofa).

Três etapas do processo de realização da consultoria, sobretudo no assessoramento ou aconselhamento, merecem considerações específicas: i) planejamento; ii) comunicação dos resultados; e iii) monitoramento.

Na etapa de planejamento ocorre a pactuação de um termo de entendimento com a gestão, também denominado termo de compromisso, com o registro das obrigações assumidas entre as partes, envolvendo os objetivos, natureza dos serviços, escopo, prazo, expectativas e responsabilidades das partes, comunicação e monitoramento dos resultados, entre outros aspectos considerados adequados para a caracterização do trabalho.

A etapa de comunicação compreende a forma de divulgação do trabalho, tanto em relação ao seu andamento quanto aos resultados propriamente ditos. A unidade de auditoria interna governamental deverá promover a publicidade do trabalho na internet. Contudo, deve ser observado que o relatório de consultoria é considerado documento preparatório para tomada de decisão ou de ato administrativo. Nesse sentido, o arcabouço legal de acesso à informação prevê a salvaguarda da sua divulgação até a edição do ato decisório respectivo, e prevê

a classificação dos relatórios de consultoria que embasarem decisões de política econômica, tais como fiscal, tributária, monetária e regulatória (Brasil, 2011, 2012a).

A etapa de monitoramento é realizada nos casos em que for acordada a expedição de recomendações.

2.6 Comentários sobre o Plano e o Relatório Anual de Auditoria Interna

O Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) define a programação dos trabalhos de auditoria prioritários em cada ano. O Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) apresenta os resultados obtidos decorrentes do planejamento de cada ano. Tais instrumentos possibilitam a avaliação do desempenho das unidades de auditora interna a partir do cotejamento entre o planejado e o executado (Brasil, 2000, 2001a).

Nos termos do normativo regulamentador que estabelece as disposições operacionais desses instrumentos, o PAINT deve ser aprovado antes do início do ano a que se vincula e publicado no prazo de trinta dias após a sua aprovação. O RAINT deve ser publicado até o último dia útil do mês de março do exercício ao qual se refere (Brasil, 2021).

O Plano Plurianual de Auditoria Interna 2024-2027 é um artefato quadrienal de planejamento da SFC elaborado em convergência com o Plano Estratégico da CGU para o mesmo período. O plano plurianual traduz os objetivos e metas estratégicas da CGU em objetivos e metas táticas da auditoria interna (Brasil, 2025b).

3 METODOLOGIA

A metodologia deste capítulo foi construída para responder em que medida o controle burocrático, no exercício da atividade de auditoria interna governamental, vem atuando como agente de *policy advice*, tendo como escopo a atuação da CGU.

Este estudo é de natureza descritiva, com abordagem qualitativa e caráter exploratório. As informações foram reunidas por meio de pesquisa documental que contemplou: i) os instrumentos que regulam a atividade de auditoria interna governamental no âmbito do Poder Executivo federal e os que instituíram o CMAP; e ii) os relatórios de serviços de consultoria elaborados pela CGU, entre 2017 – ano de instituição do normativo que atualiza a atividade de auditoria interna – e 2024.[3]

A pesquisa documental abrangeu também os seguintes artefatos da atividade de auditoria interna governamental realizada pela CGU para o período de estudo: i) PAINTs; ii) RAINTs; e iii) Plano Plurianual de Auditoria Interna 2024-2027, como primeiro instrumento quadrienal de alinhamento da atividade de auditoria

3. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/. Acesso em: 1º jun. 2025.

com as prioridades do governo. Da mesma maneira, foram contemplados o *Plano Estratégico 2024-2027*, da CGU, e os planos federais de combate à corrupção. O ano de 2025 está contido na vigência do *Plano Anticorrupção* (2020-2025) e do *Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025-2027*. Assim, os dois instrumentos foram considerados elegíveis para análise. Esse conjunto adicional de documentos é disponibilizado pela CGU em seu *site*.[4]

Os trabalhos elaborados no âmbito do CMAP foram levantados. Os relatórios das avaliações de políticas públicas e os relatórios anuais de políticas públicas apresentados ao Congresso também estão disponíveis para consulta.[5]

De modo a assegurar a consistência metodológica, a abordagem empírica foi baseada em documentos oficiais provenientes de fontes governamentais, disponibilizados por transparência ativa. Da CGU foram levantados os relatórios de serviços de consultoria e os documentos que abrangeram o planejamento desses serviços. Do CMAP, foram obtidos seus relatórios institucionais em decorrência dos seus atributos de *policy advice*, isto é, suas características de assessoramento, como principal instância consultiva de monitoramento e avaliação de políticas públicas federais.

A partir de uma estratégia categorial-temática e técnicas documentais sobre esse *corpus*, foi examinado em que medida os trabalhos de consultoria da CGU e seus resultados identificam-se com os atributos de *policy advice* trazidos pela literatura, buscando ainda eventuais limites, pontos fortes e tendências.

Cinco categorias de análise foram construídas, sendo a seguir apresentadas.

1) Alinhamento estratégico, visando identificar se a consultoria foi incorporada nos instrumentos orientadores estratégicos.
2) Avaliação de aderência entre o planejado e o executado, por meio da análise dos relatórios de PAINT e RAINT.
3) Alocação da força de trabalho, de modo a obter informações gerenciais sobre o tempo que foi direcionado para a execução dos serviços de auditoria.
4) Contabilização de benefícios, para avaliar os resultados dos trabalhos de consultoria.
5) Agenda de monitoramento, para avaliar como os trabalhos de consultoria foram apropriados nas ações de *policy advice* do CMAP.

4. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/. Acesso em: 1º jun. 2025.

5. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap. Acesso em: 1º jun. 2025.

O conjunto das categorias de análise permite uma compreensão prática de como o serviço de consultoria vem sendo prestado pela CGU e como vem sendo utilizado como ferramenta de *policy advice* no contexto do monitoramento e avaliação das políticas públicas em âmbito federal.

4 RESULTADOS

A consulta aos endereços eletrônicos foi realizada em 1º de junho de 2025. Para a coleta dos documentos foram utilizados como fonte os sítios eletrônicos e repositórios disponibilizados pela CGU e CMAP, conforme apresentado na metodologia.

Como critério de seleção dos documentos de interesse deste capítulo, foram considerados documentos oficiais provenientes de fontes governamentais, disponibilizados por transparência ativa. A tabela 1 informa o resultado da recolha dos 121 documentos que compõem o escopo deste trabalho.

TABELA 1
Documentos de interesse selecionados

Documentos	Quantidade
Relatórios de consultoria publicados (2017 a 2024)	40
Planos anuais de auditoria interna (2021 a 2024)	4
Relatórios anuais de atividades de auditoria interna (2021 a 2024)	4
Plano Anticorrupção (2020-2025)	1
Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025-2027	1
Revisão do Plano Estratégico 2024-2027, da CGU (2025)	1
Plano Plurianual de Auditoria Interna: 2024-2027 – revisão 2025	1
Relatórios de avaliação de políticas públicas (2019 a 2023)	65
Relatórios anuais de políticas públicas apresentados ao Congresso (2020 a 2023)	4
Total	**121**

Elaboração dos autores.

Em relação ao *Plano Estratégico 2024-2027*, da CGU, e ao *Plano Plurianual de Auditoria Interna 2024-2027*, foram consideradas as versões revisadas em 2025.

4.1 Alinhamento estratégico

O alinhamento estratégico do serviço de consultoria é realizado pela análise dos instrumentos orientadores estratégicos.

Os planos de enfrentamento da corrupção 2020-2025 e 2025-2027 não fazem formulações ou considerações específicas ao serviço de consultoria como medida preventiva contributiva para a promoção da qualidade do uso dos recursos públicos.

O *Plano Estratégico 2024-2027*, da CGU, traz a meta de "aumentar de 2% para 6% o número de consultorias em relação às auditorias e apurações realizadas" (Brasil, 2025c, p. 16) atrelada ao objetivo estratégico da CGU de aperfeiçoar a capacidade de assessoramento à gestão pública.

O Plano Plurianual de Auditoria Interna 2024-2027 alinha as ações da SFC com a estratégia da CGU por meio da meta de "realizar ao menos 4 consultorias por diretoria" (Brasil, 2025b, p. 14), relacionada ao objetivo tático de expandir os serviços de consultoria para fortalecer a gestão pública.

Em síntese, a consultoria foi incorporada nos instrumentos organizacionais estratégico e tático vigentes na CGU. O percentual-base de 2% de trabalhos de consultoria evidencia que este serviço não se encontra consolidado. A ausência da consultoria nos dois últimos planos de enfrentamento da corrupção revela uma lacuna de tal serviço na caixa de ferramentas preventivas destes instrumentos balizadores de médio prazo.

4.2 Avaliação de aderência entre o planejado e o executado

A análise dos PAINTs e RAINTs possibilita o cotejamento entre o planejado e o realizado. A tabela 2 traz a evolução dos números de auditorias planejadas e executadas, apresentadas, respectivamente, nos PAINTs e RAINTs, discriminados por serviço e ano.

TABELA 2
Evolução do número de auditorias planejadas e executadas por serviço e ano (2019-2024)

Ano da publicação	PAINT			RAINT			Relatórios de consultoria publicados
	Avaliações	Consultorias	Apurações	Avaliações	Consultorias	Apurações	
2019	-	-	-	-	-	-	1
2020	-	-	-	-	-	-	1
2021	598	6	220	495[1]	(495)[1]	(495)[1]	6
2022	460	13	187	396[1]	(396)[1]	(396)[1]	17
2023	364[1]	(364)[1]	40	350	12	232	7
2024	360	15	n/i	231	13	109	8
Total		**2.263**			**1.838**		**40**

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Em 2023, o número de 364 serviços planejados corresponde ao agregado de avaliações e consultorias; em 2021 e 2022, os números de 495 e 396 serviços realizados correspondem ao agregado de avaliações, consultorias e apurações.
Obs.: n/i – não informado.

Da análise da tabela 2, observamos que a série de relatórios de consultoria publicados inicia-se em 2019, enquanto a série de PAINTs e RAINTs publicados inicia-se em 2021. Nesse sentido, a análise se concentra nos anos de 2021 e 2024.

Em 2021 e 2022, os números dos serviços de auditoria realizados foram apresentados de forma agregada, não permitindo uma análise comparativa com as consultorias planejadas e com os relatórios publicados. Foram publicados, respectivamente, seis e dezessete relatórios de consultoria.

Já em 2023, os números dos serviços de avaliações e consultorias planejados foram apresentados de forma agregada, não permitindo uma comparação com os números de consultorias executadas. Foram publicados sete relatórios de consultoria.

Em 2024, por sua vez, os números de serviços de apurações planejadas não foram informados sob a justificativa de que as "apurações, por sua natureza, não são planejadas, pois têm origem em demandas extraordinárias como denúncias de cidadãos ou solicitações específicas de outros órgãos (TCU, STF, Presidência, Congresso etc.)" (Brasil, 2025a, p. 5). Foram publicados oito relatórios de consultoria.

Em síntese, os quantitativos apresentados não permitem uma análise comparada entre o planejado e o executado em cada ano e entre os anos. Enquanto isso, o menor número de relatórios publicados diante do número de relatórios concluídos só pode ser compreendido a partir de uma análise caso a caso, considerando as salvaguardas de divulgação previstas na lei de acesso à informação.

4.3 Alocação da força de trabalho

A análise da alocação da força de trabalho possibilita a obtenção de informações gerenciais sobre o tempo que foi direcionado para a execução dos serviços de auditoria. Esta análise é realizada levando as informações disponibilizadas pelos RAINTs.

Para fins de análise, as atividades a cargo da SFC foram agrupadas em quatro grandes grupos: i) auditoria interna governamental; ii) atividades continuadas; iii) outras obrigações legais; e iv) outros projetos. O grupo da auditoria interna governamental é composto pelos três serviços de auditoria: avaliação, consultoria e apuração.

O RAINT de 2021 não apresentou dados de alocação de força de trabalho. Em 2022, a distribuição das auditorias foi 80% em avaliações, 17% em apurações e 2% em consultorias. Em 2023, os dados de força de trabalho não foram aferidos em decorrência da mudança e atualização do sistema desenvolvido pela CGU para registro e gestão da atividade de auditoria interna. Em 2024, os percentuais dos serviços não foram apresentados em relação ao grupo da atividade de auditoria, mas em relação ao total das atividades da SFC. Após o ajuste de cálculo

para uma mesma métrica, foram obtidos os seguintes percentuais das auditorias: 85,2% em avaliações, 12,2% em apurações e 2,5% em consultorias.

A ausência de informações nos anos de 2021 e 2023 impossibilita a montagem de uma série histórica de direcionamento dos esforços. Os dados disponíveis revelam uma concentrada atuação na avaliação e um baixo percentual de consultorias.

4.4 Contabilização de benefícios

Em linhas gerais, o benefício é compreendido como o impacto positivo decorrente da implementação pelo gestor de medidas provenientes da atuação da CGU. O benefício pode advir de orientações, recomendações, decisões ou ações reconhecidas segundo parâmetros regulamentados (Brasil, 2023c).

Dos trabalhos de consultoria que resultaram nos quarenta relatórios informados na tabela 2, publicados de 2019 até 2024, em quatorze ocorreu a contabilização. O benefício foi do tipo qualitativo com enquadramento em três classes: i) medida de aperfeiçoamento da capacidade de gerir riscos e de implementação de controles internos; ii) medida de aperfeiçoamento ou incremento da transparência e/ou da participação social; e iii) outras medidas estruturantes de aperfeiçoamento dos programas/processos.

Em 26 consultorias não ocorreu a contabilização de benefícios, apesar de se tratar de trabalhos de assessoramento em resposta a questões estratégicas formuladas pela gestão e frutos de pactuação com a alta direção.

Para evidenciar a inadequada contabilização de benefícios, ilustra-se com três exemplos de consultorias concluídas nas empresas estatais Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Estes trabalhos ofereceram contribuições ao estabelecimento de cenários, apresentaram pontos de atenção e qualificaram os riscos dificultadores ou impeditivos em três processos de desestatização, mas não tiveram qualquer enquadramento formal de benefício.

4.5 Agenda de monitoramento

O CMAP é um órgão de natureza consultiva que compreende as dimensões monitoramento e avaliação. Todos os 69 trabalhos disponibilizados por transparência ativa são avaliativos. Esse conjunto abrange 65 relatórios de avaliações de políticas públicas e quatro relatórios anuais de políticas públicas apresentados ao Congresso.

A caracterização da apropriação dos relatórios de serviços de consultoria da CGU pelo CMAP é realizada por meio da identificação das citações desses trabalhos nos documentos institucionais elaborados pelo comitê.

Não há registro de citações das consultorias da CGU nos documentos de *policy advice* do CMAP. O serviço de consultoria não foi considerado em seus ciclos anuais.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou compreender em que medida o controle burocrático, por meio da atividade de auditoria interna, vem operando como agente de *policy advice*, tendo como escopo a atuação da CGU.

Os resultados evidenciaram que a participação da CGU em esforços de monitoramento e avaliação de políticas públicas e o estabelecimento do serviço de consultoria na atividade de auditoria interna governamental representam manifestações de uma abordagem que compreende o controle burocrático como componente do sistema de aconselhamento de políticas no âmbito do Poder Executivo federal.

No plano intraorganizacional, a CGU alinhou seus normativos de auditoria interna com as práticas internacionais, incorporando o serviço de consultoria, tipicamente de assessoramento. Em nível interorganizacional, a Controladoria passou a integrar o CMAP, órgão de natureza eminentemente consultiva e importante ator no sistema de *policy advice* federal.

Apesar dos avanços normativos observados, em termos de resultados, a análise do total de quarenta relatórios de consultoria que foram publicados entre 2019 e 2024 evidenciou a baixa utilização desse serviço, uma vez que esse quantitativo representa algo em torno de 2% do total de esforço auditorial registrado no período.

Destacam-se as seguintes constatações: a consultoria foi incorporada nos instrumentos organizacionais da CGU estratégico e tático vigentes. Os planos de enfrentamento da corrupção 2020-2025 e 2025-2027 não fazem formulações ou considerações específicas ao serviço de consultoria como medida preventiva contributiva para a promoção da qualidade do uso dos recursos públicos.

A ausência de informações impossibilitou a avaliação sobre o cumprimento da carteira anual de consultorias planejadas frente às executadas. Os poucos trabalhos de consultoria realizados não estão tendo seus benefícios adequadamente contabilizados. E ainda não há registro de que os seus resultados das consultorias foram apropriados nas ações de *policy advice* do CMAP.

As experiências brasileiras com a regulamentação do serviço de consultoria pelo controle burocrático e com a sua inserção na instância federal de assessoramento são positivas, mas desafios persistem na efetivação e integração dessas práticas, de modo que ultrapassem a formalidade e avancem em direção à efetividade.

Este estudo enfrentou limitações que estão relacionadas a restrições de ordem prática, em razão da reduzida disponibilidade de informações específicas sobre as tipologias de trabalhos de consultoria nos documentos referenciais. Ressalta-se, em particular, a ausência de documentação disponível por transparência ativa sobre os chamados assessoramentos simples, forma mais ágil e alternativa de atendimento à gestão com menor carga procedimental em comparação com as consultorias formalmente pactuadas.

Como sugestão para uma agenda de pesquisa, trabalhos futuros podem expandir o escopo do estudo, considerando a auditoria interna governamental para o aconselhamento de política nos órgãos e entidades que não se encontram sob competência primária da CGU (Brasil, 2001a). Assim, poderiam ser incluídos os órgãos setoriais de controle interno (Ciset), no caso, as secretarias de controle interno da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, bem como as auditorias internas singulares dos órgãos e entidades da administração federal direta e indireta.

Outro caminho para trabalhos futuros seria explorar como a CGU, por meio de outras atividades que desempenha, complementa e reforça sua atuação como ator do arranjo de *policy advice*. Essas atividades estão relacionadas a outras competências delegadas à CGU, para além da auditoria interna, como a promoção da integridade pública e privada, a correição e a responsabilização de agentes públicos e de entes privados e o incremento da transparência, dados abertos e acesso à informação (Brasil, 2023b).

Estes caminhos propostos para a agenda de pesquisa devem possibilitar uma visão mais abrangente do serviço da consultoria, decorrente da construção de séries temporais para estudos longitudinais e estudos comparativos entre os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, a partir de múltiplos recortes.

No mesmo sentido, trabalhos sobre a regulamentação e a prática da consultoria nos demais entes da Federação possibilitarão a construção de uma visão nacional capaz de identificar movimentos de mimetismo institucional e mesmo refletir sobre o estado da arte da consultoria.

Compreender as especificidades de práticas e conhecimentos necessários para a atuação em consultorias é um campo promissor, dada a necessidade de promoção do desenvolvimento profissional e institucional em direção à melhor prestação desse serviço.

REFERÊNCIAS

ALBERT, V.; MANWARING, R. Metagovernance, political demand and policy advice: a case from Brazil. **Policy Studies**, v. 40, n. 3-4, p. 410-425, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1557621.

ALVES, M. F. C. **Múltiplas chibatas?** Institucionalização da política de controle da gestão pública federal: 1988-2008. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/4382.

ARANTES, R. E. **O controle interno como apoio à gestão dos órgãos públicos?** Uma análise sob a perspectiva dos gestores federais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/rodrigo-eloy-arantes.pdf.

BALBE, R. da S. **O resultado da atuação do Controle Interno no contexto da Administração Pública Federal brasileira**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE, Lisboa, 2010. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/42550.

BELYAEVA, N. Revisiting demand, politicization and externalization in authoritarian political regimes: policy advisory system in Russian practices. **Policy Studies**, v. 40, n. 3-4, p. 392-409, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1581159.

BONIĆ, L.; JAKŠIĆ, D.; MIJIĆ, K. Tendencies in development of external and internal audit in the public sector. **Economics and Organization**, v. 15, n. 1, p. 57-72, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.22190/fueo1801057b.

BONOLLO, E. National Audit Courts in a public sector under stress: from "watchdog" to "sheepdog" function. *In*: INTERNATIONAL BUSINESS RESEARCH CONFERENCE, 22., 2013, Madri. **Proceedings** [...]. Madri: [*s. n.*], 2013.

BRASIL. Departamento do Tesouro Nacional. Instrução Normativa DTN nº 16, de 20 de dezembro de 1991. Define conceitos, diretrizes e estabelece as Normas de Auditoria do Sistema de Controle Interno. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 30104-30124, 23 dez. 1991.

BRASIL. Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 set. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2001a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa SFC nº 01, de 6 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios e normas técnicas para o Sistema de Controle Interno. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 5-15, 10 abr. 2001b.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, 16 maio 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 2.379, de 30 de outubro de 2012. Institui sistemática de quantificação e registro dos benefícios do controle interno e dos prejuízos identificados. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1-2, 31 out. 2012b.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Auditoria e Controle Interno na União Europeia e no Brasil**: palestras e discussões do Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno, realizado em dezembro de 2014 em Brasília. Brasília: CGU, 2015a. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/publicacao_seminario-internacional-de-auditoria-e-controle-interno.pdf.

BRASIL. Decreto de 28 de janeiro de 2015. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal. **Diário Oficial da União**, 29 jan. 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/dsn/Dsn14128.htm.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 79, 8 abr. 2016a.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 89, p. 14, 11 maio 2016b. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo federal**. Brasília: MTFCGU, 2017a. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64815.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa SFC nº 3, de 9 de junho de 2017**. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília: CGU, 2017b. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33409.

BRASIL. Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Diário Oficial da União**, 13 jun. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://apoioauditoria.tcu.gov.br//wp-content/uploads/sites/17/2024/12/MANUAL-DE-AUDITORIA_editorado_final.pdf.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa nº 5, de 27 de agosto de 2021. Dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna e o Relatório Anual de Atividades. **Diário Oficial da União**, seção 1, n. 167, p. 160, 2 set. 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/66718.

BRASIL. Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023. Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Diário Oficial da União**, 14 jun. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11558.htm.

BRASIL. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. **Diário Oficial da União**, 20 jun. 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria Normativa nº 108, de 1º de dezembro de 2023. Institui os parâmetros para apuração, contabilização, registro, monitoramento e divulgação dos benefícios decorrentes das ações promovidas pela Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 139-142, 5 dez. 2023c. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/77756.

BRASIL. Decreto nº 11.824, de 12 de dezembro de 2023. Altera o Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, 13 dez. 2023d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11824.htm.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório Anual de Auditoria Interna da CGU (RAINT)**: 2024. Brasília: CGU, 2025a. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94739.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Plano Plurianual de Auditoria Interna 2024-2027**: revisão 2025. Brasília: CGU, 2025b. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94740.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Plano Estratégico 2024-2027**: revisão 2025. Brasília: CGU, 2025c. Disponível em: https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/20316.

BRENNINKMEIJER, A. *et al*. Auditing standards and the accountability of the European Court of Auditors (ECA). **Utrecht Law Review**, v. 14, n. 1, p. 1-17, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.18352/ulr.417.

CALDEIRA, D.; OLIVEIRA, P.; SANTOS, C. A influência da cooperação internacional na modernização da auditoria interna governamental brasileira e seu impacto na política de governança pública federal. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 25., Lisboa, 2020. **Anais** [...]. Lisboa: CLAD, 2020. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/xmlui/handle/1/64390.

CANTÙ, E.; LANGELLA, C.; VANNINI, I. E. Making sense of the internal audit function: Toward internal controls integration and organizational learning. **Financial Accountability & Management**, v. 41, n. 2, p. 262-273, maio 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1111/faam.12413.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

COETZEE, P.; ERASMUS, L. J. What drives and measures public sector internal audit effectiveness? Dependent and independent variables. **International Journal of Auditing**, v. 21, n. 3, p. 237-248, nov. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1111/ijau.12097.

COSTA, F. L. *et al*. Ciclos políticos de escándalos, investigaciones y concentración del sistema de accountability en Brasil. *In*: HERNÁNDEZ NORZAGARAY, E.; MARÍÑEZ NAVARRO, F. (ed.). **Escándalo y corrupción política**: México, EE.UU., Brasil y España. Valência: Editorial Tirant, 2023. p. 103-138.

GARCIA, L. M. **Análise do controle interno no Poder Executivo federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu**: a história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-8UDGG5.

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). Disponível em: https://doi.org/10.38116/td2595.

GRIN, E. J. A dissonância entre o que pensam os controladores e os gestores sobre a atuação da CGU. *In*: GRIN, E. J. *et al*. (org.). **Cátedras**: integridade em debate. Brasília: Enap, 2025. (Coleção Cátedras 2024, n. 140). p. 33-63. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8534.

GROSSI, G.; HANCU-BUDUI, A.; ZORIO-GRIMA, A. New development: the shift of public sector auditing under the influence of institutional logics – the case of European Court of Auditors. **Public Money & Management**, v. 43, n. 4, p. 378-381, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2179777.

HOWLETT, M. Comparing policy advisory systems beyond the OECD: models, dynamics and the second-generation research agenda. *In*: **Policy Studies**, v. 40, n. 3-4, p. 241-259, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1557626.

HUSSAIN, F.; TSANG, D.; RAFIQUE, Z. Policy advisory systems and public policy making: bibliometric analysis, knowledge mapping, operationalization, and future research agenda. **Review of Policy Research**, v. 41, n. 5, p. 713-739, set. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1111/ropr.12564.

IIA – THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna (normas)**. Altamonte Springs: IIA, 2017. Disponível em: https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/mandatory-guidance/ippf/2017/ippf-standards-2017-portuguese.pdf.

IIA – THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Fraude e a auditoria interna**: a avaliação dos controles de fraude é fundamental para o sucesso – declaração de posicionamento. Altamonte Springs: IIA, 2019. Disponível em: https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/fraud-and-internal-audit-assurance-over-fraud-controls-fundamental-to-success-april-2019/fraud-and-internal-audit-portuguese.pdf.

IIA – THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Normas globais de auditoria interna**. Altamonte Springs: IIA, 2025. Disponível em: https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/editable-versions/global-internal-audit-standards-portuguese.pdf.

INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **ISSAI 100**: fundamental principles of public-sector auditing. Copenhague: INTOSAI, 2019. Disponível em: https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=100-129.

JOHNSEN, Å. Public sector audit in contemporary society: a short review and introduction. **Financial Accountability & Management**, v. 35, n. 2, p. 121-127, maio 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1111/faam.12191.

LOUREIRO, M. R. G. CGU: uma instituição em busca do equilíbrio entre controle interno e combate à corrupção. *In*: GRIN, E. J. *et al*. (org.). **Cátedras**: integridade em debate. Brasília: Enap, 2025. (Coleção Cátedras 2024, n. 140). p. 7-32. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8534.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000400002.

MANWARING, R. Political demand and policy advice: a framework for analysis. **Policy Studies**, v. 40, n. 3-4, p. 270-286, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1557622.

MIRANDA, P. C. *et al*. O CMAP e a institucionalização da avaliação de políticas públicas no governo federal. **Cadernos da Aslegis**, n. 61, 2021. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40663.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Report OECD Internal Control and Internal Audit**: ensuring public sector integrity and accountability. Paris: OECD, 2011.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Policy advisory systems**: supporting good governance and sound public decision making. Paris: OECD Publishing, 2017a. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264283664-en.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Brazil's Federal Court of Accounts**: insight and foresight for better governance. Paris: OECD Publishing, 2017b. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264279247-en.

OLIVEIRA, T. C. Auditoria interna governamental no Brasil: passado, presente e futuro. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 25., 2020, Lisboa. **Anais** [...]. Lisboa: CLAD, 2020. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64191/5/olivetia_publicado_CLAD.pdf.

OLIVEIRA, T. C. Múltiplas faces da mesma moeda: as diferentes formas de atuação da Controladoria-Geral da União na atividade de auditoria interna governamental no Brasil. *In*: IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: SBAP, 2022. Disponível em: https://sbap.org.br/ebap-2022/306.pdf.

OLIVEIRA, T. C.; MENKE, W. B. Atuação dos auditores da Controladoria-Geral da União: como atuam e que informações utilizam. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. cap. 10, p. 343-368. Disponível em: https://doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo10.

OLIVIERI, C. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 331-360.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. From evaluation to auditing and from programs to institutions: causes and consequences of the decline of the program approach. **Governance**, v. 33, n. 3, p. 585-597, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1111/gove.12455.

POLLITT, C. *et al*. **Performance or compliance?** Performance audit and public management in five countries. Oxford: Oxford University Press, 1999. Disponível em: https://academic.oup.com/book/27277.

REIS, R. V. **A performance measurement framework for the Brazilian Office of the Comptroller General (CGU) based on international frameworks**. The Minerva Program – Fall/2012. Washington, D.C.: George Washington University, 2012. Disponível em: https://www2.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall2012/Rogerio_Vieira_dos_Reis.pdf.

SANTOS, R. A. dos. **Institutionalising anti-corruption in Brazil**: the path of the Controladoria-Geral da União (CGU). Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of Sheffield, Sheffield, 2013. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33211.

SCHILLEMANS, T. *et al*. New development: breaking out or hanging on? Internal audit in government. **Public Money & Management**, v. 38, n. 7, p. 531-534, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1527574.

SEMINÁRIO CONTROLE INTERNO NO BRASIL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA, 2016. **Anais** [...]. Brasília: Banco Mundial, 2016. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/events/2016/05/12/brazil-internal-controls-opportunities-improvement.

SEMINÁRIO O CONTROLE INTERNO GOVERNAMENTAL NO BRASIL – VELHOS DESAFIOS, NOVAS PERSPECTIVAS, 2014, Foz do Iguaçu. **Anais** [...]. Foz do Iguaçu: Banco Mundial, 2014. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/events/2014/04/16/brazil-government-internal-control-accounting-auditing.

SEMINÁRIO O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO BRASIL: AVANÇO POR MAIS EFICIÊNCIA, 2015, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Banco Mundial, 2015. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/events/2015/05/19/brazil-internal-control-system-seminar.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo brasileiro. Brasília: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

PARTE 4

Intermediação e coprodução de evidências

CAPÍTULO 16

INTEGRANDO EXPERIÊNCIAS E EVIDÊNCIAS: POTENCIALIDADES E DESAFIOS DA COPRODUÇÃO DE CONHECIMENTO ENTRE GESTÃO, SOCIEDADE CIVIL E ACADEMIA

Bethânia Suano[1]
Aíxa Lopes[2]
Caroline Cardoso[3]
Cecilia Setti[4]
Daniela Rego[5]
Pedro de Lemos Mac Dowell[6]
Laura Boeira[7]

1 INTRODUÇÃO

O conceito de "evidências", ao longo dos anos, vem sendo alvo de debate, com grupos defendendo uma interpretação mais restrita ao levantamento sistemático de informações científicas, e outros advogando pela inclusão das experiências e perspectivas da gestão e da sociedade civil como um tipo de evidência (Yu *et al.*, 2024). A Comissão Global de Evidências para Enfrentar Desafios Sociais, liderada pela universidade McMaster durante o período da pandemia e nos anos subsequentes, reconheceu o uso frequente de oito tipos de evidência distintos, incluindo informações qualitativas e pesquisas comportamentais ou de implementação (Global Commission, 2022). Também destacou as iniciativas de ciência cidadã, os processos de cocriação e coprodução de evidências e os painéis de cidadãos como processos que apoiam o levantamento de evidências locais, as quais podem ser combinadas com evidências globais para oferecer aos tomadores de decisão um conhecimento contextualizado.

A coprodução de evidências tem emergido como uma estratégia promissora para fortalecer a interface entre pesquisa e tomada de decisão, promovendo uma integração mais efetiva entre gestão, sociedade civil e academia. Esse processo colaborativo visa garantir que as evidências produzidas sejam mais relevantes ao

1. Diretora-executiva adjunta no Instituto Veredas. *E-mail*: bethania@veredas.org.
2. Pesquisadora no Instituto Veredas. *E-mail*: aixa@veredas.org.
3. Pesquisadora no Instituto Veredas. *E-mail*: caroline.cardoso@veredas.org.
4. Coordenadora de projetos no Instituto Veredas. *E-mail*: cecilia@veredas.org.
5. Analista técnica de políticas sociais na Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos da Secretaria Executiva do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania (MDHC). *E-mail*: daniela.rego@mdh.gov.br.
6. Coordenador-geral na Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos da Secretaria Executiva do MDHC. *E-mail*: pedro.lemos@mdh.gov.br.
7. Gestora de redes e parcerias no Instituto Veredas. *E-mail*: laura@veredas.org.

contexto local, aumentando assim seu potencial de impacto nas políticas públicas e práticas institucionais. O engajamento de agentes-chave por meio de diálogos deliberativos é uma das formas de coprodução que envolve a apreciação das evidências globais sobre um tema à luz das experiências locais, visões e valores de diferentes partes interessadas, frequentemente chegando a um aprofundamento das conclusões iniciais (Brasil, 2024a).

Já as iniciativas de ciência cidadã tem sido exploradas como uma forma de promover a articulação sustentável e inclusiva da população nas etapas de produção do conhecimento científico, até mesmo contribuindo para o fomento de relações de confiança entre pesquisadores(as) e sociedade civil (Tan *et al.*, 2024). Destaca-se o potencial de fortalecimento de capacidades de cidadãos e cidadãs para avaliar evidências e para aprimorar a participação social na tomada de decisão política (Macaulay *et al.*, 2022). Painéis e assembleias de cidadãos também são processos de qualificação das políticas informadas por evidências, que colhem resultados políticos e sociais (WHO, 2022; Escobar e Henderson, 2024).

Para a democracia brasileira, fundada no princípio da participação social, é de extrema relevância conhecer experiências de coprodução de evidências para informar políticas públicas, bem como compreender suas barreiras e facilitadores para uma aplicação em nível local. Nessa revisão rápida de escopo, buscaremos mapear experiências de coprodução de evidências em diferentes países, bem como apresentaremos dois estudos de caso sobre iniciativas da Rede de Políticas Informadas por Evidências da Organização Mundial da Saúde (Evidence-Informed Policy Network – EVIPNet), com secretariado nacional vinculado ao Ministério da Saúde, e da Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH), vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), para entender como esses processos têm sido implementados no Brasil.

2 COPRODUÇÃO DE CONHECIMENTO: UM CONCEITO "ESTENDIDO" E SEUS SINÔNIMOS

Bandola-Gill, Arthur e Leng (2023), em seu artigo de conceitualização do termo "coprodução de conhecimento" apontam para uma certa ambiguidade na interpretação do significado que pode derivar do fato de que o termo foi cunhado simultaneamente nas áreas de políticas públicas, ciência e tecnologia e sustentabilidade e meio ambiente. O termo também teria relação com o campo da saúde, em especial na interface com a participação social e o engajamento de pacientes – assim, precisava servir a todos esses campos de forma flexível. Ainda que a definição do conceito não seja precisa, ao revisar 529 documentos relativos ao termo, os autores encontraram algumas premissas básicas: i) a coprodução de conhecimento é uma resposta a desafios sociais complexos; ii) envolve a interação entre pesquisadores(as) e não acadêmicos(as) engajados na arena política; e

iii) atua como uma mediação entre os cenários muito distintos da pesquisa e da política pública, podendo favorecer o uso de conhecimento científico na tomada de decisão.

Uma das tentativas de definição vem de Wyborn *et al*. (2019, p. 320), indicando que a coprodução são "processos que reúnem iterativamente grupos diversos e suas formas de conhecer e agir para criar novos conhecimentos e práticas para transformar os resultados sociais". Mesmo que não exista, portanto, uma definição consensuada, os autores que se debruçam sobre esse conceito traçam alguns sinônimos que parecem ter-se estabelecido na literatura: coprodução como a interação entre cidadãos, cientistas e governos, gerando uma série de outros "co", a saber: co-*design*, cocomissionamento, coimplementação e coavaliação de políticas (Bovaird e Loeffler, 2022); como democracia do conhecimento (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023), significando a aproximação de cidadãos e tomadores de decisão do conhecimento científico; ou mesmo termos como colaboração, cocriação e aprendizado coletivo (Ligtermoet *et al*., 2025).

Nos últimos anos, o fato de a coprodução ter ganhado espaço na literatura sobre políticas informadas por evidências (PIE) pode estar relacionado com uma maior adoção ao chamado modelo moderado de PIE (Pinheiro, 2022), o qual reconhece a variedade de tipos de evidência que informam a decisão política. Caldeira e Mendonça (2024), ao avaliarem os processos de participação social e sua intersecção com o fornecimento de evidências para a regulamentação das práticas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), trazem as consultas públicas e outras formas de mobilização do conhecimento de cidadãos e cidadãs sob a luz dos termos "evidências híbridas e coloquiais". Enquanto as primeiras dizem do saber oriundo das relações entre diferentes agentes-chave, inclusive, por vezes, apontando, para discordâncias e não consensos, as evidências coloquiais abrangeriam desde as consultas a opiniões de especialistas até o uso de documentos técnicos e bases de dados para complementar as lacunas do conhecimento científico ao se informar a tomada de decisão política.

O conceito de evidências híbridas já havia sido explorado por Fonseca *et al*. (2022), que agregaram uma importante reflexão sobre os processos de deliberação envolvendo agentes-chave das comunidades. Esses processos frequentemente têm seus achados descartados ou pouco considerados na tomada de decisão final, com o argumento de que lhes faltaria rigor ou robustez em comparação ao conhecimento científico mais tradicional. No entanto, essa perspectiva parece considerar cenários em que a participação se dá em contraponto ou complemento às pesquisas acadêmicas, embora alguns dos estudos mais recentes sobre coprodução, conforme veremos na seção de experiências internacionais, consideram justamente a integração de diferentes agentes-chave desde a concepção e o desenho da investigação, sendo, ao mesmo tempo, coautores e fontes de informação.

3 METODOLOGIA

A revisão rápida de escopo seguiu o arcabouço metodológico proposto por Arksey e O'Malley (2005) e refinado por Levac, Colquhoun e O'Brien (2010), adotando atalhos para recorte temporal nos últimos cinco anos (2020-2025) e filtrando os cinquenta primeiros resultados para garantir relevância. O processo incluiu as seguintes etapas: i) busca sistemática de literatura; ii) seleção e extração de publicações; e iii) síntese e análise do conteúdo. A partir da pergunta disparadora "Quais as características, as barreiras e os facilitadores de experiências de coprodução de evidências entre gestão, sociedade civil e academia em diferentes países?", realizou-se uma busca nos portais Web of Science e Pubmed com o uso das palavras-chave *evidence co-creation* e *evidence co-production* para identificação de estudos científicos sobre o tema. Também foram consultados os *sites* das organizações envolvidas na Comissão Global de Evidências para Enfrentar Desafios Sociais e na EVIPNet Global para identificação de literatura cinzenta.

As publicações identificadas foram triadas por títulos e resumos de modo a averiguar sua adequação à pergunta priorizada, com posterior extração de informações como: i) título; ii) autoria; iii) ano de publicação; iv) país da experiência; v) atividade(s) de cocriação de evidências; vi) descrição breve da experiência; vii) agentes-chave envolvidos; e viii) barreiras e facilitadores. A partir da extração, foi realizada uma análise de conteúdo para sumarizar padrões e tendências. Adicionalmente, foram realizados dois estudos de caso sobre iniciativas de coprodução de evidências lideradas pela EVIPNet Brasil e pela ReneDH, com coleta de informações nos *sites* e minientrevistas com representantes das redes. Os estudos de caso abordaram experiências já implementadas no Brasil acerca do tema e principais lições e recomendações para futuras iniciativas. Tais redes foram destacadas devido ao seu protagonismo na exploração de métodos de coprodução no contexto nacional.

4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE COPRODUÇÃO DE EVIDÊNCIAS

A partir da busca nas bases de dados científicas, foram identificadas as cem publicações mais relevantes para triagem por títulos e resumos. A maior parte dos resultados focava a cocriação de inovações em governos ou serviços públicos, sem a lente de cocriação de evidências, e foi excluída. Duas duplicatas foram identificadas. Ao final, foram incluídos treze estudos oriundos da Pubmed e seis estudos oriundos da Web of Science. Um estudo da Web of Science (Agnello *et al.*, 2023) foi excluído por descrever a mesma experiência que outro estudo trazia, numa versão mais atualizada (Agnello *et al.*, 2025). O quadro 1 sintetiza os achados dos estudos.

QUADRO 1
Detalhamento dos estudos incluídos

Título	Autoria	Ano	País	Área de política pública	Atividade(s) de cocriação de evidências	Descrição breve da experiência	Agentes-chave envolvidos	Barreiras e facilitadores
Co-creation of new knowledge: good fortune or good management?	Pearce *et al.*	2022.	Austrália.	Saúde mental.	Cocriação de conhecimento para atualização de protocolos de um serviço de prevenção de suicídio, por meio de reuniões de deliberação, oficinas, e execução de etapas da pesquisa em conjunto.	Ao longo das fases do ciclo de pesquisa, pesquisadores(as) e profissionais se envolveram em múltiplas rodadas de criação de ideias e desenvolvimento de soluções. O *design* iterativo da cocriação contrasta diretamente com o processo linear e sistemático comumente associado à pesquisa tradicional.	Pesquisadores(as), profissionais de prevenção de suicídio, usuários(as) do serviço e financiadores(as).	Barreiras – duplicação de esforços e pouca clareza sobre responsabilidades de agentes-chave. Facilitadores – flexibilidade de financiadores e das ferramentas de registro; relações prévias entre agentes-chave; e tempo de construção de confiança.
Identifying evidence of effectiveness in the co-creation of research: a systematic review and meta-analysis of the international healthcare literature.	Halvorsrud *et al.*	2021.	Múltiplos países.	Saúde.	Reuniões e oficinas com agentes-chave, majoritariamente para refinar o desenho da pesquisa e da intervenção estudada.	Nas diferentes experiências, agentes-chave colaboraram com o desenho da pesquisa e das intervenções estudadas, mas sua participação diminuía nas etapas de implementação, avaliação e disseminação dos achados.	Pesquisadores(as), usuários(as) dos serviços de saúde e membros da comunidade.	Facilitadores – pilotagem conjunta do estudo; acomodação de necessidades; desenvolvimento de habilidades; foco no empoderamento; relacionamentos de confiança; e abordagem iterativa.
The use of co-production, co-design and co-creation to mobilise knowledge in the management of health conditions: a systematic review.	Grindell *et al.*	2022.	Múltiplos países.	Saúde.	Atividades criativas, como desenho e esboço, personas, mapas de jornada e prototipagem; entrevistas e grupos focais; técnicas de priorização e consenso eram comuns, incluindo técnicas de grupo nominal e Delphi; comitê de redação; e reuniões e grupos de discussão. Geralmente, alguma forma de *workshop* é aplicada.	Nas diferentes experiências, foram aplicados vários mecanismos, como identificar e atender às necessidades de todas as partes interessadas e criar um ambiente de confiança nos resultados.	Pesquisadores(as), profissionais de saúde, usuários(as) dos serviços de saúde e membros da comunidade.	Facilitadores – valorizar todos os tipos de conhecimento; adotar uma abordagem criativa; e flexibilidade, inovação e prototipagem.

(Continua)

(Continuação)

Título	Autoria	Ano	País	Área de política pública	Atividade(s) de cocriação de evidências	Descrição breve da experiência	Agentes-chave envolvidos	Barreiras e facilitadores
Lessons from co-production of evidence and policy in Nigeria's covid-19 response.	Abubakar *et al.*	2021.	Nigéria.	Áreas diversas.	Reuniões; fluxo de perguntas e respostas; e grupos de trabalho (GTs).	Um grupo de aconselhamento foi mobilizado pelo governo e se reunia em GTs, que recebia perguntas prioritárias de política pública e explorava as bases de evidências para escrita colaborativa de *policy briefs* semanais ou quinzenais, a depender da urgência.	Decisores políticos, formuladores de políticas de saúde e acadêmicos de diversas disciplinas.	Barreiras – transparência limitada em relação a quais partes dos relatórios eram informadas por evidências ou experiências; obstáculos burocráticos; foco excessivamente epidemiológico em detrimento dos efeitos sociais e econômicos das medidas. Facilitadores – estabelecimento de força-tarefa presencial para coprodução; comunicação diária e aberta entre o grupo de aconselhamento e o governo; recomendações entregues em tempo oportuno; e experiências diversas dos membros do grupo multidisciplinar.
Co-production of evidence for policies in Thailand: from concept to action.	Tangcharoensathien *et al.*	2021.	Tailândia.	Saúde.	Reuniões e consultas às partes interessadas.	A partir da necessidade de desenvolvimento de uma diretriz nacional sobre a priorização e alocação de recursos críticos durante a pandemia, o primeiro autor convocou uma série de consultas com partes interessadas para buscar diferentes perspectivas sobre a alocação de recursos, como considerações médico-legais, éticas e de equidade, bem como a aceitabilidade pública. Pesquisadores(as) auxiliaram na compilação de evidências internacionais e na elaboração do primeiro rascunho da diretriz, mas as partes interessadas ajudaram a contextualizar a diretriz às leis, aos padrões e às práticas médicas locais, bem como às crenças e valores socioculturais. O rascunho da diretriz foi apresentado aos formuladores de políticas para que decidissem se era necessário implementá-la.	Pesquisadores(as), formuladores(as) de políticas, advogados(as), especialistas da medicina, especialistas em ética, representantes da sociedade civil, estudiosos religiosos.	Facilitadores – interações e engajamento ativo entre as partes interessadas nos diferentes níveis de poder ao longo do processo de coprodução; e existência da Assembleia Nacional de Saúde como plataforma para engajamento de partes interessadas diversas.

(Continua)

(Continuação)

Título	Autoria	Ano	País	Área de política pública	Atividade(s) de cocriação de evidências	Descrição breve da experiência	Agentes-chave envolvidos	Barreiras e facilitadores
Management of childbearing with hypermobile Ehlers-Danlos syndrome and hypermobility spectrum disorders: a scoping review and expert co-creation of evidence-based clinical guidelines.	Pezaro *et al.*	2024.	Múltiplos países.	Saúde.	Reuniões de consenso; *workshops* de cocriação; priorização de problemas; consideração sobre problemas; e refinamento das diretrizes.	A estrutura de codefinir (examinar problemas e aspectos positivos), co-*design* (priorizar problemas e conceber soluções), "correfinar" (coproduzir e refinar em conjunto) foi usada para cocriar as diretrizes. Reuniões de consenso presenciais, juntamente com atividades de envolvimento de pacientes e do público (PPI) foram realizadas.	Pacientes, cidadãos e cidadãs, pesquisadores(as).	Facilitadores – *website* de cocriação.
Developing a co-production strategy to facilitate the adoption and implementation of evidence-based colorectal cancer screening interventions for rural health systems: a pilot study.	Kim *et al.*	2022.	Estados Unidos.	Saúde.	Reuniões e questionários.	Foi criada uma parceria acadêmico-prática por meio de interações contínuas no processo de priorização de problemas, seleção de estratégias, adaptação, ensaios clínicos, avaliação e tomada de decisão. O papel dos membros acadêmicos na parceria era aumentar os recursos, atuando como intermediários de conhecimento. O papel dos profissionais de saúde rurais era reunir a equipe, o conhecimento organizacional, a experiência e a cultura, atuando como especialistas em sistemas.	Profissionais de saúde rurais e pesquisadores(as).	Facilitadores – uso de ciclos rápidos de aprendizagem.
Evaluating recovery colleges: a co-created scoping review.	Lin *et al.*	2023.	Canadá.	Saúde e educação.	Reuniões estruturadas e sessões de educação.	Indivíduos com experiências relevantes sobre o tema foram recrutados e constituíram dois terços da equipe. Para criar uma base de conhecimento comum, sessões de educação abordando as necessidades expressas pelos membros da equipe foram realizadas. Foram estabelecidos processos para lidar com as diferenças de poder inerentes às equipes de coprodução. Cada reunião começava com um *check-in*, no qual os membros eram incentivados a compartilhar o que havia acontecido em suas vidas desde a reunião anterior.	Pesquisadores(as) e pessoas com experiência vivida.	Não descritos.

(Continua)

(Continuação)

Título	Autoria	Ano	País	Área de política pública	Atividade(s) de cocriação de evidências	Descrição breve da experiência	Agentes-chave envolvidos	Barreiras e facilitadores
A scoping review of co-production between researchers and journalists in research communication.	MacGregor *et al.*	2020.	Múltiplos países.	Áreas diversas.	Definição colaborativa do escopo da comunicação científica.	Pesquisadores(as) e jornalistas interagindo para identificar as melhores evidências disponíveis, e cocriando materiais de comunicação científica.	Pesquisadores(as) e jornalistas.	Barreiras – dinâmicas complexas e percepções negativas, tanto culturais quanto estruturais em relação ao trabalho distinto de cada agente-chave. Facilitadores – capacitações que promovem interação; construção de capacidade institucional; e desenvolvimento de entendimentos comuns e alinhados aos cronogramas profissionais.
Co-creation in research: further reflections from the 'co-creating safe spaces' project.	Fitzpatrick *et al.*	2024.	Austrália.	Saúde mental.	Reuniões de estabelecimento de agenda, questionários e ferramentas interativas de avaliação.	O Co-Creating Safe Spaces foi um estudo nacional multicêntrico de seis espaços seguros, que são serviços não clínicos liderados por pares para pessoas em crise ou sofrimento suicida. Foi cocriado um estudo com métodos mistos para facilitar tanto uma compreensão quantitativa do acesso, utilização, satisfação, sofrimento e custo-efetividade quanto uma compreensão qualitativa da implementação, experiência, viabilidade, conscientização da comunidade, aceitabilidade e fidelidade dos modelos de serviços.	Pesquisadores(as), gestores(as) de serviços de saúde, gestores(as) de serviços comunitários e pessoas com experiência vivida.	Barreiras – disparidades de poder entre agentes-chave; uso de linguagens não inclusivas; limitações das estruturas de governança; e dificuldade de acesso a dados. Facilitadores – envolvimento de pessoas com experiência vivida no tema; e fluxos bem estabelecidos de comunicação.

(Continua)

(Continuação)

Título	Autoria	Ano	País	Área de política pública	Atividade(s) de cocriação de evidências	Descrição breve da experiência	Agentes-chave envolvidos	Barreiras e facilitadores
Involving carer advisors in evidence synthesis to improve carers' mental health during end-of-life home care: co-production during covid-19 remote working.	Grande *et al.*	2023.	Reino Unido.	Saúde mental.	Reuniões do Painel Consultivo de Revisão, incluindo cuidadores(as) e pesquisadores(as); sessões educativas; sessões de *feedback*.	Foram realizadas nove reuniões do painel consultivo de revisão, incluindo quatro a cinco cuidadores(as) participantes. Era essencial que, em cada reunião, a maioria dos participantes fosse cuidadores e que se garantisse que suas vozes permanecessem em primeiro plano. As reuniões foram realizadas de forma *online* devido à covid-19.	Cuidadores(as) e pesquisadores(as).	Barreiras – desafios de conectividade dado que as reuniões precisaram ser transferidas para o ambiente *online*. Facilitadores – fortalecimento dos vínculos antes das reuniões; acordos sobre trabalho em conjunto e alinhamento de expectativas; flexibilidade para seguir as agendas de cuidadores(as); pagamento pela participação de cuidadores(as); educação continuada; e tempo financiado de preparação do painel consultivo.
Advancements of sustainable development goals in co-production for climate change adaptation research.	Dannevig, Korsbrekke e Hovelsrud.	2022.	Múltiplos países.	Meio ambiente e clima.	Abordagens e coprodução de conhecimento para adaptação às mudanças climáticas, como *workshops*, plataformas e laboratórios interativos.	Entre as diferentes experiências destacadas, foram identificadas sete principais categorias metodológicas de coprodução: laboratórios, *workshops* com partes interessadas, plataformas de interação entre ciência e política, GTs, pesquisa-ação participativa, redes e incubadoras, e co-*design* de soluções políticas.	Pesquisadores(as) e variadas partes interessadas.	Facilitadores – ação coletiva, ou seja, ter um objetivo comum de incidência a partir do conhecimento produzido; e pesquisadores(as) adotando uma postura mais participativa. Barreiras – dificuldades de promover empoderamento de diferentes agentes-chave.

(Continua)

(Continuação)

Título	Autoria	Ano	País	Área de política pública	Atividade(s) de cocriação de evidências	Descrição breve da experiência	Agentes-chave envolvidos	Barreiras e facilitadores
Co-production of knowledge as part of a OneHealth approach to better control zoonotic diseases.	Asaaga *et al.*	2022.	Índia.	Saúde e meio ambiente.	Oficinas de engajamento com as principais partes interessadas para estruturar a pesquisa; consulta a diferentes agentes-chave para aprimorar as ferramentas; e oficinas de consenso para validação da ferramenta conjunta de suporte à decisão.	O processo de coprodução teve como objetivo desenvolver uma ferramenta conjunta de suporte à decisão com as partes interessadas, e uma teoria de mudança sobre as expectativas de pesquisadores(as).	Gerentes distritais de políticas de saúde humana e animal, e de políticas de meio ambiente, comunidades locais, setor privado e pesquisadores(as).	Facilitadores – cartas de convite formais; chamadas telefônicas prévias para explicar o processo; facilitação dos espaços de debate, atividades em pequenos grupos e votação simples como formas de enfrentar as assimetrias de poder. Barreiras – representação desproporcional de alguns grupos em detrimento de outros.
Trends and patterns in the application of co-production, co-creation, and co-design methods in studies of green spaces: a systematic review.	Nguyen, Collins e Collins.	2024.	Múltiplos países.	Meio ambiente, clima e urbanismo.	Entrevistas; oficinas; grupos focais; questionários.	Nas diferentes experiências, metodologias de cocriação eram usadas nas etapas de compreensão de um problema pré-intervenção, de desenho de uma intervenção, de implementação e de avaliação. Nas oficinas, eram utilizadas tanto metodologias lúdicas quanto participativas e de discussão.	Pesquisadores(as), gestores(as) governamentais, profissionais e especialistas em áreas verdes, e cidadãos/cidadãs.	Facilitadores – utilização de múltiplas metodologias de interação; uso de tecnologias; uso de atividades artísticas para coletar *insights*; engajamento de participantes com experiência vivida; e engajamento de agentes-chave desde o início da pesquisa. Barreiras – baixa interação entre gestores(as) governamentais e cidadãos/cidadãs; incertezas sobre o escopo do projeto; comunicação truncada sobre etapas do projeto; embates sociais e culturais entre participantes; e relutância à mudança.

(Continua)

(Continuação)

Título	Autoria	Ano	País	Área de política pública	Atividade(s) de cocriação de evidências	Descrição breve da experiência	Agentes-chave envolvidos	Barreiras e facilitadores
What is co-production? Conceptualising and understanding co-production of knowledge and policy across different theoretical perspectives.	Bandola-Gill, Arthur e Leng.	2023.	Múltiplos países.	Áreas diversas.	As atividades mapeadas vão desde a comunicação unidirecional, até atividades de consulta e colaboração. Em alguns casos, participantes atingiam um grau de empoderamento para guiarem os rumos da pesquisa.	Nas diferentes experiências mapeadas, houve o engajamento de agentes-chave para comunicar, consultar ou participar de pesquisas, seja como informantes, como receptores de informações, como validadores das escolhas teórico-metodológicas, como demandantes do conhecimento ou copesquisadores(as).	Pesquisadores(as) e pessoas sem experiência acadêmica.	Facilitadores – a existência prévia de relacionamentos, colaborações e parcerias entre agentes-chave; envolvimento de pessoas que utilizarão os achados da pesquisa desde o início; definição clara das expectativas em torno dos papéis de cada agente-chave; mecanismos de diálogo; compartilhamento de informação continuado; reuniões frequentes; incentivos financeiros; e colaboração em todas as fases do processo de pesquisa, incluindo o desenvolvimento de um plano de ação para a integração das recomendações de cada agente-chave.
Co-creation methods for public health research: characteristics, benefits, and challenges – a Health CASCADE scoping review.	Agnello *et al.*	2025.	Múltiplos países.	Saúde.	Atividades utilizando registros fotográficos, como a foto voz e a cocriação de cenários alternativos para imaginar.	Nas diferentes experiências, foram aplicadas metodologias de abordagem participativa (por exemplo, pesquisa participativa, pesquisa participativa comunitária, avaliação participativa, abordagem de pesquisa-ação participativa, pesquisa-ação participativa liderada por jovens ou *design* participativo), cocriação, co-*design*, coprodução, abordagem etnográfica, e *design* centrado no usuário.	Pessoas com experiência vivida e pesquisadores(as).	Facilitadores – engajamento ativo; compartilhamento de responsabilidades; conexão entre participantes a partir de experiências partilhadas; fortalecimento de vínculos e de confiança; tomada de decisão descentralizada; transparência e comunicação; flexibilidade e simplicidade nas atividades e ferramentas; e metodologias inovadoras. Barreiras – falta de capacitação; manejo inadequado das dinâmicas de grupo; limitações logísticas e financeiras; baixo nível de confiança e transparência entre participantes; limitações das metodologias; desvios do debate central; e baixo comprometimento com as atividades.

(Continua)

(Continuação)

Título	Autoria	Ano	País	Área de política pública	Atividade(s) de cocriação de evidências	Descrição breve da experiência	Agentes-chave envolvidos	Barreiras e facilitadores
Knowledge co-creation: the role of tourism consultants.	Ruhanen, Saito e Axelsen.	2021.	Múltiplos países.	Turismo.	Identificação de problemas e soluções numa abordagem *bottom-up*, com processos reflexivos facilitados.	Nas diferentes experiências, consultores(as) facilitaram o processo de desenho da pesquisa/intervenção e forneceram uma plataforma para interação de participantes locais, garantindo assim que os usuários finais fossem ativamente envolvidos no processo de produção ou desenvolvimento, bem como na fase de implementação. As ideias eram geradas pela comunidade, com o desenvolvimento, o teste e a implementação dessas ideias promovidos pela orientação do(a) consultor(a).	Consultores(as) de pesquisa e comunidades locais.	Facilitadores – engajamento e empoderamento comunitário desde o planejamento das atividades; adotar uma posição de equidade e não de dominância; metodologias de descentralização do poder; e reconhecimento de que equívocos acontecem. Barreiras – uso "tokenista" das comunidades, ou seja, apenas para constar que um determinado grupo-chave foi envolvido, sem engajamento significativo; consultores externos, muitas vezes, apresentam o conhecimento "pronto"; baixa habilidade de consultores de incorporarem os aprendizados locais; pouco tempo ou incentivos para participação de comunidades locais; e falta de conhecimento de consultores sobre a realidade local.
Understanding implementation research collaborations from a co-creation lens: recommendations for a path forward.	Jolles *et al.*	2022.	Estados Unidos.	Saúde.	Sessões de coleta de informação qualitativa, processos de planejamento participativos, reuniões de comitês de pacientes ou GTs, mapeamento participativo de implementação.	Nas diferentes experiências, foram aplicados processos de participação que envolviam comitês de aconselhamento, coliderança das etapas, coleta de informações qualitativas e apresentação de lacunas de conhecimento para serem debatidas com agentes-chave.	Múltiplos agentes-chave.	Facilitadores – adotar princípios de equidade, reflexividade, reciprocidade, facilitação de relacionamentos e processos transformativos e personalizados; manutenção de comunidades de parceria entre agentes-chave. Barreiras – rotatividade de equipes; e limitações logísticas e de recursos.

Elaboração dos autores.

As experiências de coprodução e cocriação de evidências analisadas apresentam uma diversidade de abordagens, métodos e graus de envolvimento dos diferentes agentes-chave. Em muitas delas, destaca-se o uso de reuniões, oficinas e processos interativos como elementos centrais para a construção coletiva do conhecimento (Pearce *et al.*, 2022), seja para deliberar sobre etapas da pesquisa, seja para agregar conhecimentos diversos. Halvorsrud *et al.* (2021) e Pezaro *et al.* (2024) utilizaram encontros e oficinas para refinar intervenções, consensuar diretrizes e priorizar problemas de pesquisa. Também foi destacado o papel central de reuniões estruturadas e ferramentas interativas no estabelecimento de agendas e definições colaborativas de escopo (Tangcharoensathien *et al.*, 2021; Kim *et al.*, 2022; Lin *et al.*, 2023; MacGregor *et al.*, 2020; Fitzpatrick *et al.*, 2024; Dannevig, Korsbrekke e Hovelsrud, 2022).

Espaços formais, como painéis consultivos e sessões educativas, e comitês diversos, com agente-chave, também foram relevantes para sustentar os processos de planejamento participativo e mapeamento de implementação (Grande *et al.*, 2023; Jolles *et al.*, 2022). Processos de consulta, *feedback* e empoderamento emergiram como uma dimensão transversal. Bandola-Gill, Arthur e Leng (2023) descrevem um *continuum* de atividades – da comunicação unidirecional à consulta e colaboração, com casos em que participantes alcançavam um papel ativo na condução da pesquisa. Nguyen, Collins e Collins (2024) e Ruhanen, Saito e Axelsen (2021) também destacam processos reflexivos facilitados e abordagens *bottom-up* para identificação de problemas e soluções.

A adoção de abordagens criativas e participativas, que empregaram desenho, prototipagem, personas, mapas de jornada e técnicas de consenso, articuladas com entrevistas e grupos focais, parece favorecer o engajamento (Grindell *et al.*, 2022; Asaaga *et al.*, 2022). Da mesma forma, Agnello *et al.* (2025) incorporaram metodologias visuais, como registros fotográficos e a foto voz, para imaginar cenários alternativos e permitir a participação mais inclusiva de agentes-chave com diferentes níveis de experiência. Em conjunto, as experiências mapeadas revelam um leque amplo de estratégias, com predominância de formatos interativos, ênfase no reconhecimento das múltiplas formas de saber e, em alguns casos, avanços importantes em direção à corresponsabilidade e empoderamento dos participantes no processo de produção de evidências.

Diversas barreiras e facilitadores foram identificados nas experiências de coprodução e cocriação de evidências analisadas. Um ponto amplamente mencionado foi a importância de relações de confiança e clareza de papéis. Relações pré-existentes entre agentes-chave, mecanismos de comunicação abertos e definição clara das expectativas e responsabilidades favoreceram a construção colaborativa (Pearce *et al.*, 2022; Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023; Agnello *et al.*, 2025).

Em contrapartida, ambiguidades sobre responsabilidades e dinâmicas de poder assimétricas foram relatadas como entraves significativos (Pearce *et al.*, 2022; Asaaga *et al.*, 2022; Fitzpatrick *et al.*, 2024).

A flexibilidade dos processos e das ferramentas também surgiu como elemento facilitador em múltiplos contextos, permitindo adaptação às necessidades dos participantes e às dinâmicas dos grupos (Pearce *et al.*, 2022; Grindell *et al.*, 2022; Agnello *et al.*, 2025). Ferramentas inovadoras, metodologias criativas e o uso de tecnologias foram valorizados por seu papel em ampliar o engajamento e gerar *insights* (Grindell *et al.*, 2022; Nguyen, Collins e Collins, 2024; Agnello *et al.*, 2025). No entanto, limitações logísticas e financeiras, além da falta de capacitação ou preparação dos facilitadores, foram desafios relatados (Agnello *et al.*, 2025; Jolles *et al.*, 2022).

A inclusão efetiva da diversidade de saberes e experiências foi outro aspecto recorrente. A valorização dos diferentes tipos de conhecimento e o envolvimento de pessoas com experiência vivida fortaleceram a qualidade e a relevância das evidências produzidas (Grindell *et al.*, 2022; Fitzpatrick *et al.*, 2024; Nguyen, Collins e Collins, 2024). Ainda assim, desafios como representação desproporcional de grupos, uso tokenista[8] das comunidades ou consultores externos desconectados da realidade local foram apontados como barreiras (Ruhanen, Saito e Axelsen, 2021; Asaaga *et al.*, 2022). Em algumas das experiências que envolviam gestores(as) governamentais e cidadãos/cidadãs, os processos de cocriação adotavam metodologias que promoviam maior distanciamento, como entrevistas estruturadas, não permitindo, assim, interação significativa entre os grupos (Nguyen, Collins e Collins, 2024).

Aspectos estruturais e contextuais também impactaram o sucesso das iniciativas. Dinâmicas institucionais complexas, resistências culturais, rotatividade de equipes e entraves burocráticos limitaram o potencial de algumas experiências (Abubakar *et al.*, 2021; MacGregor *et al.*, 2020; Jolles *et al.*, 2022). Em contrapartida, o suporte institucional, como capacitação, pagamento pela participação, tempo dedicado ao planejamento e existência de plataformas formais de interação foram relatados como facilitadores (Grande *et al.*, 2023; Tangcharoensathien *et al.*, 2021; MacGregor *et al.*, 2020).

Finalmente, o desenvolvimento de abordagens iterativas e colaborativas – com ciclos rápidos de aprendizagem, prototipagem e ação coletiva – demonstrou ser uma estratégia eficaz para lidar com a complexidade e promover o empoderamento

8. O tokenismo é definido como um gesto simbólico de diversidade que carece de verdadeira inclusão e igualdade de oportunidades, ocorrendo quando certas populações recebem papéis limitados apenas para "marcar uma caixa" em vez de por suas habilidades e contribuições. Essa abordagem pode prejudicar a eficácia de programas de diversidade, equidade e inclusão. Mais informações disponíveis em: https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/tokenism.

dos participantes (Halvorsrud *et al.*, 2021; Dannevig, Korsbrekke e Hovelsrud, 2022; Kim *et al.*, 2022). Contudo, incertezas sobre o escopo dos projetos, comunicação truncada e embates culturais permaneceram como desafios em várias iniciativas (Nguyen, Collins e Collins, 2024; Ruhanen, Saito e Axelsen, 2021).

5 ESTUDOS DE CASO DE COPRODUÇÃO DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL

No Brasil, as redes de pesquisa colaborativas têm impulsionado ações de cocriação de conhecimento. A EVIPNet Brasil é pioneira na disseminação da metodologia de diálogos deliberativos, também chamados de diálogos de políticas, na área da saúde. A ReneDH tem mobilizado redes de pesquisa para fortalecer a construção de políticas informadas por evidências em direitos humanos. O envolvimento direto de comunidades afetadas por questões de direitos humanos, organismos internacionais, órgãos gestores de políticas públicas nos três níveis de gestão e instituições de ensino e pesquisa, além das próprias áreas do órgão central de Direitos Humanos do Brasil, tem sido um diferencial importante na produção de evidências mais inclusivas e legitimadas.

A Rede EVIPNet Brasil, articulada em nível federal, estadual e municipal, busca promover o uso sistemático, transparente e institucionalizado de evidências científicas no processo de formulação de políticas de saúde. Por meio da implantação de Núcleos de Evidência (NEvs) e da elaboração de sínteses de evidências, a rede estimula a interlocução entre gestores(as), pesquisadores(as) e sociedade civil, facilitando a tradução do conhecimento para o contexto do Sistema Único de Saúde (SUS). No cerne das ações da EVIPNet Brasil, os diálogos deliberativos se destacam como ferramentas centrais de cocriação de evidências (Brasil, 2024a). Esses eventos envolvem a apresentação de sínteses e promovem a integração das percepções e conhecimentos tácitos de múltiplos agentes – formuladores de políticas, técnicos, usuários e representantes da comunidade – para a apreciação das evidências e tomada de decisão mais contextualizada. Os diálogos deliberativos não apenas viabilizam a inclusão de evidências nas decisões mas fomentam uma cultura colaborativa orientada por valores de equidade, transparência e empoderamento dos participantes.

Os diálogos podem ser realizados em diferentes momentos da elaboração de uma síntese de evidências, como a compreensão sobre o problema ou a apreciação de intervenções identificadas a partir de lentes de implementação e equidade (Brasil, 2024a). Um dos aspectos mais relevantes, no entanto, é o mapeamento e a escolha de participantes que representem pontos de vista diversos e possam trazer uma primeira leitura de barreiras ou conflitos de entendimento acerca do conteúdo da síntese. No modelo de painéis de cidadãos, esses diálogos permitem reunir pessoas que representam grupos específicos de cidadãos, alavancando a voz das pessoas beneficiárias das políticas.

A EVIPNet Brasil utiliza, como mecanismo de incentivo à cocriação, as chamadas públicas de financiamento junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Nas últimas edições, o levantamento de temas prioritários foi realizado em parceria com as áreas técnicas do Ministério da Saúde, e, em todos os editais, foram valorizadas as propostas que previam realização de diálogo deliberativo e processos de colaboração, tradução e disseminação de conhecimento em parceria com as comunidades. A construção prévia da Agenda de Prioridades de Pesquisa do Ministério da Saúde (APPMS) e do Manual de Financiamento de Pesquisas (Brasil, 2024b), facilitada pelo Comitê de Governança de Pesquisa em Saúde, foi instrumental para a definição dessas prioridades.

Outra experiência de destaque no Brasil é a ReneDH, uma instância de articulação, produção e disseminação de informações estratégicas e evidências destinadas a subsidiar a tomada de decisão em direitos humanos e cidadania. Criada em dezembro de 2023, trata-se de uma das estratégias desenvolvidas pelo MDHC para fortalecer sua agenda de políticas informadas por evidências.

Alinhadas com esse objetivo, quase oitenta instituições já haviam aderido formalmente à ReneDH até junho de 2025, entre órgãos públicos, instituições de ensino e pesquisa, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e organismos internacionais.

Em que pese a importante diversidade de instituições que a compõem, sendo inevitáveis as diferenças de perspectivas, a ReneDH buscou, ao longo de seu primeiro ano de funcionamento, pactuar alguns pressupostos comuns. Além da defesa irrestrita dos direitos humanos, princípio básico de seu funcionamento, as discussões promovidas ao longo de 2024 delimitaram dois pressupostos importantes sobre o conceito de evidências em direitos humanos: i) o conceito de evidência utilizado será o mais amplo possível, no sentido de que evidências em direitos humanos podem assumir múltiplas formas e autorias; e ii) as melhores evidências disponíveis dependem da demanda em contexto, que pode se expressar na forma de uma pergunta de pesquisa relacionada a um problema público.

Assim, a partir desses princípios básicos, a ReneDH organizou seu funcionamento a partir das ferramentas da tradução do conhecimento (Kothari, McCutcheon e Graham, 2017), especialmente quanto à produção coletiva de estudos, entendida como um processo dinâmico e organizado em etapas: priorização, geração, síntese, disseminação, intercâmbio e aplicação ética do conhecimento para fornecer ações mais eficazes e fortalecer o sistema de políticas públicas, sendo a ponte entre pesquisadores(as) e tomadores(as) de decisão. Além disso, com o objetivo de organizar a produção em prazos adequados às necessidades das políticas públicas do MDHC, a rede estabeleceu uma lógica de implementação em ciclos.

O primeiro ciclo de implementação da ReneDH envolveu atividades relacionadas a cada etapa do processo anteriormente descrito, incluindo a elaboração colaborativa de sínteses de evidências, a partir da construção da APPDH. Essa agenda foi construída a partir de um processo de consulta às diversas unidades do MDHC, que priorizaram temas de pesquisa a partir das suas necessidades relacionadas à tomada de decisão.

Assim, o primeiro ciclo transcorreu com a execução das etapas descritas a seguir.

1) *Matching* entre prioridades de pesquisa e as preferências da rede: captação de interesses de pesquisa por parte das instituições-membro sobre os temas prioritários da APPDH.
2) Formação de GTs: envolvimento de grupos de instituições em torno de temas prioritários de pesquisa em direitos humanos para fins de elaboração de produtos de tradução do conhecimento; e construção de planos de trabalho para futura formação de núcleos de evidências para o próximo ciclo da rede.
3) Capacitação em tradução do conhecimento: série de webinários e oficinas sobre a elaboração e divulgação de produtos de tradução do conhecimento.
4) Oficinas e sessões científicas: alguns dos GTs realizaram discussões científicas sobre os temas prioritários de pesquisa e sobre a atuação e produção das instituições participantes.
5) Seminário final e apresentação das entregas: ao final do ciclo foi realizado o II Encontro Nacional de Evidências em Direitos Humanos, para apresentação dos resultados dos trabalhos realizados de forma colaborativa.

Quanto à etapa de elaboração colaborativa de produtos de tradução de conhecimento, os GTs da rede se organizaram em torno dos temas da APPDH, desenvolvendo sínteses de evidências para políticas de direitos humanos em diferentes formatos, de acordo com as demandas priorizadas pelo MDHC. O quadro 2 apresenta a estrutura dos GTs, quanto ao número de instituições participantes e os produtos realizados.

QUADRO 2
GTs do primeiro ciclo da ReneDH, por número de instituições participantes e estudos realizados

Temas	Número de instituições	Sínteses de evidências
GT 1 – Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes	11	*Policy brief* sobre o enfrentamento e prevenção da violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes.
GT 2 – Direitos Humanos das Pessoas Idosas	8	Mapa de evidências: novas perspectivas de direitos humanos da pessoa idosa.
GT 3 – Direitos Humanos das Pessoas com Deficiência	6	*Policy brief* sobre barreiras de acesso a serviços de saúde e inventário de referências sobre barreiras e facilitadores do acesso a serviços de saúde, trabalho, educação e assistência social de pessoas com transtorno do espectro autista no Brasil.
GT 4 – Direitos Humanos das Pessoas LGBTQIA+	7	Mapa de evidências: evasão escolar e universitária de pessoas LGBTQIA+.
GT 5 – Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	16	*Policy brief* sobre o cenário de extremismo no Brasil.
GT 6 – Letalidade policial e violência institucional[1]	10	*Policy brief* sobre experiências e práticas de atendimento de vítimas de violência do Estado.

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Cabe destacar que o GT 6, cuja temática foi a letalidade policial e violência institucional, aplicou a ferramenta Matching QM ao longo do seu processo de trabalho. Mais informações disponíveis em: https://www.mcmasterforum.org/networks/evidence-commission/global-evidence-architecture/matching-qm-tool/approach-to-develop-the-matching-q-m-tool.

A elaboração das sínteses de evidências do primeiro ciclo da ReneDH foi realizada em um processo de cocriação do conhecimento, em que cada instituição pôde vivenciar experiências de aprendizado teórico, prático e metodológico e de compartilhamento de conhecimento em relação aos temas elencados. As áreas técnicas do MDHC também participaram de todo o processo, o que proporcionou geração de saberes essenciais para a institucionalização de políticas informadas por evidências em direitos humanos no Brasil.

Em cada GT, as diversas pessoas participantes, representantes das instituições-membro da rede, construíram protocolos das pesquisas a serem realizadas e desenvolveram os estudos em um processo que envolveu atividades síncronas e assíncronas, definindo de forma colaborativa as etapas a serem cumpridas em cada produto, com apoio e tutoria da equipe técnica da Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos (CGIE) da Secretaria Executiva do MDHC, responsável pela coordenação executiva da ReneDH. Esse trabalho culminou com a publicação, em junho de 2025, do primeiro *Caderno de evidências em direitos humanos*, que reuniu todos os produtos realizados no primeiro ciclo, bem como uma descrição do processo de cocriação desenvolvido.

As principais conquistas dessas experiências estão associadas à consolidação de espaços institucionais e metodológicos de cocriação de conhecimento. A EVIPNet Brasil tem conseguido ampliar a prática de diálogos deliberativos como instrumentos legítimos de integração entre gestores(as), pesquisadores(as) e sociedade civil, o que fortalece a capacidade de produzir políticas públicas de saúde mais contextualizadas e inclusivas. A ReneDH, por sua vez, conseguiu mobilizar, em seu primeiro ciclo, uma rede plural e engajada em direitos humanos, ampliando a legitimidade do processo de produção de evidências ao incluir diretamente comunidades afetadas e órgãos gestores na coprodução de peças de conhecimento, desde a concepção. A viabilização de editais do CNPq vinculados à realização de diálogos e à coprodução de evidências é outro avanço importante, pois institucionaliza o incentivo à colaboração e à disseminação de práticas e políticas informadas por evidências. Esses elementos configuram conquistas significativas para a construção de uma cultura de uso sistemático e participativo das evidências no Brasil.

Apesar dessas conquistas, as experiências ainda enfrentam gargalos e limitações relevantes. Entre eles, destaca-se a dificuldade de garantir sustentabilidade institucional e financeira dos núcleos de evidência e dos projetos colaborativos, que muitas vezes dependem de editais pontuais ou da prioridade política do momento. Ademais, outro desafio é a capacidade de engajar continuamente gestores(as) e agentes da sociedade civil em um contexto marcado por alta rotatividade no setor público, o que pode fragilizar a memória institucional e a continuidade dos processos. Há também desafios metodológicos, como assegurar a representatividade nos diálogos deliberativos e superar desigualdades de participação, uma vez que nem todos os agentes-chave têm o mesmo nível de familiaridade ou acesso às evidências científicas e às instâncias de participação. Além disso, permanece a necessidade de ampliar a sistematização e disseminação dos aprendizados acumulados, de modo que possam inspirar e fortalecer outras áreas de políticas públicas além da saúde e dos direitos humanos.

Os próximos passos dessas iniciativas passam pela ampliação de sua institucionalidade e pela diversificação de suas estratégias de engajamento. No caso da EVIPNet Brasil, expandir a rede de núcleos de evidência e integrar suas atividades às agendas da gestão em saúde – também em nível estadual e municipal – pode contribuir para consolidar a coprodução como prática rotineira e não apenas episódica. Para a ReneDH, o desafio é avançar na formalização de espaços de articulação intersetorial que garantam maior estabilidade e perenidade à participação de agentes-chave. De maneira transversal, ambas as experiências se beneficiariam da incorporação de tecnologias digitais e de metodologias participativas inovadoras que ampliem a inclusão de vozes historicamente marginalizadas, além de avanços metodológicos para assegurar a transparência no manejo de vieses e na incorporação de distintas evidências nos produtos cocriados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A coprodução de evidências envolve a interação entre diversos agentes na geração de conhecimento, com o objetivo de tornar o processo mais participativo e adaptado às necessidades do contexto local. A combinação entre evidências globais e o conhecimento contextualizado tem sido destacada como um processo essencial para o fortalecimento da confiança da população na ciência, bem como para a aplicabilidade desses saberes às políticas nacionais e subnacionais. Os achados revelam que os processos de coprodução e cocriação de evidências, embora diversos em suas metodologias e contextos, compartilham elementos centrais que favorecem seu sucesso: a construção de relações de confiança, a clareza de papéis e expectativas e a adoção de abordagens flexíveis e inclusivas. Para ampliar o engajamento e a relevância das evidências geradas, iniciativas buscam valorizar a diversidade de saberes, envolver ativamente pessoas com experiência vivida e promover ciclos iterativos de aprendizagem. O uso de metodologias criativas, ferramentas tecnológicas e espaços participativos contribuiu para enfrentar desafios como dinâmicas de poder assimétricas e barreiras institucionais, ao passo que o suporte institucional – financeiro, logístico e político – é tido como fundamental para sustentar e qualificar esses processos.

Este capítulo possui algumas limitações. Boa parte dos estudos identificados, muito provavelmente pelo foco do portal Pubmed no tema da saúde, estão concentrados nessa área de política. Não obstante, os exemplos de atividades são transversais aos campos e possuem grande potencial de aplicabilidade em diferentes áreas e contextos, por exigirem, em grande medida, tecnologias leves. Não foram identificadas experiências nacionais nos estudos publicados, a despeito dos dois estudos de caso trazerem práticas de coprodução. Uma explicação possível é a amplitude de sinônimos do termo, que, no Brasil, poderia ser interpretado a partir de termos mais consolidados como "participação social", "ciência cidadã" ou mesmo "extensão universitária" – tais termos podem ser explorados em buscas de futuras pesquisas, para um estudo comparativo. É possível também considerar que há uma baixa produção de artigos científicos nacionais sobre o tema, tanto pela recência da aplicação do termo, mesmo no cenário internacional, quanto pela hipótese de que, não raro, profissionais comprometidos com práticas de cocriação priorizam a publicação de experiências em materiais mais acessíveis.

Os relatos identificados também evidenciam que persistem obstáculos significativos à coprodução de conhecimento. Barreiras estruturais, como burocracias rígidas, rotatividade de equipes, resistências culturais e limitações de recursos, frequentemente minaram o potencial colaborativo. Tais barreiras refletem desafios persistentes do contexto brasileiro e devem ser levadas em consideração em qualquer iniciativa de coprodução local. Além disso, lacunas na capacitação de facilitadores e nos mecanismos de inclusão genuína de comunidades e grupos diversos indicam

a necessidade de um investimento contínuo em práticas reflexivas e na criação de ambientes mais equitativos. Assim, as experiências analisadas mostram que a coprodução de evidências é um campo em constante construção, que demanda compromisso político, habilidades específicas e uma abertura para colaboração, de modo a transformar as relações entre ciência, gestão e sociedade.

REFERÊNCIAS

ABUBAKAR, Ibrahim *et al.* Lessons from co-production of evidence and policy in Nigeria's covid-19 response. **BMJ Global Health**, v. 6, n. 3, p. e004793, mar. 2021. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33741561/. Acesso em: 25 set. 2025.

AGNELLO, Danielle Marie *et al.* Establishing a Health Cascade – curated open – access database to consolidate knowledge about co-creation: novel artificial intelligence – assisted methodology based on systematic reviews. **Journal of Medical Internet Research**, v. 18, n. 25, e45059, jul. 2023. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37463024/. Acesso em: 25 set. 2025.

AGNELLO, Danielle Marie *et al.* Co-creation methods for public health research: characteristics, benefits, and challenges – a Health CASCADE scoping review. **BMC Medical Research Methodology**, v. 25, n. 1, p. 60, 6 mar. 2025. Disponível em: https://bmcmedresmethodol.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12874-025-02514-4. Acesso em: 25 set. 2025.

ARKSEY, Hilary; O'MALLEY, Lisa. Scoping studies: towards a methodological framework. **International Journal of Social Research Methodology**, v. 8, n. 1, p. 19-32, fev. 2005. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1364557032000119616. Acesso em: 25 set. 2025.

ASAAGA, Festus A. *et al.* Co-production of knowledge as part of a OneHealth approach to better control zoonotic diseases. **PLOS Global Public Health**, v. 2, n. 3, p. e0000075, 2022. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36962247/. Acesso em: 25 set. 2025.

BANDOLA-GILL, Justyna; ARTHUR, Megan; LENG, Rhodri Ivor. What is co-production? Conceptualising and understanding co-production of knowledge and policy across different theoretical perspectives. **Evidence & Policy**, v. 19, n. 2, p. 275-298, maio 2023. Disponível em: https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/evp/19/2/article-p275.xml. Acesso em: 25 set. 2025.

BOVAIRD, Tony; LOEFFLER, Elke. Co-production: theoretical roots and conceptual frameworks. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (org.). *In*: ANSELL, C.; TORFING, J. (ed.). **Handbook on Theories of Governance**. [*S.l.*]: Edward Elgar Publishing, 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diálogos deliberativos**: uma diretriz metodológica interativa. Ministério da Saúde: Brasília: Ministério da Saúde; São Paulo: Hcor, 2024a. Disponível em: https://docs.bvsalud.org/biblioref/2025/02/1586773/ebook_dialogos_deliberativos-2024.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. **Manual instrutivo para financiamento de pesquisas pelo Ministério da Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2024b. 60 p. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_instrutivo_financiamento_pesquisas.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.

CALDEIRA, Telma Rodrigues; MENDONÇA, Ana Valéria M. Participação social na regulamentação da Anvisa: evidências híbridas, coloquiais e científicas para decisão democrática. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 7, jul. 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/NSHNshScrYXy9jZsKVWBZ8B. Acesso em: 25 set. 2025.

DANNEVIG, Halvor; KORSBREKKE, Mari Hanssen; HOVELSRUD, Grete K. Advancements of sustainable development goals in co-production for climate change adaptation research. **Climate Risk Management**, v. 36, 2022. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35712042/. Acesso em: 25 set. 2025.

ESCOBAR, Oliver; HENDERSON, James. **Citizen engagement in evidence-informed policy-making**: A guide to mini-publics. Genebra: World Health Organization, 2024. Disponível em: https://www.pure.ed.ac.uk/ws/portalfiles/portal/412699892/WHO_guide_to_mini-publics_2024.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.

FITZPATRICK, Scott J. *et al.* Co-creation in research: further reflections from the "Co-creating safe spaces" project. **Health Expectations**: an international journal of public participation in health care and health policy, v. 27, n. 6, p. e70103, dez. 2024. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39545621/. Acesso em: 25 set. 2025.

FONSECA, Igor Ferraz da *et al*. Instituições participativas e evidências híbridas: deliberação, relações fecundas e ecologia de saberes. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 223-250. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/items/f2ec5c48-d2bb-4abb-ac2f-981ed4db37c1. Acesso em: 25 set. 2025.

GLOBAL COMMISSION ON EVIDENCE TO ADDRESS SOCIETAL CHALLENGES. **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. Acesso em: 25 set. 2025.

GRANDE, Gunn *et al.* Involving carer advisors in evidence synthesis to improve carers' mental health during end-of-life home care: co-production during covid-19 remote working. **Health and Social Care Delivery Research**, v. 13, n. 8, p. 1-48, out. 2023. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37902597/. Acesso em: 25 set. 2025.

GRINDELL, Cheryl *et al.* The use of co-production, co-design and co-creation to mobilise knowledge in the management of health conditions: a systematic review. **BMC Health Services Research**, v. 22, n. 1, p. 877, 7 jul. 2022. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35799251/. Acesso em: 25 set. 2025.

HALVORSRUD, Kristoffer *et al.* Identifying evidence of effectiveness in the co-creation of research: a systematic review and meta-analysis of the international healthcare literature. **Journal of Public Health**, v. 43, n. 1, p. 197-208, 12 abr. 2021. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31608396/. Acesso em: 25 set. 2025.

JOLLES, Mónica *et al.* Understanding implementation research collaborations from a co-creation lens: Recommendations for a path forward. **Frontiers in Health Services**, v. 2, 17 out. 2022. Disponível em: https://www.frontiersin.org/journals/health-services/articles/10.3389/frhs.2022.942658/full. Acesso em: 25 set. 2025.

KIM, Jungyoon *et al.* Developing a co-production strategy to facilitate the adoption and implementation of evidence-based colorectal cancer screening interventions for rural health systems: a pilot study. **Implementation Science Communications**, v. 3, n. 1, p. 131, 13 dez. 2022. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36514119/. Acesso em: 25 set. 2025.

KOTHARI, Anita; MCCUTCHEON, Chris; GRAHAM, Ian D. Defining integrated knowledge translation and moving forward: a response to recent commentaries. **International Journal of Health Policy and Management**, v. 6, n. 5, p. 299-300, maio 2017. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28812820/. Acesso em: 25 set. 2025.

LEVAC, Danielle; COLQUHOUN, Heather; O'BRIEN, Kelly K. Scoping studies: advancing the methodology. **Implementation Science**, v. 5, n. 1, p. 69, dez. 2010. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20854677/. Acesso em: 25 set. 2025.

LIGTERMOET, E. *et al.* Preparing for knowledge co-production: a diagnostic approach to foster reflexivity for interdisciplinary research teams. **Humanities and Social Sciences Communications**, v. 12, n. 1, p. 257, 25 fev. 2025. Disponível em: https://www.nature.com/articles/s41599-024-04196-7. Acesso em: 25 set. 2025.

LIN, Elizabeth *et al.* Evaluating recovery colleges: a co-created scoping review. **Journal of Mental Health**, v. 32, n. 4, p. 813-834, ago. 2023. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36345859/. Acesso em: 25 set. 2025.

MACAULAY, Bobby *et al.* Integrating citizen engagement into evidence-informed health policy-making in eastern Europe and central Asia: scoping study and future research priorities. **Health Research Policy and Systems**, v. 20, n. 1, p. 11, dez. 2022. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1186/s12961-021-00808-9. Acesso em: 25 set. 2025.

MACGREGOR, Stephen *et al.* A scoping review of co-production between researchers and journalists in research communication. **Heliyon**, v. 6, n. 9, p. e04836, set. 2020. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32954030/. Acesso em: 25 set. 2025.

NGUYEN, Ngoc Thuy; COLLINS, Alexandra; COLLINS, Catherine Matilda. Trends and patterns in the application of co-production, co-creation, and co-design methods in studies of green spaces: A systematic review. **Environmental Science & Policy**, v. 152, p. 103642, 1 fev. 2024. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901123002915. Acesso em: 25 set. 2025.

PEARCE, Tania *et al.* Co-creation of new knowledge: good fortune or good management? **Research Involvement and Engagement**, v. 8, n. 65, 29 nov. 2022. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9706848/. Acesso em: 25 set. 2025.

PEZARO, Sally *et al.* Management of childbearing with hypermobile Ehlers-Danlos syndrome and hypermobility spectrum disorders: a scoping review and expert co-creation of evidence-based clinical guidelines. **PloS One**, v. 19, n. 5, p. e0302401, 2024. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/38748660/. Acesso em: 25 set. 2025.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 223-250. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/items/84130ab9-7c5a-41f0-82b8-8c4de4d43c15. Acesso em: 25 set. 2025.

RUHANEN, Lisa; SAITO, Nozomi; AXELSEN, Megan. Knowledge co-creation: the role of tourism consultants. **Annals of Tourism Research**, v. 87, p. 103148, mar. 2021. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738321000104. Acesso em: 25 set. 2025.

TAN, Yi-Roe *et al.* Building citizen science intelligence for outbreak preparedness and response: a mixed-method study in nine countries to assess knowledge, readiness and feasibility. **BMJ Global Health**, v. 9, n. 3, p. e014490, mar. 2024. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10952866/. Acesso em: 25 set. 2025.

TANGCHAROENSATHIEN, Viroj *et al.* Co-production of evidence for policies in Thailand: from concept to action. **BMJ**, v. 372, p. m4669, 15 fev. 2021. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33593790/. Acesso em: 25 set. 2025.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Implementing citizen engagement within evidence-informed policy-making**: an overview of purpose and methods. Geneva: World Health Organization, 2022. Disponível em: https://apps.who.int/iris/handle/10665/364361. Acesso em: 25 set. 2025.

WYBORN, Carina *et al.* Co-Producing Sustainability: Reordering the Governance of Science, Policy, and Practice. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 44, p. 319-346, 3 jun. 2019. Disponível em: https://par.nsf.gov/servlets/purl/10113114. Acesso em: 25 set. 2025.

YU, Xuan *et al.* Exploring the diverse definitions of 'evidence': a scoping review. **BMJ Evidence-Based Medicine**, v. 29, n. 1, p. 37-43, fev. 2024. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10850639/. Acesso em: 25 set. 2025.

CAPÍTULO 17

COPRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS CLIMÁTICAS NO BRASIL

Tamara Zambiasi[1]
Sávio Raeder[2]
Tamille Sales Dias[3]
Alexandre R. Marques[4]

1 INTRODUÇÃO

A crise climática é um dos maiores desafios públicos do século XXI, com impactos que transcendem fronteiras geográficas, políticas e disciplinares. Nesse contexto, o uso de evidências no ciclo de políticas públicas torna-se estratégico para garantir respostas mais eficazes e sustentáveis. No entanto, a integração entre ciência e decisão política está longe de seguir um caminho linear. Em vez do ideal normativo das políticas baseadas em evidências, prevalecem disputas por significados, prioridades e epistemologias, especialmente em governos e territórios marcados por desigualdades e assimetrias institucionais. No Brasil, a política climática reflete essa complexidade, ao mesmo tempo que institucionaliza o uso de dados científicos e enfrenta tensões entre racionalidade técnica e imperativos políticos.

Este capítulo examina os processos de coprodução de conhecimento e de institucionalização de evidências nas políticas climáticas brasileiras, com ênfase nas dimensões de mitigação e adaptação. Partimos da compreensão de que a evidência mobilizada por políticas públicas não é neutra nem autoevidente, mas produzida, traduzida e legitimada em contextos políticos e sociais específicos, atravessados por disputas e assimetrias de poder. Nesse sentido, a institucionalização deve ser entendida não apenas como um mecanismo burocrático de criação de regras e estruturas mas como um processo que molda as condições para a coprodução, ao definir quais formas de conhecimento podem circular, dialogar ou ser marginalizadas. Examinar

1. Especialista em ciência do clima na Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP); e pesquisadora de pós-doutorado na Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: tz332@cantab.ac.uk.

2. Analista sênior em ciência e tecnologia do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). *E-mail*: savio.raeder@mcti.gov.br.

3. Analista técnica de políticas sociais e coordenadora-geral de Avaliação e Organização de Evidências na Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (CGEV/DAE/Enap). *E-mail*: tamille.dias@enap.gov.br.

4. Pesquisador de pós-doutorado na Universidade Técnica de Munique, na Alemanha; pesquisador nos grupos de pesquisa Climate Social Science Network, da Universidade de Brown (Estados Unidos), Política Científica e Tecnológica, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e do projeto AmazonFACE; e doutor em ciência do sistema terrestre pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe). *E-mail*: alexandremarquesm@gmail.com.

como o conhecimento técnico-científico é apropriado pelas instituições públicas permite revelar os arranjos que fortalecem ou limitam a ação estatal diante da emergência climática e ilumina as diferentes possibilidades de coprodução entre ciência, política e sociedade.

A análise considera de forma particular as diferenças entre mitigação e adaptação, que estruturam a agenda climática nacional e internacional. Mitigação refere-se a ações que limitam ou reduzem as emissões de gases de efeito estufa (GEEs), como a transição energética, mudanças no uso da terra e mecanismos de remoção de carbono da atmosfera. Adaptação, por sua vez, diz respeito a ajustes em sistemas ecológicos, sociais ou econômicos em resposta a estímulos climáticos reais ou esperados, visando moderar danos ou aproveitar oportunidades (Lackner, Sajjadi e Chen, 2022).

Em termos simples, se a mitigação procura reduzir as causas do aquecimento global, a adaptação responde a seus impactos já observados ou projetados. Essas duas dimensões mobilizam formas de evidência e arranjos institucionais distintos. Enquanto a mitigação tende a se apoiar em modelos globais, métricas quantitativas e abordagens centralizadas, a adaptação exige maior integração entre diferentes escalas de governo, instituições locais e comunidades afetadas. Essa diferença é central para compreender como a institucionalização do uso de evidências pode favorecer ou restringir a coprodução de conhecimento.

Para explorar essas questões, adotamos uma abordagem metodológica baseada na análise documental, que permite examinar como a institucionalização de evidências e os processos de coprodução se expressam nos registros formais da política climática brasileira. A investigação é centrada no exame de planos, relatórios oficiais, legislações, atas de reuniões e documentos institucionais relacionados à política climática brasileira. Esse *corpus* foi selecionado por reunir os principais instrumentos normativos e de governança em que se expressam as tentativas de institucionalizar o uso de evidências e de criar espaços de coprodução de conhecimento entre órgãos governamentais, comunidade científica e sociedade civil. A escolha da análise documental justifica-se pelo fato de que a formulação de políticas climáticas no Brasil se materializa fortemente em arranjos institucionais formais e em registros oficiais, permitindo identificar como diferentes formas de evidência são legitimadas ou marginalizadas ao longo do processo decisório.

O capítulo está organizado em mais cinco seções além desta introdução. A seção 2 apresenta os fundamentos conceituais que orientam a análise, discutindo os significados de evidência, a perspectiva da coprodução de conhecimento e sua relação com a formulação de políticas públicas. A seção 3 examina as institucionalidades da política climática brasileira, diferenciando arranjos voltados para mitigação e adaptação e destacando seus instrumentos, atores e desafios. Na seção 4, discutimos o uso de evidências na agenda climática nacional, destacando as dimensões

de mitigação e adaptação e as formas específicas de produção e circulação de evidências em cada uma delas. A seção 5 traz uma reflexão crítica sobre os dilemas da governança climática, problematizando os limites e as possibilidades da institucionalização de evidências no Brasil. Por fim, nas considerações finais, sintetizamos recomendações para gestores públicos e apontamos caminhos para futuras pesquisas.

2 MARCOS CONCEITUAIS: COPRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS

A literatura sobre o uso de evidências para informar políticas públicas tem avançado significativamente ao identificar fatores que impactam o engajamento de gestores públicos com o conhecimento científico (Koga *et al.*, 2022; Parkhurst, 2016; Oliver *et al.*, 2014). Além disso, destacam-se como condicionantes importantes as capacidades institucionais, os graus de institucionalização e as culturas organizacionais envolvidas no processo decisório (Kuchenmüller *et al.*, 2022; Lorenc *et al.*, 2014).

Grande parte das pesquisas nesse campo focaliza a adoção de evidências como um objetivo desejável e compartilhado, negligenciando as dinâmicas políticas do processo de formulação de políticas e a construção social do próprio problema de política (Cartwright e Hardie, 2012; Goldman e Pabari, 2020; Pinheiro, 2022). Embora o rótulo *baseado em evidências* sugira uma aplicação direta da pesquisa à política, estudos mais recentes argumentam que, na prática, a formulação de políticas envolve a mediação de valores e ideias concorrentes (Parkhurst, 2016).

Sob uma perspectiva crítica, compreender o papel da evidência científica na formulação das políticas públicas pressupõe uma abordagem ampliada e politicamente situada que reconheça o caráter multifacetado das decisões e os conflitos de poder que as atravessam. Essa interface ciência-política não é, portanto, meramente colaborativa; é uma arena de disputa onde diferentes atores buscam moldar instituições, valores e identidades políticas (Cartwright e Hardie, 2012; Weiss, 1991). Dessa forma, a produção do conhecimento científico não é neutra nem puramente objetiva, estando entrelaçada a contextos culturais, políticos e históricos (Jasanoff, 2004). Reconhecer que o conhecimento científico é mediado pelas relações sociais e de confiança entre pesquisadores, sociedade e governos é parte constitutiva do entendimento da aplicação de ciência à política (Wynne, 1992).

No campo das mudanças climáticas, essa discussão ganha centralidade. A evidência científica ocupa papel estruturante na agenda pública, mas sua mobilização não segue um modelo linear de simples tradução da ciência em política. A confiança entre atores não é automática, e pressupor aceitação unívoca ignora os interesses em disputa (Lahsen, 2004). Além disso, a produção e a circulação de conhecimento climático se inserem em uma geopolítica da ciência, marcada

por tensões entre o saber globalizado e as realidades locais (Bailão, 2022; Lahsen, 2004). Assim, políticas climáticas demandam diferentes tipos de ciência e de conhecimento, em especial pela transversalidade de suas ações (energia, uso do solo, povos e comunidades tradicionais, saúde, agricultura, entre outros).

2.1 Coprodução de conhecimentos

A noção de coprodução, desenvolvida no campo dos estudos sociais da ciência (Jasanoff, 2004), parte da ideia de que ciência e política não são esferas separadas, mas se constituem mutuamente. Na prática, trata-se do processo colaborativo entre cientistas, gestores públicos e outros atores sociais para produzir conhecimento aplicável à gestão pública (Meadow *et al.*, 2015). A literatura aponta vantagens desse processo: maior legitimidade, transparência, apropriação por usuários finais e relevância temporal e espacial (Cash, Borck e Patt, 2006; Dilling e Lemos, 2011; Lemos, Kirchhoff e Ramprasad, 2012). Em contrapartida, a coprodução exige tempo, recursos e capacidades de comunicação, frequentemente não disponíveis nas instituições públicas, podendo resultar em processos superficiais (Meadow *et al.*, 2015).

Em agendas marcadas por alta complexidade, como a mudança do clima, a coprodução se mostra especialmente relevante por permitir que diferentes formas de conhecimento sejam integradas na formulação de políticas. Diante de problemas complexos (*wicked problems*), que não encontram solução apenas em evidências técnicas, a coprodução favorece o engajamento de múltiplos atores, amplia a aplicabilidade do conhecimento ao conectá-lo a contextos específicos e fortalece a legitimidade das decisões ao refletir valores sociais e territoriais (Weaver *et al.*, 2023; Raeder, 2024).

A literatura oferece diferentes enquadramentos para compreender esse conceito. Bremer e Meisch (2017) identificam quatro modos principais de interpretar a coprodução: i) como ideal normativo de ciência inclusiva e democrática; ii) como abordagem pragmática voltada à produção de conhecimento mais utilizável; iii) como lente crítica para analisar as relações de poder entre ciência e política; e iv) como descrição analítica de como ciência e política se constroem mutuamente. Essa multiplicidade de sentidos revela tanto o potencial democratizador da coprodução quanto os desafios de sua operacionalização em contextos institucionais.

Esses desafios são ressaltados pelas próprias barreiras estruturais à institucionalização da coprodução. Além de demandarem tempo, recursos e capacidades de comunicação, nem sempre disponíveis, conforme apontado anteriormente,

processos colaborativos esbarram em incentivos acadêmicos e burocráticos muitas vezes desalinhados. Há ainda o risco de práticas superficiais (*tokenistic co-production*), em que a participação é apenas formal, sem alterar efetivamente os rumos da política (Hauser *et al*., 2021).

Por fim, é importante reconhecer que o próprio prefixo *co-* de coprodução é complexo, podendo significar tanto colaboração quanto contestação e conflito. Esse aspecto é central para o campo climático, em que as desigualdades estruturais e as disputas sobre quais conhecimentos são legitimados moldam profundamente os processos decisórios. O caráter político da coprodução se torna, assim, fundamental para conectá-la ao debate sobre institucionalização de evidências de forma que arranjos de governança eficazes não apenas integram saberes diversos mas também criam mecanismos para lidar com os conflitos e assimetrias inerentes a esses processos (Howarth *et al*., 2022).

2.2 Institucionalização de evidências

A institucionalização do uso de evidências refere-se aos arranjos, normas e práticas que estruturam como diferentes conhecimentos circulam e ganham legitimidade no processo decisório (Kuchenmüller *et al*., 2022). Não se trata apenas da criação de instituições formais, mas, sim, de compreender como elas moldam fluxos de informação, definem critérios de validação e delimitam espaços em que a ciência influencia políticas públicas (Parkhurst, 2016). A institucionalização pode, assim, abrir ou restringir espaço para a coprodução.

Nesse sentido, a proposta de Pinheiro (2022), do chamado "modelo moderado", busca integrar diferentes perspectivas sobre o papel das evidências no processo decisório, as quais serão definidas somente em um determinado contexto de ação (Pinheiro, 2022, p. 60). Essa abordagem reconhece a pluralidade de formas de conhecimento, incluindo, além da ciência, os saberes locais e experiências práticas como elementos fundamentais na formulação de políticas públicas mais democráticas e eficazes. O modelo também enfatiza que as evidências devem ser vistas como *meios* para informar processos de políticas públicas, sem ignorar a complexidade das decisões políticas, marcada por fatores não lineares e incertezas, e sem recorrer a generalizações analíticas que comprometam a relevância e a função das evidências no âmbito da ação burocrática e normativa.

Assim, para considerar os múltiplos fatores que coexistem e conformam a interação entre evidência e política pública, a contextualização das decisões e dos agentes públicos é necessária (Pinheiro, 2022). Essa concepção aproxima-se da lógica da coprodução. Se é sempre contextual e relacional, a evidência precisa ser

construída em interação entre cientistas, gestores públicos e demais atores sociais. Institucionalizar evidências significa, nesse sentido, garantir fluxos de informação científica, mas, também, criar arranjos de governança capazes de integrar múltiplos saberes e de sustentar o diálogo contínuo entre diferentes comunidades epistêmicas e políticas (Bremer e Meisch, 2017).

Portanto, situar o uso de evidências no campo das mudanças climáticas exige uma abordagem que considere a transversalidade do tema, a diversidade de atores e a multiplicidade de contextos políticos, sociais e institucionais em que as decisões são tomadas. A própria valoração da ciência varia conforme o contexto, sendo permeada por interesses e relações de poder (Collins e Evans, 2017). Mesmo quando bem comunicadas e amplamente consensuadas, evidências científicas podem ser utilizadas de maneiras não informacionais, inclusive como elemento narrativo de disputa (Weiss, 1979; Rajão *et al.*, 2022). É preciso, assim, ir além da ideia de que o conhecimento científico possui legitimidade intrínseca e universal, reconhecendo que ele é apenas uma entre diversas formas de saber que disputam espaço e influência no processo decisório.

3 INSTITUCIONALIDADES DA POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA

A governança climática no Brasil caracteriza-se por sua transversalidade, envolvendo múltiplos setores, ministérios e arenas decisórias. Mais do que um conjunto de órgãos e normas, trata-se de um arranjo institucional que mobiliza diferentes tipos de evidências – científicas, técnicas, socioeconômicas e locais – em processos decisórios permeados por disputas políticas. O objetivo deste capítulo não é inventariar todas as instituições ligadas à agenda climática; é analisar três instâncias centrais que revelam como a ciência e outros saberes são apropriados na formulação de políticas públicas: i) o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), como colegiado de alto nível e arena de disputas; ii) o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), por meio da Coordenação-Geral de Ciência do Clima (CGCL), que é a principal ancoragem científico-técnica da política climática; e iii) o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima),[5] instrumento de planejamento que articula adaptação e mitigação.

5. O Plano Clima prevê uma estrutura documental composta por: duas estratégias nacionais, uma para adaptação e outra para mitigação; cinco estratégias transversais; e 23 planos setoriais (dezesseis de adaptação e sete de mitigação). No campo da mitigação é determinante a competência alcançada pela CGCL/MCTI na construção do Inventário Nacional de Emissões de GEEs, embasado em sofisticadas modelagens científicas, a exemplo do modelo Blues, desenvolvido pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ), e orientações técnicas do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC). Em relação à adaptação, destaca-se a plataforma AdaptaBrasil, fruto de um trabalho de coprodução envolvendo diversas instituições de ciência e tecnologia e órgãos de governo, em coordenação com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP).

3.1 O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM): colegiado e arena de disputas

O CIM, criado pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC),[6] é o principal colegiado de governança climática em nível federal. Composto por 23 ministros de Estado e presidido pela Casa Civil, o comitê é responsável por aprovar o Plano Clima, incluídos os planos setoriais de mitigação e de adaptação.[7] Sua estrutura inclui uma câmara de assessoramento científico, de caráter consultivo, em funcionamento desde maio de 2025 (Brasil, 2025), além de grupos técnicos (GTs), com destaque para os de adaptação e mitigação, que atuam diretamente na formulação do Plano Clima. Trata-se, portanto, de um espaço decisório estratégico, em que diferentes agendas setoriais e interesses de desenvolvimento se encontram.

É no âmbito do CIM que se tomam as decisões mais importantes sobre a agenda climática nacional. Compete a esse colegiado a definição das metas nacionais de GEEs, estipulando limites de emissões de cada setor, conforme as diretrizes da Convenção do Clima. Essas decisões são subsidiadas por modelagens climáticas e permeadas pelas diferentes visões de desenvolvimento representadas pelos ministérios setoriais. Mais do que uma instância técnica, o CIM funciona como arena política, marcada por embates entre setores econômicos estratégicos. Um exemplo recorrente é a tensão entre a expansão da agropecuária e a conservação de biomas, conflito que explicita como evidências científicas são mobilizadas de forma seletiva para sustentar posições divergentes.

A estrutura interna do CIM inclui espaços relevantes para a interface ciência-política. A Câmara de Assessoramento Científico, de caráter consultivo, e seus oito GTs criam condições institucionais para que evidências dialoguem com o processo decisório. São capitaneados também por áreas específicas do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e contam com o suporte técnico-científico da CGCL/MCTI, conforme quadro 1.

QUADRO 1
Coordenação do processo de elaboração do Plano Clima: planos setoriais e temáticos

Coordenação-geral	MMA
Coordenação técnico-científica	MCTI
Coordenação técnica e articulações	Ministérios e pontos focais
Consultas	Instituições setoriais colaborativas

Fonte: Plano Clima/MMA.

6. Instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Destaca-se que a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima) consta como um dos instrumentos institucionais da PNMC, como também o Plano Clima.

7. Conforme o Decreto nº 11.550, de 5 de junho de 2023, que regulamenta o CIM.

Contudo, a efetividade dessas interações depende da qualidade da tradução do conhecimento e da disposição política de integrá-las. Isso ilustra a lógica da evidência moderada, em que a pertinência da informação não se define apenas por sua importância técnica, mas por sua capacidade de se tornar relevante em contextos institucionais específicos.

Desse modo, o CIM exemplifica o paradoxo central da governança climática brasileira: embora seja a instância formal de integração das políticas setoriais, seu funcionamento está condicionado pela disputa entre diferentes visões de desenvolvimento. Nesse contexto, a coprodução de conhecimento não ocorre de forma plena; é tensionada por relações de poder e por dinâmicas que podem favorecer tanto a cooperação quanto a apropriação seletiva de evidências.

3.2 MCTI e CGCL: a ancoragem científica

O MCTI desempenha papel estratégico na política climática brasileira por se constituir na principal instância de produção e mobilização de evidências científicas para o processo decisório. No âmbito do ministério, a CGCL tem sido responsável por articular redes de pesquisa, consolidar inventários de emissões e desenvolver plataformas de monitoramento e avaliação de riscos climáticos.

Um dos exemplos mais emblemáticos de sua atuação é a elaboração do Inventário Nacional de Emissões de GEEs (Brasil, 2022a), que fornece a base técnica para definir metas e avaliar compromissos assumidos nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (Nationally Determined Contributions – NDCs) (Brasil, 2024g).[8] Esse processo mobiliza sofisticadas modelagens, como o modelo Blues, desenvolvido pelo Coppe/UFRJ, e alinha a produção nacional de dados aos parâmetros internacionais definidos pelo IPCC. Trata-se de uma expressão clara de como a agenda de mitigação é fortemente ancorada em evidências científicas globais, traduzidas para o contexto nacional.

No campo da adaptação, a atuação da CGCL se materializa na construção da plataforma AdaptaBrasil,[9] que reúne indicadores de risco climático resultantes de um processo de coprodução entre pesquisadores, órgãos de governo e instituições como o Inpe e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa iniciativa não apenas gera dados técnicos mas também cria condições para que gestores públicos de diferentes áreas possam incorporar tais informações no planejamento setorial. Além disso, a CGCL tem promovido capacitações e produzido *policy briefs* (resumos de políticas) em parceria com a Rede Clima, ampliando a acessibilidade e a utilidade prática das evidências.

8. As NDCs são compromissos voluntários assumidos por cada país signatário do Acordo de Paris (2015), que estabelecem metas de redução de emissões de GEEs e de adaptação às mudanças climáticas.

9. Disponível em: https://adaptabrasil.mcti.gov.br/.

À luz do conceito de evidência moderada, o trabalho da CGCL mostra que a legitimidade das informações científicas não decorre apenas de sua solidez técnica mas também de sua capacidade de dialogar com valores e demandas do processo decisório. A atuação do MCTI, portanto, exemplifica como a coprodução pode fortalecer a integração de evidências na política climática, ainda que enfrentando limitações de recursos, comunicação e continuidade institucional.

3.3 Plano Clima: instrumento integrador

O Plano Clima é o principal instrumento de planejamento climático do governo federal. Previsto na PNMC, o plano organiza estratégias nacionais, transversais e setoriais, funcionando como referência para orientar as ações de mitigação e adaptação no país. Sua relevância, contudo, não se restringe ao conteúdo normativo. Ele representa um espaço institucional de convergência entre ciência, política e burocracias setoriais, no qual diferentes tipos de evidências são mobilizados para informar escolhas estratégicas.

A atualização em curso, iniciada em 2023 com previsão de conclusão até a COP30,[10] introduziu inovações relevantes. Pela primeira vez, adaptação e mitigação estão sendo elaboradas de forma conjunta, buscando capturar sinergias entre as agendas e evitar contradições. O processo conta com a coordenação técnico-científica do MCTI, por meio da CGCL, em articulação com o MMA e os GTs do CIM. Essa integração institucional reforça o papel do plano como um arranjo que, além de normativo, é também de coprodução de conhecimento, mobilizando cientistas, gestores e especialistas setoriais.

A estrutura documental do Plano Clima inclui duas estratégias nacionais, uma de adaptação e outra de mitigação; cinco estratégias transversais; e 23 planos setoriais, sendo sete voltados para mitigação e dezesseis para adaptação. Essa diferença quantitativa reflete a maior complexidade da agenda de adaptação, que exige lidar com desigualdades territoriais e demandas locais diversas.

Nesse sentido, o Plano Clima expressa duas formas distintas de institucionalização das evidências, associadas às especificidades de cada agenda. Na mitigação, prevalece uma lógica tecnocrática, apoiada em métricas globais e modelagens científicas que conferem caráter técnico às metas de emissões. Já na adaptação, observa-se uma lógica mais participativa e situada, que demanda a integração de diferentes saberes e a coprodução ampliada de conhecimentos para lidar com desigualdades territoriais e vulnerabilidades locais. A elaboração do plano, portanto, mostra que a institucionalização da política climática brasileira assume formatos variados, moldados pela natureza das agendas e pelos arranjos institucionais que as sustentam.

10. Trigésima Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), ocorrida em 2025 em Belém (Pará, Brasil).

4 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS NAS POLÍTICAS DE MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO BRASIL

As políticas climáticas brasileiras se estruturam a partir de arranjos institucionais que buscam articular ciência, política e sociedade, mas o fazem de formas distintas, conforme a agenda de mitigação ou adaptação. Após ter-se discutido os fundamentos conceituais de coprodução e institucionalização de evidências, nesta seção passa-se a examinar como tais ideias se materializam na prática da governança climática nacional.

A noção de coprodução é particularmente útil para compreender a trajetória brasileira, pois evidencia que ciência e política não caminham em esferas paralelas, mas se constituem mutuamente. Iniciativas como o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC), criado em 2009 nos moldes do IPCC, ilustram esse processo ao mobilizar pesquisadores de diferentes áreas, gestores públicos e organizações sociais para sistematizar evidências sobre impactos climáticos no Brasil. Os relatórios do painel foram incorporados a instrumentos federais como o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), revelando como o conhecimento coproduzido circula entre ciência e Estado. Da mesma forma, a plataforma AdaptaBrasil, coordenada pelo MCTI, pelo Inpe e pela RNP, exemplifica a institucionalização de arranjos colaborativos que produzem dados técnicos, mas também demandam diálogo com gestores locais para garantir aplicabilidade (Brasil, 2016).

Essas experiências mostram tanto os ganhos quanto os limites da coprodução. Quando bem-sucedida, ela amplia a legitimidade das políticas públicas, favorece a apropriação pelos usuários finais e gera soluções mais ajustadas a contextos territoriais (Robinson e Tansey, 2006; Jasanoff e Wynne, 1998). Em contrapartida, envolve custos elevados de tempo e coordenação, além do risco de processos superficiais se não houver capacidade institucional para sustentar (Meadow *et al.*, 2015). No caso brasileiro, a rotatividade de quadros burocráticos e a instabilidade de políticas climáticas federais frequentemente comprometem a continuidade desses esforços.

O conceito de evidência moderada (Pinheiro, 2022) oferece uma chave adicional para entender a seletividade desses processos. Em vez de assumir a ciência como universal e neutra, a evidência passa a ser vista como um recurso situado, que ganha validade quando reconhecido como pertinente por atores em arenas específicas. Isso explica, por exemplo, por que modelos complexos de simulação climática foram decisivos para a formulação da NDC, mas tiveram menos impacto em agendas de adaptação, em que gestores locais tendem a priorizar diagnósticos participativos ou indicadores socioeconômicos de vulnerabilidade (Braunschweiger e Ingold, 2023). A institucionalização das evidências, portanto,

não segue um padrão homogêneo, sendo moldada pela natureza da agenda e pelos arranjos institucionais disponíveis.

Assim, analisar a política climática brasileira exige reconhecer que coprodução e evidência moderada não são conceitos abstratos; são práticas cotidianas de governança. Elas ajudam a iluminar tanto os avanços institucionais, como o fortalecimento de sistemas de monitoramento e plataformas abertas de dados, quanto os desafios persistentes, ligados à inclusão de múltiplos atores e à estabilidade de arranjos interinstitucionais. A seguir, aprofunda-se essa discussão, examinando separadamente as agendas de mitigação e adaptação, destacando como cada uma institucionaliza evidências de modo particular.

4.1 Mitigação

A mitigação das mudanças climáticas no Brasil enfrenta o desafio de transformar conhecimentos científicos e experiências práticas em políticas públicas efetivas. No país, as políticas de mitigação concentram-se em setores específicos da economia, especialmente em Agricultura, Florestas e Outros Usos da Terra (Agriculture, Forestry and Other Land Use – Afolu) e no Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (Land Use, Land-Use Change, and Forestry – LULUCF), responsáveis por cerca de 70% das emissões de GEEs do país (Brasil, 2024a). Esses setores englobam atividades como agropecuária, silvicultura, uso e conversão de florestas e mudanças no uso da terra, com destaque para o desmatamento na Amazônia e no Cerrado, principal fonte de emissões ao liberar o carbono estocado e comprometer serviços ecossistêmicos, como a regulação do regime de chuvas e a conservação da biodiversidade (IPCC, 2023c).

A conversão de áreas florestais para criação de gado, por exemplo, é uma das principais fontes de emissão nesse setor. No entanto, essas atividades oferecem alto potencial de mitigação por meio de práticas como reflorestamento com espécies nativas, manejo florestal sustentável e recuperação de pastagens degradadas, que aumentam o sequestro de carbono e restauram funções ecológicas essenciais (Brasil, 2022b). Tais estratégias são destacadas em IPCC (2023a), pelo Plano ABC+ (Brasil, 2022b) e por estudos de organizações como o Observatório do Clima.[11]

Além do aumento do sequestro de carbono, essas medidas também promovem a conservação da biodiversidade, a proteção dos recursos hídricos e a inclusão social de agricultores familiares, comunidades tradicionais e povos indígenas. Experiências de restauração biocultural, como as conduzidas em territórios indígenas no Tapajós, evidenciam como a combinação de saberes tradicionais e

11. Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG). Disponível em: https://seeg.eco.br. Acesso em: 6 jun. 2025.

científicos pode transformar áreas degradadas em florestas sociais de uso múltiplo, ampliando a resiliência local (Brasil, 2024f).

Apesar dessas oportunidades, a implementação em larga escala enfrenta barreiras institucionais, econômicas e sociais. A governança fragmentada, o acesso limitado a financiamento, a complexidade dos sistemas produtivos e os conflitos entre metas de conservação e de expansão agropecuária dificultam a adoção de práticas sustentáveis (IPCC, 2023a, 2023c). Um exemplo recorrente é a sobreposição de competências entre o MMA e o Ministério da Agricultura (Mapa), que gera disputas sobre prioridades de uso da terra, inclusive na execução de políticas como o Plano ABC+ (Godoy, 2016).

Essas tensões também se refletem na tradução das evidências científicas em normas e instrumentos eficazes. A expansão da fronteira agrícola sobre áreas de reserva legal ou territórios de uso tradicional mostra como interesses conflitantes podem sobrepor-se às metas climáticas, revelando a fragilidade de arranjos interinstitucionais. Nesse cenário, conceitos como a governança policêntrica (Ostrom, 2010) são úteis para compreender sistemas compostos por múltiplos centros de decisão que precisam de coordenação. Experiências como o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) ilustram a possibilidade de articular ministérios, órgãos estaduais e agências de fiscalização em torno de metas comuns, combinando monitoramento, restrição ao crédito e criação de áreas protegidas. A cooperação com povos indígenas, agricultores familiares e comunidades tradicionais também se mostra estratégica, reforçando o papel da coprodução do conhecimento na construção de soluções socialmente legítimas e ambientalmente eficazes (Jia *et al*., 2019).

A produção de dados que subsidiam a mitigação no Brasil depende de infraestrutura científica robusta, destacando-se o Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes) e o Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real (Deter), ambos operados pelo Inpe. O Prodes fornece, desde 1988, estimativas anuais de desmatamento na Amazônia a partir de imagens de satélite, enquanto o Deter oferece alertas quase em tempo real que orientam fiscalizações. A efetividade desses sistemas exige tecnologias de ponta em sensoriamento remoto, capacidade computacional, além de investimentos contínuos em formação e manutenção institucional.[12]

A incorporação desses dados no ciclo decisório, no entanto, permanece um desafio. A ausência de protocolos estáveis, a fragmentação entre sistemas e plataformas, a falta de capacidade técnica local para interpretar os dados e a desarticulação entre diferentes níveis de governo dificultam o uso sistemático das

12. Disponível em: https://data.inpe.br/biomasbr/prodes-monitoramento-anual-da-supressao-de-vegetacao-nativa/.

informações. O PPCDAm representou um marco ao integrar monitoramento remoto e ação governamental (Assunção, Gandour e Rocha, 2015), alcançando significativa redução das taxas de desmatamento entre 2004 e 2012. Contudo, o plano também revelou limitações: dependência de lideranças comprometidas, fragilidade institucional e vulnerabilidade ao negacionismo climático. Esses fatores evidenciam a necessidade de consolidar mecanismos legais e institucionais que garantam a continuidade do uso de evidências, independentemente de mudanças de governo.

Nesse sentido, a experiência brasileira mostra que evidências científicas, por si só, não são suficientes. É preciso fortalecê-las com capacidades institucionais e canais de tradução entre ciência e política. A integração de sistemas como Prodes e Deter com estratégias nacionais, incluindo o Plano ABC+ e a NDC, depende da articulação entre monitoramento, lideranças políticas e mecanismos de governança que assegurem a continuidade de políticas públicas.

Por fim, destaca-se a atuação de atores híbridos, isto é, instituições e indivíduos que transitam entre ciência, política e sociedade (Jasanoff, 2010). Esses atores não apenas intermedeiam mas também cocriam agendas e sentidos, desempenhando papel fundamental na legitimação das evidências. O Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), por exemplo, foi central na formulação dos princípios de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (Redd+)[13] no Brasil, alinhando salvaguardas sociais e ambientais às estratégias nacionais (Imaflora, 2023). Já o AmazonFACE, experimento interdisciplinar em Manaus, integra pesquisa ecológica de ponta com agendas socioambientais e políticas, produzindo dados sistemáticos que dialogam com órgãos nacionais e acordos internacionais (Lapola *et al.*, 2024). Esses exemplos ilustram como a coprodução do conhecimento, articulada por atores híbridos, amplia a legitimidade e a efetividade das políticas de mitigação no Brasil.

4.2 Adaptação

A adaptação às mudanças climáticas refere-se a ajustes nos sistemas humanos e naturais em resposta a efeitos observados ou projetados, com o objetivo de reduzir vulnerabilidades, minimizar danos ou aproveitar oportunidades (IPCC, 2023c). No Brasil, embora já prevista na PNMC de 2009, a agenda de adaptação ganhou maior densidade institucional a partir de meados da década de 2010, quando a intensificação dos impactos climáticos e o avanço das evidências científicas tornaram evidente a necessidade de respostas estruturadas (Brasil, 2009).

13. Redd+ é um incentivo desenvolvido no âmbito da UNFCCC. Tem como foco o papel da conservação e do aumento de estoques de carbono florestal e o manejo sustentável de florestas.

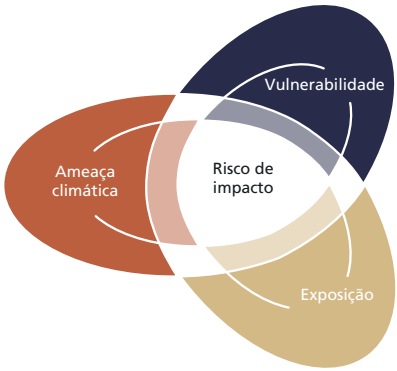
Um marco decisivo foi o lançamento do PNA em 2016. O plano foi elaborado em um processo que buscou equilibrar rigor técnico e participação social, envolvendo ministérios, governos estaduais, setor privado, sociedade civil e especialistas. Para isso, utilizou insumos fundamentais como o Primeiro Relatório de Avaliação Nacional (PBMC, 2014), que sistematizou dados sobre alterações detectáveis no clima brasileiro e projetou riscos crescentes de secas, enchentes e ondas de calor, com impactos desiguais sobre ecossistemas, populações e setores econômicos (Brasil, 2016).

No entanto, a ênfase em evidências técnico-científicas levanta questionamentos sobre quais formas de conhecimento são legitimadas no processo de formulação. Embora o PNA afirme incorporar saberes tradicionais e locais, e adote os princípios da justiça climática, persiste a dúvida sobre a efetiva integração dessas contribuições ou se elas operam apenas como complementos a uma racionalidade técnico-instrumental dominante (Torres *et al.*, 2021). O plano também reflete uma tentativa de conciliar agendas de desenvolvimento com demandas adaptativas, revelando diferenças entre estratégias setoriais e a necessidade de respostas estruturais e transversais para enfrentar um fenômeno multifacetado como a mudança do clima (Syrkis *et al.*, 2024).

Portanto, o PNA pode ser lido não apenas como uma resposta estatal à emergência climática mas também como um artefato institucional que expressa os limites e as possibilidades da governança adaptativa em contextos marcados por desigualdades históricas. Seu valor analítico reside em como articula diferentes escalas de vulnerabilidade e tipos de conhecimento, ainda que a eficácia de sua implementação dependa de arranjos federativos, institucionais e financeiros ainda frágeis e desigualmente distribuídos.

Entre os desdobramentos mais relevantes do PNA está a criação da plataforma AdaptaBrasil pelo MCTI em 2020, em parceria com o Inpe e a RNP. A plataforma disponibiliza dados georreferenciados sobre impactos e riscos climáticos em escala municipal e setorial, cobrindo recursos hídricos, saúde, infraestrutura e segurança alimentar. Seu funcionamento se baseia na metodologia da "flor de risco" (figura 1), derivada do IPCC, que combina projeções climáticas, indicadores de vulnerabilidade e informações socioeconômicas para orientar ações adaptativas (Brasil, 2020a).

FIGURA 1
Flor de risco



Fonte: Brasil (2020a).

Apesar do seu potencial técnico, estudos recentes apontam limitações importantes. A linguagem altamente especializada e a interface complexa podem dificultar a apropriação por gestores locais e usuários não técnicos (Andrade *et al.*, 2023). Além disso, desafios institucionais recorrentes na América Latina, como baixa participação social, barreiras no acesso a dados e ausência de mecanismos de equidade, reduzem o alcance de iniciativas desse tipo (Cavazos *et al.*, 2024). Esses limites reforçam a importância de integrar saberes locais e incorporar os princípios da justiça climática de forma substantiva, de modo a transformar a plataforma em um instrumento não apenas de gestão técnica mas também de inclusão social e política.

Nesse cenário, cresce a relevância de atores híbridos e arranjos de coprodução de conhecimento, que conectam ciência institucionalizada e saberes comunitários. O Protocolo dos Povos Indígenas de Adaptação, Resposta e Recuperação em Situações de Risco e Desastres Ambientais, Climáticos e Sanitários, elaborado coletivamente durante o Acampamento Levante pela Terra em 2024 e transformado no Projeto de Lei (PL) nº 3.099/2024, é um exemplo expressivo. Fruto da articulação de lideranças indígenas com o Instituto Internacional Arayara, o protocolo estrutura-se em três eixos: adaptação, resposta e recuperação. O documento busca orientar ações governamentais em contextos de crise (Arayara, 2024). Sua transformação em proposta legislativa representa uma inovação institucional ao incorporar práticas comunitárias no arcabouço legal, reforçando a justiça climática e ampliando a legitimidade das políticas de adaptação.

Esse caso ilustra como processos de coprodução podem ampliar a base de legitimidade das políticas adaptativas no Brasil, trazendo para o centro do debate populações historicamente marginalizadas. Ele complementa instrumentos como

o PNA e a plataforma AdaptaBrasil, mostrando que a adaptação não se reduz a uma aplicação vertical de ciência, mas se constrói a partir de negociações entre múltiplos atores, escalas e formas de conhecimento.

Por fim, a adaptação brasileira é também moldada pelas obrigações internacionais de reporte. As comunicações nacionais (CNs) e os relatórios bienais de transparência (*biennial transparency reports* – BTRs) submetidos à UNFCCC consolidam inventários de emissões, descrevem vulnerabilidades setoriais e listam medidas de adaptação implementadas (Brasil, 2024c).[14] Esses relatórios, elaborados pelo MCTI com amplo embasamento técnico, funcionam como mecanismos de *accountability* internacional, pressionando pela continuidade de políticas mesmo diante de retrocessos domésticos.

Em síntese, a institucionalidade da adaptação climática no Brasil articula dimensões diversas: instrumentos técnico-científicos como o PNA e a plataforma AdaptaBrasil; arranjos legais recentes como a Lei nº 14.904 (Brasil, 2024b); e iniciativas coproduzidas como o Protocolo dos Povos Indígenas. O desafio está em harmonizar esses elementos, evitando a prevalência de uma racionalidade exclusivamente tecnocrática e abrindo espaço para práticas inclusivas e justas, capazes de fortalecer a resiliência diante da intensificação dos impactos climáticos.

5 DESAFIOS PARA INSTITUCIONALIZAR EVIDÊNCIAS NAS POLÍTICAS CLIMÁTICAS BRASILEIRAS

Apesar dos avanços, a institucionalização do uso de evidências científicas nas políticas climáticas brasileiras ainda enfrenta desafios relevantes, especialmente nas agendas de mitigação e adaptação. A mudança do clima caracteriza-se como um *wicked problem*, um problema de elevada complexidade, cujas causas e impactos interconectados abrangem múltiplos setores e escalas, sem soluções claras ou consenso fácil (Rittel e Webber, 1973). Políticas de mitigação (redução de emissões) e de adaptação (gestão de riscos climáticos) inserem-se nesse contexto: envolvem incertezas científicas, conflitos de valores e interesses, além de efeitos de longo prazo. Dessa forma, o processo decisório não é trivial, mesmo dispondo de forte base científica. As evidências podem ser volumosas e robustas, porém traduzi-las em políticas efetivas demanda arranjos institucionais inovadores, coordenação transversal e negociação entre múltiplos atores sociais (Cavazos *et al.*, 2024).

14. As CNs, os relatórios de atualização bienais (*biennial update reports* – BURs) e os BTRs, submetidos pelo Brasil à UNFCCC, consolidam os inventários nacionais de emissões de GEEs e descrevem as medidas de mitigação e adaptação adotadas. O Brasil apresentou sua quarta CN em 2021, o quinto BUR em 2024 e o primeiro BTR em dezembro de 2024, já sob o Marco Reforçado de Transparência do Acordo de Paris (Brasil, 2020b, 2024d, 2024e). O BTR substitui os antigos BURs e reúne informações mais robustas e harmonizadas sobre inventários de GEEs, progresso na implementação das NDCs e ações de mitigação e adaptação, conforme diretrizes técnicas do IPCC.

Um desafio central está na natureza transdisciplinar do problema climático. Integrar evidências às políticas exige coordenação entre setores como energia, agricultura, meio ambiente e planejamento, além de diálogo entre cientistas, gestores e demais atores. No Brasil, a governança climática federal inclui comitês interministeriais, planos setoriais e fóruns de ciência e tecnologia (Brasil, 2025). Porém, dificuldades de coordenação e continuidade institucional são obstáculos frequentes. Por exemplo, políticas de mitigação demandam alinhamento entre desenvolvimento econômico e metas de emissões, o que nem sempre ocorre, gerando ações fragmentadas e desarticuladas. Já na adaptação, a transversalidade é ainda maior: reduzir vulnerabilidades climáticas envolve políticas de saúde, defesa civil, gestão urbana, recursos hídricos, entre outras (Motta *et al*., 2011).

Evidências científicas isoladas tendem a ser subutilizadas sem mecanismos estáveis de cooperação intersetorial. A experiência brasileira recente expôs fragilidades nesse aspecto, como a desarticulação de órgãos colegiados climáticos e a descontinuidade de planos de ação durante trocas de governo. Fortalecer estruturas permanentes, como conselhos climáticos com participação científica, é apontado como passo crucial para instituir um fluxo contínuo de evidências para dentro do processo decisório (Ribeiro, 2008; Machado, Rocha e Tartarotti, 2023).

Um segundo desafio é o *green backlash*, ou resistência política e econômica às políticas climáticas, fenômeno observado em diversas democracias e no Brasil. O termo refere-se às ações coordenadas de atores que se opõem a regulamentações ambientais e climáticas, muitas vezes por temerem impactos econômicos, perda de competitividade ou conflitos com visões ideológicas. Esses grupos de interesse, como segmentos do setor primário, indústrias intensivas em carbono ou lideranças políticas alinhadas a pautas antiambientais, podem obstruir a institucionalização de evidências científicas por meio de pressão sobre o processo decisório, disseminação de desinformação ou construção de narrativas contrárias à ação climática (Bossetti *et al*., 2025).

O IPCC reconheceu que interesses econômicos e políticos têm atrasado a ação climática, minando a ciência e reduzindo o apoio público por meio de retóricas e desinformação (IPCC, 2023b). No Brasil, esse embate ficou evidente com o afrouxamento de regulações ambientais e cortes em órgãos científicos que monitoram o desmatamento, sob justificativas de crescimento a qualquer custo. Esse retrocesso institucional resultou no aumento do desmatamento e das emissões entre 2019 e 2022, em desacordo com as evidências técnicas (Mapbiomas, 2023).

A narrativa negacionista também avançou no Brasil nos últimos anos, dificultando a incorporação de dados científicos nas políticas públicas. Relatórios e alertas sobre mudanças climáticas foram desqualificados por autoridades, gerando confusão e apatia na sociedade. Isso mostra que o uso de evidências exige mais

do que boa ciência, depende também de vontade política e apoio social para transformá-lo em ação efetiva (Miguel, 2022).

O Brasil conta com instrumentos consolidados, como o PPCDAm e o Deter, que demonstram como dados científicos podem orientar a fiscalização ambiental. No entanto, políticas de mitigação enfrentam resistências de setores econômicos, pois implicam rever práticas como o uso de combustíveis fósseis e a expansão agropecuária. Apesar das evidências sobre os benefícios de zerar o desmatamento, os custos recaem sobre grupos específicos, enquanto os ganhos são difusos e de longo prazo, dificultando a tradução da ciência em ação (Mello e Artaxo, 2017).

Na adaptação, a dinâmica é distinta. A ausência de grupos de interesse organizados e o caráter preventivo das ações reduzem sua prioridade política. A escassez de incentivos econômicos imediatos, somada ao uso de evidências baseadas em modelagens locais e análises probabilísticas, contribui para sua baixa visibilidade, até que eventos extremos tornem sua urgência inegável (Cerezini e Castro, 2024). Esse desafio é ainda mais pronunciado em regiões metropolitanas, marcadas por desigualdades socioespaciais, sobreposição de competências institucionais e déficits estruturais. Nessas áreas, a governança da adaptação é fragmentada e frequentemente desarticulada, dificultando a integração efetiva de evidências científicas no planejamento territorial (Cerezini e Castro, 2024). A institucionalização da evidência adaptativa esbarra, portanto, numa tendência histórica de reagir a desastres em vez de antecipá-los. Mudar esse paradigma requer incorporar sistematicamente os dados de risco climático nos planos de desenvolvimento e orçamento público, algo que o Brasil começa a fazer com o Plano Clima 2025-2035, aprovado em dezembro de 2025, e que visa informar políticas relacionadas à mudança do clima no país pelos próximos dez anos.[15]

6 CONCLUSÃO

A trajetória recente da política climática brasileira mostra como o uso de evidências pode ser, ao mesmo tempo, um recurso poderoso e um terreno de disputa. Os casos de mitigação e adaptação analisados indicam que não basta produzir dados robustos: é preciso criar arranjos institucionais capazes de traduzi-los em ação pública e garantir sua continuidade diante de mudanças políticas. Experiências como o PPCDAm ou o Plano ABC+ ilustram esse potencial mas também suas fragilidades quando dependem de lideranças isoladas ou coalizões instáveis.

Um dos aprendizados centrais é que a governança climática se fortalece quando se organiza de forma policêntrica, isto é, quando múltiplos atores e escalas compartilham responsabilidades e coordenam suas ações. Essa descentralização,

15. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima.

porém, não elimina a necessidade de marcos legais e rotinas institucionais que deem estabilidade ao uso das evidências. A aprovação da Lei nº 14.904/2024, ao exigir planos de adaptação em todas as esferas federativas, aponta nessa direção, mas ainda restam desafios quanto à sua implementação efetiva.

Outro ponto recorrente é a importância das capacidades institucionais. Sistemas de monitoramento como Prodes, Deter e AdaptaBrasil mostram o nível de sofisticação técnica alcançado no Brasil, mas sua utilidade política continua limitada por barreiras de linguagem, acesso desigual a recursos e dificuldades de apropriação local. A literatura sobre capacidades estatais sugere que combinar *expertise* técnica com habilidades de coordenação política é fundamental para que a ciência se traduza em decisões.

A análise da adaptação, por sua vez, chama a atenção para a necessidade de pluralizar os regimes de conhecimento. O Protocolo dos Povos Indígenas, recentemente transformado em PL, ilustra como comunidades vulneráveis podem protagonizar a produção de soluções inovadoras. No entanto, a literatura mostra que saberes tradicionais ainda são frequentemente incorporados de forma marginal, mais como complemento do que como elemento estruturante da política. Avançar em direção a uma coprodução efetiva exige não apenas reconhecer esses saberes mas também reposicionar institucionalmente seu lugar no processo decisório, de modo que deixem de ser acessórios e passem a moldar as próprias prioridades da política climática.

Nessa interseção entre ciência e política, atores híbridos desempenham papéis estratégicos. Organizações como o Imaflora ou projetos como o AmazonFACE produzem conhecimento e traduzem, legitimam e articulam evidências junto com diferentes públicos. Esses mediadores ampliam a circulação do conhecimento e revelam que a institucionalização das evidências depende tanto de arranjos técnicos quanto de disputas sociais e políticas.

Por fim, talvez a lição mais importante seja que a resiliência da política climática depende de salvaguardas institucionais que permitam resistir a ciclos de negacionismo e retrocessos. Como sugere a literatura sobre resiliência institucional, leis, redes de atores e mecanismos de transparência podem ajudar a blindar políticas ambientais em contextos democráticos vulneráveis. Para o Brasil, isso significa avançar em capacidade técnica e em instituições capazes de garantir a continuidade de políticas climáticas, mesmo em cenários de instabilidade.

Em suma, o fortalecimento da agenda climática brasileira passa por três movimentos complementares: estabilizar arranjos de governança, investir em capacidades institucionais e pluralizar os regimes de conhecimento. Para gestores, trata-se de transformar dados e análises em decisões contínuas e legítimas; para

pesquisadores, compreender como ciência e política se coproduzem em um contexto marcado por desigualdades históricas e pressões globais. Nesse cruzamento, a política climática não é apenas um campo técnico; é também um espaço de disputa democrática sobre o futuro coletivo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, P. R. *et al*. AdaptaBrasil MCTI: uma plataforma para análise de impactos das mudanças climáticas no Brasil. **Computação Brasil**, Porto Alegre, n. 50, p. 10-13, jul. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.5753/compbr.2023.50. Acesso em: 25 maio 2025.

ARAYARA. Protocolo dos povos indígenas agora é projeto de lei. **Instituto Internacional Arayara**, 13 ago. 2024. Disponível em: https://arayara.org/protocolo-dos-povos-indigenas-agora-e-projeto-de-lei/. Acesso em: 22 ago. 2025.

ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C.; ROCHA, R. Deforestation slowdown in the Brazilian Amazon: prices or policies? **Environment and Development Economics**, v. 20, n. 6, p. 697-722, dez. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S1355770X15000078.

BAILÃO, A. S. Imagining nations and producing climate-change knowledge in Brazil. *In*: SILLITOE, P. (ed.). **The anthropocene of weather and climate**: ethnographic contributions to the climate change debate. Nova Iorque: Berghahn, 2022. p. 271-293. Disponível em: https://doi.org/10.3167/9781800732315.

BOSSETTI, V. *et al*. **Green backlash and right-wing populism**. Milão: Green/Università Bocconi, fev. 2025. (Working Paper Series, n. 26). Disponível em: https://green.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/GREEN_wp26.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**: estratégia geral. Brasília: MMA, 10 maio 2016. v. 1.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Adapta Brasil integra índices e indicadores de impactos das mudanças climáticas. **Gov.br**, 17 dez. 2020a. Disponível em: https://adaptabrasil.mcti.gov.br/noticia/adaptabrasil-integra-indices-e-indicadores-de-impactos-das-mudancas-climaticas. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Plataforma Adapta Brasil MCTI**. Brasília: MCTI, 2020b. Disponível em: https://adaptabrasil.mcti.gov.br/.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Resultados do Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa por unidade federativa**. Brasília: MCTI, 2022a. Disponível em: https://repositorio.mcti.gov.br/handle/mctic/4967. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Setorial de Adaptação e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária 2020-2030**. Brasília: Mapa, 2022b.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Primeiro relatório bienal de transparência do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília: MCTI, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-bienais-de-transparencia-btrs/Primeiro_Relatorio_Bienal_Transparencia_Brasil_BTR_2024_PORT.pdf.

BRASIL. Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jun. 2024b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Estratégia nacional de gestão de riscos de desastres**. Brasília: MMA, 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/mudanca-do-clima/clima/arquivos/pna_estrategia_de_gestao_de_risco_de_desastres.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Quinto relatório de atualização bienal do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília: MCTI, 2024d. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cgcl/paginas/UTF8BUR5PORTUGUES21122024.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Primeiro relatório bienal de transparência do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília: MCTI, 2024e. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-bienais-de-transparencia-btrs/Primeiro_Relatorio_Bienal_Transparencia_Brasil_BTR_2024_PORT.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Restauração biocultural ajuda a mitigar a degradação florestal na Amazônia. **Gov.br**, 4 set. 2024f. Disponível em: https://www.gov.br/museugoeldi/pt-br/arquivos/noticias/restauracao-biocultural-ajuda-a-mitigar-a-degradacao-florestal-na-amazonia. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. "Nova NDC do Brasil representa paradigma para o desenvolvimento do país", diz Marina na COP29. **Gov.br**, 14 nov. 2024g. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/nova-ndc-do-brasil-representa-paradigma-para-o-desenvolvimento-do-pais-diz-marina-na-cop29. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Governança Climática. **Gov.br**, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/mudanca-do-clima/governanca. Acesso em: 26 maio 2025.

BRAUNSCHWEIGER, D.; INGOLD, K. What drives local climate change adaptation? A qualitative comparative analysis. **Environmental Science & Policy**, Amsterdã, v. 145, p. 40-49, jul. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.03.013.

BREMER, S.; MEISCH, S. Co-production in climate change research: reviewing different perspectives. **WIREs Climate Change**, Hoboken, v. 8, n. 6, nov. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1002/wcc.482.

CARTWRIGHT, N.; HARDIE, J. **Evidence-based policy**: a practical guide to doing it better. Oxford: Oxford University Press, 27 set. 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199841608.001.0001.

CASH, D. W.; BORCK, J. C.; PATT, A. G. Countering the loading-dock approach to linking science and decision making: comparative analysis of El Niño/Southern Oscillation (ENSO) forecasting systems. **Science, Technology, & Human Values**, v. 31, n. 4, p. 465-494, jul. 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0162243906287547.

CAVAZOS, T. *et al*. Challenges for climate change adaptation in Latin America and the Caribbean region. *In*: COLLINS, M. *et al*. (ed.). **Concept papers from the World Climate Research Programme**: the future of climate research. Lausana: Frontiers in Climate, 23 abr. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.3389/fclim.2024.1392033.

CEREZINI, M. T.; CASTRO, C. N. de. **Mudanças climáticas**: desafios para a adaptação nas regiões metropolitanas brasileiras. Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 2993).

COLLINS, H.; EVANS, R. **Why democracies need science**. Hoboken: John Wiley & Sons, mar. 2017.

DILLING, L.; LEMOS, M. C. Creating usable science: opportunities and constraints for climate knowledge use and their implications for science policy. **Global Environmental Change**, v. 21, n. 2, p. 680-689, maio 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.11.006.

GODOY, L. C. R. da C. **Composição de conflitos entre políticas públicas no contexto das sobreposições territoriais entre unidades de conservação federais e terras indígena**s. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, jun. 2016.

GOLDMAN, I.; PABARI, M. (ed.). **Using evidence in policy and practice**: lessons from Africa. Londres: Routledge, 9 jun. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.4324/9781003007043.

HAUSER, D. D. W. *et al.* Co-production of knowledge reveals loss of Indigenous hunting opportunities in the face of accelerating Arctic climate change. **Environmental Research Letters**, Bristol, v. 16, n. 9, ago. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac1a36.

HOWARTH, C. *et al.* The 'co' in co-production of climate action: challenging boundaries within and between science, policy and practice. **Global Environmental Change**, v. 72, jan. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102445.

IMAFLORA – INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA. **Relatório anual de atividades 2022**. Piracicaba: Imaflora, 2023. Disponível em: https://admin.imaflora.org/public/media/biblioteca/relatorio_florestas_de_valor_2022_final.pdf. Acesso em: 6 jun. 2025.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate change 2022**: impacts, adaptation and vulnerability – Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra: IPCC, 2023a. Disponível em: https://doi.org/10.1017/9781009325844.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate change 2022**: mitigation of climate change – Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra: IPCC, 2023b. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/books/climate-change-2022-mitigation-of-climate-change/2929481A59B59C57C743A79420A2F9FF.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2023**: synthesis report – Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra: IPCC, 2023c. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullVolume.pdf.

JASANOFF, S. **States of knowledge**: the co-production of science and the social order. Londres: Routledge, 2004. 336 p.

JASANOFF, S. A new climate for society. **Theory, Culture & Society**, v. 27, n. 2-3, p. 233-253, mar. 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0263276409361497.

JASANOFF, S.; WYNNE, B. Science and decision-making. *In*: RAYNER, S.; MALONE, E. L. (ed.). **Human choice and climate change**. Columbus: Battelle Press, 1998. p. 1-87.

JIA, G. *et al*. Land-climate interactions. *In*: SHUKLA, P. R. *et al*. (ed.). **Climate change and land**: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/books/climate-change-and-land/landclimate-interactions/B1FB0400C08E919AE424DA706DB79DAA.

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, ago. 2022.

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. 27, mar. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1186/s12961-022-00820-7.

LACKNER, M.; SAJJADI, B.; CHEN, W.-Y. Introduction to climate change mitigation and adaptation. *In*: LACKNER, M.; SAJJADI, B.; CHEN, W.-Y. (ed.). **Handbook of climate change mitigation and adaptation**. Springer: Cham, 2022. p. 3-21. Disponível em: https://link.springer.com/rwe/10.1007/978-3-030-72579-2_169.

LAHSEN, M. Transnational locals: Brazilian experiences of the climate regime. *In*: JASANOFF, S.; MARTELLO, M. (ed.). **Earthly politics**: local and global in environmental governance. Cambridge: MIT Press, 2004. p. 151-172.

LAPOLA, D. M. *et al*. (coord.). **AmazonFACE**: assessing the effects of increased atmospheric CO2 on the ecology and resilience of the Amazon forest: 2025-2030 science plan. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2024. Disponível em: https://amazonface.unicamp.br/wp-content/uploads/2026/01/AmazonFACE_2025_2030_Science_Plan_Digital_Version-compactado.pdf.

LEMOS, M. C.; KIRCHHOFF, C. J.; RAMPRASAD, V. Narrowing the climate information usability gap. **Nature Climate Change**, v. 2, p. 789-793, 26 out. 2012.

LORENC, T. *et al*. Cultures of evidence across policy sectors: systematic review of qualitative evidence. **The European Journal of Public Health**, v. 24, n. 6, p. 1041-1047, dez. 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1093/eurpub/cku038.

MACHADO, M.; ROCHA, A.; TARTAROTTI, N. Sustainable development as a wicked problem: the case of the Brazilian Amazon Region. **European Journal of Sustainable Development**, v. 12, n. 4, p. 1-14, fev. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.14207/ejsd.2023.v12n4p1.

MAPBIOMAS. **RAD 2022**: relatório anual do desmatamento no Brasil. São Paulo: MapBiomas, jun. 2023. Disponível em: https://alerta.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/17/2024/03/RAD_2022.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

MEADOW, A. M. *et al*. Moving toward the deliberate coproduction of climate science knowledge. **Weather, Climate, and Society**, v. 7, n. 2, p. 179-191, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1175/WCAS-D-14-00050.1.

MELLO, N. G. R.; ARTAXO, P. Evolução do plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 66, p. 108-129, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i66p108-129.

MIGUEL, J. C. H. A "meada" do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 37, n. 1, jan.-abr. 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/wCDHY4RdNWSBZC5m6Q7fpBx/. Acesso em: 21 maio 2025.

MOTTA, R. S. da *et al*. (ed.). **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/1b5319c0-45bf-4fbc-ab71-c9a3b5508022/content. Acesso em: 20 maio 2025.

OLIVER, K. *et al*. A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. **BMC Health Services Research**, v. 14, p. 1-12, jan. 2014.

OSTROM, E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, v. 20, n. 4, p. 550-557, out. 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004.

PARKHURST, J. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. Londres: Routledge, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.4324/9781315675008.

PBMC – PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Base científica das mudanças climáticas**: primeiro relatório de avaliação nacional. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 2014. v. 1. Disponível em: https://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/RAN1_completo_vol1.pdf.

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 usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 59-84.

RAEDER, S. T. O. **As ciências no Antropoceno**: políticas públicas baseadas na coprodução de evidências para os desafios socioambientais da nova época. Brasília: Enap, 2024.

RAJÃO, R. *et al*. The risk of fake controversies for Brazilian environmental policies. **Biological Conservation**, v. 266, fev. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.109447.

RIBEIRO, W. C. Políticas públicas ambientais no Brasil: mitigação das mudanças climáticas. **Scripta Nova**: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 12, n. 280, 2008. Disponível em: https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1446. Acesso em: 23 maio 2025.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, jun. 1973. Disponível em: https://doi.org/10.1007/BF01405730.

ROBINSON, J.; TANSEY, J. Co-production, emergent properties and strong interactive social research: the Georgia Basin Futures Project. **Science and Public Policy**, v. 33, n. 2, p. 151-160, mar. 2006. Disponível em: https://doi.org/10.3152/147154306781779064.

SYRKIS, G. W. *et al*. Vulnerabilidades às mudanças climáticas e análise da implementação de medidas de adaptação em estados brasileiros. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, ano 6, v. 19, n. 56, p. 606-635, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.5281/zenodo.13977289. Acesso em: 10 abril. 2025.

TORRES, P. H. C. *et al*. Justiça climática e as estratégias de adaptação às mudanças climáticas no Brasil e em Portugal. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 35, p. 159-176, maio-ago. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35102.010.

WEAVER, D. *et al*. Taming the wicked problem of climate change with "virtuous challenges": An integrated management heuristic. **Journal of Environmental Management**, v. 347, p. 119-136, dez. 2023.

WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, set.-out. 1979. Disponível em: https://doi.org/10.2307/3109916.

WEISS, C. H. Policy research: data, ideas, or arguments? *In*: WAGNER, P. *et al.* (ed.). **Social sciences and modern states**: national experiences and theoretical crossroads. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. p. 307-332. Disponível em: https://doi.org/10.1017/CBO9780511983993.

WYNNE, B. Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science. **Public Understanding of Science**, v. 1, n. 3, p. 281-304, 1992. Disponível em: https://doi.org/10.1088/0963-6625/1/3/004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANDRE, P. *et al*. Globally representative evidence on the actual and perceived support for climate action. **Nature Climate Change**, v. 14, p. 253-259, 9 fev. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1038/s41558-024-01925-3.

ANDREWS, M.; PRITCHETT, L.; WOOLCOCK, M. **Building state capability**: evidence, analysis, action. Oxford: Oxford University Press, 2017.

ARNDT, E. *et al*. Working with government: innovative approaches to evidence-based policy-making. *In*: SUTHERLAND, W. J. *et al*. (org.). **Conservation research, policy and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 18 abr. 2020. p. 216-229. Disponível em: https://doi.org/10.1017/9781108638210.013.

BOBADILLA, H. *et al*. Advancing epistemic justice with local knowledge: a process indicator for EU climate adaptation policymaking. *In*: SÁNCHEZ, E. G. *et al.* (ed.). **Strengthening European climate policy**: governance recommendations from innovative interdisciplinary collaborations. Cham: Palgrave Macmillan, 2024. p. 49-60.

CARBONE, G. J.; DOW, K. Water resource management and drought forecasts in South Carolina. **Journal of the American Water Resources Association**, v. 41, n. 1, p. 145-155, fev. 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1752-1688.2005.tb03724.x.

CAVALCANTE, C. M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set.-dez. 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/141598481833.

EBC – EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Precisamos avançar da gestão do desastre para a gestão do risco, destaca Marina Silva no Ceará. **Agência Gov**, 15 mar. 2025. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202503/precisamos-avancar-da-gestao-do-desastre-para-a-gestao-do-risco-destaca-marina-silva-no-ceara. Acesso em: 27 maio 2025.

HOCHSTETLER, K. Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity. **Environmental Politics**, v. 30, 21 jul. 2021. Supl. 1. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1957614.

KNORR-CETINA, K. Culture in global knowledge societies: knowledge cultures and epistemic cultures. **Interdisciplinary Science Reviews**, v. 32, n. 4, p. 361-375, dez. 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1179/030801807X163571.

NUTLEY, S. M.; WALTER, I.; DAVIES, H. **Using Evidence**: how research can inform public services. Bristol: The Policy Press, 2007.

CAPÍTULO 18

GERAÇÃO CIDADÃ DE DADOS: TRANSFORMANDO E DEMOCRATIZANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS

Maria Isabel Couto[1]
Terine Husek[2]
Iris Rosa[3]

1 INTRODUÇÃO

No cenário contemporâneo brasileiro, a formulação e a implementação de políticas públicas eficazes enfrentam desafios crescentes. Em um contexto marcado por problemas sociais complexos, evidências insuficientes e desinformação abundante, torna-se cada vez mais difícil para as instituições governamentais responderem adequadamente às demandas sociais. Este capítulo propõe-se a analisar como a Geração Cidadã de Dados, popularmente chamada pela sigla GCD, se enquadra em um sistema de produção de evidências híbridas (Fonseca *et al.*, 2022), sobretudo aquelas relacionadas à ecologia dos saberes, que pode contribuir com o fortalecimento de um modelo moderado (Pinheiro, 2020, 2022) de políticas públicas informadas em evidências (PPIEs), desta forma colaborando com intervenções públicas mais eficientes, assertivas e legítimas junto à sociedade.

A GCD representa um paradigma emergente que reconhece e valoriza o papel ativo da sociedade civil na coleta, análise e disseminação de dados. Esta abordagem não apenas complementa as fontes tradicionais de informação, geralmente oriundas do governo ou de modelos científicos tradicionais, mas também desafia as hierarquias estabelecidas na produção de conhecimento, contribuindo para democratizar o processo de construção e compartilhamento de evidências para políticas públicas.

Este capítulo toma como premissa fundamental a existência de lacunas críticas na produção de evidências segundo modelos racionalistas, já amplamente reconhecidos pela literatura sobre políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) (Pinheiro, 2020, 2022), o que compromete a formulação, o monitoramento e a

1. Diretora de dados e transparência do Instituto Fogo Cruzado. *E-mail*: mariaisabelcouto@fogocruzado.org.br.
2. Gerente de dados e pesquisa do Instituto Fogo Cruzado. *E-mail*: terine.coelho@fogocruzado.org.br.
3. Pesquisadora do Instituto Fogo Cruzado. *E-mail*: irisrosa@fogocruzado.org.br.

avaliação de políticas públicas efetivas, especialmente no que diz respeito à segurança pública. Argumenta-se que, diante dos desafios impostos pela produção de dados, iniciativas de GCD representam não apenas uma fonte complementar de evidências, mas um novo paradigma na relação entre ciência, política e sociedade, trazendo para o centro do debate e da tomada de decisões não apenas a experiência de autoridades públicas, mas também da própria população que sofre as consequências das políticas ineficazes.

Para aprofundar esse entendimento, a discussão foi construída tendo como base principal a experiência acumulada pelo Instituto Fogo Cruzado na produção e na utilização de dados sobre violência armada,[4] aproveitando os aprendizados e os desafios enfrentados ao longo de sua trajetória. Contudo, reconhece-se que outras organizações de suma importância também desenvolvem trabalhos relevantes nessa área, cada uma com suas particularidades metodológicas e perspectivas analíticas. Por essa razão, foram realizadas entrevistas com membros de distintas organizações[5] que atuam com a produção de dados importantes dentro da discussão sobre diferentes tipos de violência e seus impactos, buscando incorporar esses diversos olhares para enriquecer e ampliar as discussões apresentadas neste texto.

Ao longo do capítulo, serão apresentadas reflexões que emergem não apenas da experiência do Fogo Cruzado, mas também das contribuições desses outros atores, oferecendo um panorama mais abrangente sobre os desafios e potencialidades do trabalho com dados. Assim, torna-se possível demonstrar como organizações da sociedade civil podem preencher vazios informacionais estratégicos, desenvolver protocolos rigorosos de verificação, democratizar o acesso à informação e influenciar tanto a agenda pública quanto as decisões governamentais. Em suma, defender-se-á como a GCD, a partir de uma perspectiva de produção híbrida de evidências que coloca diferentes formas e fontes de produção de conhecimento em pé de igualdade (Fonseca *et al.*, 2022), pode contribuir para o fortalecimento da perspectiva moderada de utilização de evidências para a elaboração e o monitoramento de políticas públicas (Pinheiro, 2020, 2022).

4. A violência armada é aqui compreendida de forma abrangente como qualquer ocorrência que envolva o disparo de armas de fogo, independentemente da intencionalidade, contexto ou circunstâncias específicas do evento. Esta definição engloba confrontos armados entre grupos criminosos, ações policiais, tentativas de homicídio, homicídios consumados, roubos e assaltos à mão armada, disparos acidentais, negligentes ou em contexto doméstico, bem como outras situações em que armas de fogo sejam efetivamente utilizadas. Adota-se essa conceituação ampla com o objetivo de capturar a totalidade dos impactos sociais, econômicos e de saúde pública decorrentes da presença e do uso de armamentos na sociedade, reconhecendo que todos esses eventos, ainda que de naturezas distintas, contribuem para o panorama geral da insegurança urbana e representam riscos à integridade física e à vida dos cidadãos.

5. Para a elaboração deste capítulo foram realizadas entrevistas com representantes e responsáveis pela produção de dados de diferentes organizações especializadas no monitoramento e na análise de violências no Brasil, incluindo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (Geni-UFF), a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra), o Observatório de Favelas e o Instituto Mãe Crioula.

2 O PARADOXO INFORMACIONAL CONTEMPORÂNEO: ABUNDÂNCIA TECNOLÓGICA *VERSUS* ESCASSEZ DE INFORMAÇÕES RELEVANTES

Vivemos em uma era de aparente abundância informacional, na qual o avanço tecnológico proporcionou ferramentas cada vez mais sofisticadas para a coleta, o processamento e a análise de grandes volumes de dados (Toffler, 2007). Paradoxalmente, quando se trata dos problemas sociais mais complexos que nos atravessam, frequentemente nos deparamos com uma escassez crítica de informações confiáveis e abrangentes. Essa lacuna se manifesta por diversas razões. Entre elas, destacamos modelos informacionais tradicionais muito restritos e associados a campos específicos do conhecimento (Pinheiro, 2020, 2022), e a dificuldade de integrar as contribuições de campos e fontes de conhecimento diversas, necessárias para lidar com sistemas informacionais abertos característicos de problemas complexos (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023).

Este paradoxo manifesta-se de forma particularmente aguda no Brasil, onde a infraestrutura informacional do Estado apresenta fragilidades históricas. Sistemas de registros administrativos desconectados, metodologias inconsistentes de coleta de dados (DataSUS [...], 2022; Rodrigues, 2022; Passos, 2022) e cortes orçamentários em órgãos produtores de estatísticas governamentais (Ribas, 2024) criam um cenário de precariedade informacional que compromete a capacidade de planejar, implementar e avaliar políticas públicas embasadas por evidências.

No campo da segurança pública, essa fragilidade informacional é especialmente crítica (Beato Filho, 2000; Lima, Ratton e Azevedo, 2014). Há anos, diferentes iniciativas têm tentado consolidar um sistema nacional de dados sobre violência e criminalidade, buscando superar a fragmentação entre as unidades federativas e estabelecer padrões metodológicos comuns que permitam comparações e análises em escala nacional. Embora avanços significativos tenham sido alcançados nos últimos anos, particularmente com a criação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) e a padronização de alguns indicadores, ainda há muito a ser feito para que o país disponha de um verdadeiro olhar nacionalizado.

Essa fragilidade se expressa na dependência de mais de uma década do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – organização da sociedade civil que coleta, padroniza e divulga dados produzidos por organizações de segurança pública de todo o país –, que, por meio do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, consolidou-se como a principal fonte de informações nacionais sobre crimes contra a vida e contra o patrimônio, sendo utilizada tanto por membros do Estado quanto pela sociedade civil e por organizações internacionais.

A persistência de metodologias díspares entre estados, a subnotificação de determinados crimes e a dificuldade de integração entre diferentes bases de dados continuam a representar obstáculos significativos para uma compreensão abrangente e sistemática da realidade da violência no Brasil. Consequentemente, esses mesmos desafios reverberam em um cenário ainda incipiente de avaliação e monitoramento de políticas públicas (Jannuzzi, 2017; FBSP, 2024).

3 AS LACUNAS INFORMACIONAIS E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As lacunas informacionais têm impacto direto na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas. Como já identificado pela literatura sobre PPBEs, a base do conhecimento sobre a qual atuam os tomadores de decisões não é infalível (Pinheiro, 2020). A título de exemplo, trazemos aqui algumas das diferentes dimensões importantes para compreender a situação de produção de evidências no campo da segurança pública. Primeiramente, observa-se uma escassez quantitativa, manifestada, por exemplo, na ausência de séries históricas consistentes, que comprometem a capacidade de análise de tendências e padrões temporais essenciais para o planejamento de políticas (Jannuzzi, 2005). Na área de segurança pública, mais especificamente, diversos estados brasileiros alteraram suas metodologias de classificação de crimes ao longo dos anos, impossibilitando a comparação de dados entre diferentes períodos ou a identificação de tendências de longo prazo para determinados tipos de violência (Costa e Lima, 2017).

A não continuidade de pesquisas importantes representa, ainda, outro aspecto crítico dessa escassez quantitativa. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) sobre vitimização, que ocorreu em 2021 com dois módulos – *Sensação de segurança* e *Furtos e roubos* – e fornecia dados nacionais sobre a experiência da população com a violência e a criminalidade, não teve continuidade nos anos subsequentes, deixando uma lacuna fundamental na compreensão da chamada cifra oculta da criminalidade, ou seja, aqueles crimes que, por diversas razões, não são reportados às autoridades policiais. Da mesma forma, a descontinuidade de pesquisas de vitimização no âmbito municipal, como as que eram realizadas periodicamente em algumas capitais, impede o monitoramento adequado da percepção de segurança e da incidência real de crimes nas diferentes localidades (Beato Filho e Vargas, 2002).

Outra dimensão importante é a baixa granularidade territorial dos dados disponíveis. Muitas estatísticas governamentais são disponibilizadas apenas no âmbito estadual ou regional, impossibilitando análises mais precisas sobre territórios específicos nos quais as políticas são efetivamente implementadas (Jannuzzi, 2017). No caso da violência armada, por exemplo, dados agregados

por estado podem mascarar concentrações extremas de violência em determinados bairros ou municípios, comprometendo a capacidade de direcionamento de recursos e intervenções para as áreas que mais necessitam de atenção.

O desafio se intensifica quando analisamos categorias específicas de violência, como crimes de ódio e agressões contra populações LGBTQIAPN+ (Dunn, 2010; Minayo *et al.*, 2013), práticas de racismo institucional ou violências perpetradas por agentes do Estado (Bueno, Lima e Costa, 2021). Muitos fenômenos sociais relevantes permanecem insuficientemente mensurados pelos sistemas governamentais de informação, seja por limitações técnicas, orçamentárias ou por escolhas políticas sobre o que deve ou não ser objeto de mensuração sistemática.

As limitações técnicas manifestam-se na dificuldade de capturar fenômenos complexos e multifacetados por meio de sistemas de registro tradicionais. A violência doméstica, por exemplo, enfrenta desafios metodológicos significativos para a sua mensuração adequada, uma vez que grande parte dos episódios não chega ao conhecimento das autoridades, e os que são reportados frequentemente são classificados de forma inconsistente entre diferentes órgãos (Alcantara *et al.*, 2016).

Já o monitoramento adequado de violações de direitos humanos em locais específicos – como unidades prisionais e comunidades tradicionais – permanece deficiente por outro motivo: vontade institucional. Do mesmo modo, a ausência de dados sistematizados sobre despejos de comunidades, conflitos agrários ou violência contra defensores de direitos humanos frequentemente reflete escolhas deliberadas sobre quais aspectos da realidade social merecem visibilidade na estatística governamental (Cedoc-CPT, 2025).

As escolhas sobre o que mensurar revelam-se especialmente problemáticas quando observamos a produção de evidências sobre as próprias políticas de segurança implementadas pelo Estado. Se, por um lado, é possível notar diálogos e alguns parcos avanços na produção de evidências sobre os crimes, o mesmo não ocorre quando o tema é observar as medidas adotadas para enfrentar o problema da insegurança pública. A falta de registro sobre ações policiais e a resistência em implementar sistemas de monitoramento da violência em operações policiais são amostras disso. Outro exemplo é a dificuldade de obter dados sistematizados sobre a investigação de crimes, seja pelas polícias civis ou pelos ministérios públicos.

A ausência de informações sistemáticas sobre uma das dimensões mais sensíveis da vida social brasileira, e sobre as ações do Estado nesse campo, ajuda a perpetuar ciclos de invisibilidade que dificultam tanto o reconhecimento público desses problemas quanto a formulação de respostas institucionais adequadas. Criam-se, assim, as condições para que o campo das políticas públicas de segurança,

apesar da sua centralidade reconhecida pela população[6] e dos vultosos recursos recebidos,[7] permaneça significativamente menos regulado e monitorado que outros campos importantes, como educação, saúde, assistência social, emprego e renda etc.

Vale, ainda, destacar que a transparência ativa – regulada pela Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) e que determina que órgãos públicos publiquem informações de interesse público, relacionadas às suas competências, em locais de fácil acesso, por iniciativa própria, sem que sejam demandados – é constantemente descumprida (Camargos, 2018). Essa precariedade não decorre apenas da necessidade de investimentos substanciais em capacitação técnica e infraestrutura de coleta, mas também de decisões políticas sobre a conveniência de disponibilizar publicamente esses dados.

Por fim, destaca-se a dimensão da acessibilidade, uma vez que, mesmo quando existentes, dados governamentais frequentemente permanecem inacessíveis ao público – em formatos não amigáveis, protegidos por barreiras burocráticas ou disponíveis apenas para um círculo restrito de usuários especializados. Os formatos não amigáveis constituem um obstáculo significativo para a democratização do acesso à informação pública. Muitos órgãos disponibilizam dados em arquivos em formato portátil (*portable document format* – PDF) não editáveis, planilhas mal estruturadas ou sistemas proprietários que exigem *softwares* específicos para a visualização (Camargos, 2018). Os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), por exemplo, são frequentemente disponibilizados em formatos que dificultam cruzamentos com outras bases, limitando sua utilização por gestores públicos locais, pesquisadores, jornalistas e organizações da sociedade civil que não possuem recursos técnicos especializados para o processamento de dados complexos.

3.1 O poder de quem conta a história: informação como instrumento político

É importante, no entanto, chamar a atenção que, como também amplamente debatido na literatura sobre PPBEs, a existência de tais lacunas informacionais não deve ser vista de forma ingênua como consequências inevitáveis de sistemas complexos, nem como um problema de efeitos neutros sobre os

6. Segundo pesquisa Genial/Quaest divulgada em abril de 2025, a violência tornou-se pela primeira vez a maior preocupação dos brasileiros, sendo citada por 29% dos entrevistados. O índice teve crescimento significativo, saltando de 10% em dezembro de 2023 para 19% em julho de 2024, até atingir os atuais 29%. A pesquisa ouviu 2.004 brasileiros entre 27 e 31 de março de 2025, com margem de erro de 2 pontos percentuais (Cypreste, 2025).

7. Segundo o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024), em média 8% do orçamento dos estados e do Distrito Federal é direcionado ao financiamento da segurança pública, mas existem variações relevantes entre eles. No Distrito Federal, o percentual do orçamento público direcionado à segurança é de 3,81%, enquanto no Rio de Janeiro chega a 15,18%, um percentual acima das despesas com áreas prioritárias, como saúde e educação, apontando para um cenário de maior investimento para a segurança em detrimento dos demais serviços públicos (FBSP, 2024). Além disso, um levantamento feito pela Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial apontou que a segurança pública sozinha representa 15% de todos os gastos do governo do Rio de Janeiro, enquanto a pasta da Saúde representa 10%, e a da Educação, 8,6% de todo o orçamento público estadual (Lançamento [...], 2024).

processos decisórios (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023; Fonseca *et al.*, 2022; Pinheiro, 2020, 2022). A prevalência de um modelo, ou modelos, de produção e utilização de evidências em segurança pública está inserida em um contexto político de disputa ideológico-política que inclui distribuição de poderes e maior ou menor amplitude democrática.

A ausência ou a precariedade de dados sobre determinados fenômenos sociais e os territórios específicos nos quais ocorrem têm implicações políticas significativas, uma vez que o controle sobre quais dados são produzidos, coletados e disponibilizados representa um significativo instrumento de poder nas sociedades contemporâneas. Este fenômeno pode ser sintetizado na máxima *quem tem o dado controla a narrativa*. A capacidade de definir quais informações são consideradas relevantes, quais são invisibilizadas e como são interpretadas confere a seus detentores um papel privilegiado na construção de discursos sobre a realidade social e, consequentemente, na elaboração das políticas públicas para endereçar os problemas existentes.

Historicamente, o monopólio estatal sobre a produção de estatísticas conferiu aos governos considerável poder para definir quais realidades são visibilizadas no debate público. Este poder manifesta-se na definição de categorias de classificação, metodologias de mensuração e prioridades de pesquisa. A decisão sobre quais variáveis incluir em um censo, quais categorias utilizar em sistemas de classificação ou quais indicadores priorizar nunca é neutra – reflete prioridades políticas e interesses de grupos dominantes.

O controle sobre a disseminação dos dados também configura poder informacional. Barreiras técnicas, econômicas ou burocráticas criam assimetrias no acesso à informação que reforçam desigualdades preexistentes. Em contextos autoritários, este monopólio pode servir como instrumento de controle social, permitindo a manipulação de narrativas e dificultando o controle público das ações governamentais.

A sociedade frequentemente se vê refém de dupla limitação: não pode acessar informações não coletadas ou disponibilizadas, e sua capacidade de questionar narrativas governamentais é restringida pela falta de recursos para produzir dados alternativos. Este poder manifesta-se particularmente em áreas sensíveis, como a segurança pública, na qual o controle estatal sobre dados de criminalidade limita a capacidade social de fiscalizar políticas implementadas.

A legitimidade social atribuída aos produtores governamentais de dados confere peso adicional às suas narrativas, frequentemente naturalizando escolhas metodológicas que refletem visões particulares. O aparente caráter técnico das estatísticas governamentais mascara seu caráter socialmente construído e as relações de poder que permeiam sua produção e disseminação.

4 A GCD COMO RESPOSTA ÀS LACUNAS INFORMACIONAIS

A GCD pode ser definida como o processo pelo qual membros da sociedade civil, organizados ou não, participam ativamente na coleta, na validação, na análise e na disseminação de dados sobre questões de interesse público. Este fenômeno não é inteiramente novo. Comunidades sempre produziram conhecimento sobre suas realidades e os estudos sobre a gestão pública reconhecem isso. Ao buscar compreender as concepções da coprodução envolvidas nas PPBEs, Bandola-Gill, Arthur e Leng (2023), por exemplo, chamam a atenção para um *cluster* de pesquisadores que se debruça sobre a necessidade de integrar saberes de várias naturezas, inclusive os chamados saberes nativos, para melhorar a qualidade da gestão e da governança públicas (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023, p. 287). Fonseca *et al.* (2022) também chamam a atenção para a produção de evidências híbridas e sua relação com espaços e processos de participação popular. Destacam-se aqui os autores ligados ao que se chamou de ecologia dos saberes, que, ao denunciar a monocultura da ciência, abrem espaço para a incorporação de outras epistemologias, oriundas de comunidades tradicionais, que podem auxiliar a gerar evidências inovadoras e essenciais para a construção de políticas públicas (Fonseca *et al*., 2022, p. 236-238).

Mas defendemos neste capítulo o fortalecimento de iniciativas como essas, que buscam ampliar e fortalecer a produção de evidências híbridas, mais democráticas, que adquire novas dimensões no contexto contemporâneo, potencializado por avanços tecnológicos e por uma nova cultura de participação cívica (Firmino, Vieira e Nascimento Neto, 2023; Silva, 2025). Por óbvio, vale destacar que nem todo produtor de dados não governamental se identifica necessariamente com a GCD. Trata-se de uma nova terminologia, ainda em disputa, acadêmica e social, para conceitualizar dados produzidos em parceria com a população, representando um campo conceitual em construção, mas com potencial transformador.

Historicamente, pode-se atribuir a genealogia da GCD a diversas tradições: i) aos movimentos de epidemiologia popular nos Estados Unidos dos anos 1970, que documentaram casos de contaminação ambiental ignorados pelas autoridades (Brown, 1992); ii) às experiências de pesquisa-ação participativa na América Latina, inspiradas na pedagogia freiriana (Brandão, 2006); e iii) mais recentemente, a iniciativas de ciência cidadã que mobilizam não especialistas para participar da coleta e do uso de dados científicos em larga escala acerca de seus territórios (Firmino, Vieira e Nascimento Neto, 2023).

O Brasil pode ser considerado um precursor de metodologias GCD, com a criação do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), em 1955, como organização produtora de ciência de classe. Lá foram criadas bases de dados inovadoras, como os Índices de Custo de

Vida (ICV), em 1959, a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), em 1984, e o Balanço de Greves, em 1978, fundamentais para monitorar fenômenos complexos, como a informalidade, a desigualdade salarial, o impacto da inflação sobre diferentes segmentos da população e a luta política dos trabalhadores. Essas iniciativas contribuíram para preencher lacunas do Estado na produção de dados socioeconômicos confiáveis e acessíveis.

No contexto de redemocratização e de fortalecimento dos movimentos sociais, outra importante iniciativa foi a criação do dossiê sobre conflitos de campo da Comissão Pastoral da Terra (CPT). A partir de 1985, a CPT passou a registrar sistematicamente os conflitos fundiários e a violência no campo, desenvolvendo uma base de dados que se tornou referência internacional. Essa documentação ganhou especial relevância diante da ausência de estatísticas governamentais confiáveis sobre a disputa de terra no Brasil, um dos problemas mais críticos e antigos de um país que nunca vivenciou uma reforma agrária efetiva. Os dados cidadãos, produzidos pela sociedade civil, têm funções diversificadas e estratégicas. Podem produzir informações inéditas sobre realidades não documentadas por órgãos do governo, oferecendo detectabilidade a fenômenos opacos; questionar ou complementar medidas governamentais com perspectivas alternativas, fortalecendo o controle externo das ações do Estado; ou, ainda, garantir a pluralidade de vozes e perspectivas fundadas em realidades territoriais diversas na agenda pública, em um contexto continental como o do Brasil. Diferentemente dos dados estatísticos convencionais, esses dados carregam o horizonte de tornar visível aquilo que é difícil de detectar, conferindo voz e evidência a experiências muitas vezes marginalizadas nos registros governamentais. Atendem, nesse sentido, a muitas das inquietações dos autores que propõem um modelo moderado de políticas públicas informadas em evidências, como forma de melhorar a capacidade de tomadas de decisão para lidar com problemas sociais complexos e sistemas informacionais abertos (Fonseca *et al*., 2022).

Vale destacar que o advento da internet e a popularização de dispositivos móveis ampliaram significativamente o potencial da GCD. Tecnologias digitais reduziram barreiras à participação, permitindo que cidadãos comuns documentem e compartilhem informações sobre problemas públicos em tempo real, com baixo custo e alcance potencialmente global.

Plataformas colaborativas, aplicativos móveis, sensores de baixo custo e ferramentas de geoprocessamento acessíveis transformaram as possibilidades de coleta e de visualização de dados pela população e por organizações da sociedade civil. Estas tecnologias permitem não apenas registrar ocorrências (como violações de direitos, problemas ambientais ou falhas em serviços públicos), mas também agregá-las, analisá-las e comunicá-las efetivamente.

Contudo, é importante ressaltar que a GCD não se resume a uma questão tecnológica. Seu potencial transformador reside na combinação entre ferramentas digitais e processos sociais de mobilização, participação e construção coletiva de conhecimento. A tecnologia funciona como catalisadora, mas o elemento distintivo da GCD é o protagonismo dos cidadãos e comunidades na produção de dados relevantes para as suas realidades.

4.1 Tipologia e exemplos de iniciativas de GCD no Brasil na área de segurança pública

Como dito anteriormente, a GCD privilegia o protagonismo do indivíduo que vivencia cotidianamente a questão a ser mensurada, reconhecendo-o como legítimo detentor do conhecimento sobre o seu território e as dinâmicas sociais nas quais está inserido. Dessa forma, a cidadania na GCD transcende os direitos e os deveres tradicionais para se tornar uma prática mais ampla e ativa de coprodução de conhecimento sobre a realidade social. Aqui, ser cidadão significa participar colaborativamente na coleta, na análise e no uso de dados para compreender e transformar as condições de vida da comunidade, exercendo uma cidadania informacional que combina habilidade com dados, pensamento crítico e conhecimento territorial. É uma cidadania que se constrói por meio da capacidade de questionar narrativas dominantes, produzir evidências sobre problemas locais e usar essas informações como ferramenta de incidência e mudança social, democratizando, assim, os meios de produção de conhecimento na era digital. Esta premissa fundamenta-se na compreensão de que os saberes e experiências locais são fontes essenciais de informação, frequentemente ausentes ou sub-representadas nos dados governamentais. A partir deste entendimento, abrem-se múltiplas possibilidades de atuação e metodologias de coleta de dados nas mais diversas áreas do interesse público, incluindo mobilidade urbana,[8] acesso à educação básica,[9] monitoramento de irregularidades no saneamento básico,[10] entre outros.

No campo da segurança pública brasileira, observam-se diferentes tipologias de iniciativas de GCD que abordam fenômenos específicos da violência e atuação estatal. Estas iniciativas podem ser organizadas em três grandes perspectivas que ilustram a diversidade de abordagens e objetos de estudo. A primeira perspectiva é orientada para a documentação de violências dirigidas a grupos vulneráveis, frequentemente invisibilizadas ou subnotificadas nas estatísticas oficiais. A produção de dados sobre violência contra pessoas LGBTI+, exemplificada pelo trabalho da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra), que registrou 122 assassinatos

8. Nesta temática, destaca-se o trabalho desenvolvido pela Casa Fluminense (Casa Fluminense, 2024).
9. Destaca-se, neste tema, o trabalho da Associação Redes de Desenvolvimento da Maré (Redes da Maré, 2025).
10. Vale ressaltar o trabalho desenvolvido pelo Data_Labe, conhecido como CocôZap. Disponível em: https://datalabe.org/cocozap/. Acesso em: 12 jun. 2025.

de pessoas trans e travestis em 2024, representa um importante instrumento de resistência epistemológica frente à ausência de dados governamentais adequados. Essas iniciativas utilizam análises interseccionais para compreender como marcadores de idade, classe social, raça e gênero amplificam vulnerabilidades específicas.

A segunda perspectiva volta-se para a documentação de dinâmicas específicas de violência, que podem envolver diversos atores e múltiplos contextos territoriais. Provavelmente, o exemplo precursor desse campo é o monitoramento de conflitos agrários desenvolvido pela CPT, desde 1985, que, apenas em 2024, registrou 2.185 conflitos. Estes dados cobrem conflitos por terra e água, disputas trabalhistas, conflitos em áreas de garimpo e questões sindicais, oferecendo uma compreensão complexa da violência agrária brasileira. Em uma frente mais local, o Observatório de Favelas construiu uma metodologia para dimensionar a violência política, documentando práticas violentas exercidas em função da atuação política das vítimas. Entre 2022 e 2024, identificou 189 casos somente na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Ainda nessa segunda perspectiva, destacam-se também iniciativas que buscam investigar dinâmicas criminais complexas e suas intersecções com questões ambientais e territoriais. O mapeamento de facções criminosas na Amazônia, realizado pelo Instituto Mãe Crioula, em parceria com outras instituições, identificou 22 organizações criminosas atuando em 178 municípios da Amazônia Legal, demonstrando como crimes ambientais, tráfico de drogas e conflitos fundiários se articulam em uma complexa rede de ilegalidades. No Rio de Janeiro, o Mapa Histórico dos Grupos Armados, produzido pelo Fogo Cruzado e pelo Geni-UFF, documenta a presença territorial de facções e milícias, oferecendo uma cartografia detalhada dos territórios sob controle armado de grupos criminosos e permitindo compreender as disputas territoriais, os padrões de controle social exercidos por essas organizações e suas estratégias de expansão urbana. Ambas as iniciativas evidenciam como o crime organizado opera mediante lógicas territoriais específicas, adaptando-se às particularidades de cada região e se articulando com diferentes formas de exploração socioeconômica e de exercício da violência.

Por fim, a terceira perspectiva se volta para o monitoramento da ação estatal, e, em geral, para o exercício da força policial. O monitoramento de operações policiais em favelas e bairros periféricos, como desenvolvido pelo Geni-UFF, produz dados quantitativos alternativos às estatísticas governamentais, quantificando eventos que escapam à inscrição estatal. Nessa mesma linha, o Instituto Fogo Cruzado, dentro do seu banco referente a disparos de arma de fogo, criou

indicadores específicos para entender quanto da violência armada decorre da ação policial e inaugurou o monitoramento sistemático de chacinas policiais.[11]

A diversidade desses eixos evidencia como a GCD na área de segurança pública não se limita ao registro quantitativo de ocorrências, mas busca compreender fenômenos estruturais e cotidianos da violência brasileira. Estas iniciativas compartilham o objetivo comum de confrontar omissões estatais e produzir evidências para fundamentar políticas públicas e estratégias de enfrentamento, reconhecendo que diferentes formas de violência exigem abordagens metodológicas específicas e contextualmente informadas. Dialogam, nesse sentido, de maneira bastante próxima com preocupações de pesquisadores de PPBEs, que discutem modelos moderados de produção de evidências (Pinheiro, 2020, 2022), coprodução de evidências (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023) e produção de evidências híbridas (Fonseca *et al*., 2022).

O termo GCD, apesar de ser relativamente recente, descreve métodos e procedimentos de pesquisa já praticados há décadas por instituições da sociedade civil e movimentos sociais, demonstrando a consolidação de uma tradição de produção de conhecimento contra-hegemônico no campo da segurança pública. A seguir, apresentamos o estudo de caso do Instituto Fogo Cruzado, presente em 57 municípios, das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, de Recife, de Salvador e de Belém, onde a violência armada se configura como uma questão latente.

5 A VIOLÊNCIA ARMADA E O INSTITUTO FOGO CRUZADO

A violência armada no Brasil constitui um exemplo paradigmático das consequências da escassez de dados para a formulação de políticas públicas. Apesar da magnitude do problema – com o Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS) registrando anualmente cerca de 40 mil mortes por armas de fogo –, os sistemas governamentais de registro apresentam severas limitações.

Embora as mortes representem os casos mais graves de violência armada, é fundamental compreender que não se pode mensurar esse fenômeno apenas por meio dos óbitos. A violência armada produz também vítimas não fatais – feridos por projétil de arma de fogo que frequentemente ficam subnotificados nos registros governamentais –, além de gerar impactos profundos nos serviços públicos e na vida cotidiana das comunidades. O fechamento de escolas durante tiroteios, a interrupção de atendimentos em postos de saúde, os trabalhadores que não conseguem se deslocar até os seus empregos por conta de confrontos armados e a restrição da circulação de pessoas em territórios sob domínio de grupos armados

11. O Instituto Fogo Cruzado conceitua chacinas policiais como episódios em que agentes das forças de segurança pública causaram a morte de três ou mais civis em uma única operação ou ocorrência.

são dimensões da violência que raramente aparecem nas estatísticas governamentais. Ocorrências como tiroteios e disparos de arma de fogo que não resultam em fatalidades sequer são adequadamente registradas nos sistemas governamentais, criando uma invisibilidade estatística que mascara a real dimensão da violência armada, especialmente em territórios periféricos e favelas.

É necessário compreender os lugares e as pessoas afetadas rotineiramente em ambientes nos quais o domínio territorial armado e os confrontos se tornaram parte da dinâmica social, criando formas de violência que transcendem os casos fatais e configuram padrões sistemáticos de violação de direitos.

5.1 Origem e evolução do Fogo Cruzado

Os problemas descritos nas seções anteriores apresentam um cenário de difícil mudança a partir da ação exclusiva do Estado, sendo imperativo que os desafios colocados se tornem uma tarefa coletiva. Nesse contexto, se destacam pesquisadores e iniciativas da sociedade civil que buscam suprir as lacunas informacionais e oferecer alternativas metodológicas para o entendimento da violência urbana, tal como identificado por Fonseca *et al.* (2022, p. 234-236), na literatura associada ao que se chamou de ecologia dos saberes.

Foi neste contexto que, em 2016, surgiu o Instituto Fogo Cruzado, uma experiência significativa no campo da GCD no Brasil, buscando preencher lacunas informacionais referentes à violência armada. Primeiro como um aplicativo de monitoramento colaborativo integrado à Anistia Internacional, o projeto atravessou diferentes fases de desenvolvimento, tornando-se, posteriormente, um laboratório de dados, até se consolidar como um instituto independente especializado nesta área emergente de conhecimento.

Dentro do campo da GCD, o Fogo Cruzado posiciona-se como uma referência metodológica e conceitual, fundamentado na compreensão de que não há democracia nem respeito aos direitos humanos sem uma sociedade civil fortalecida, capaz de moldar, supervisionar e influenciar as ações e políticas estatais. No contexto brasileiro, no qual a ausência de participação popular na definição das políticas de segurança pública perpetua um ciclo vicioso de mortes violentas e respostas autoritárias por parte dos governos, o instituto demonstra como a produção cidadã de dados pode ser um instrumento de transformação social: promovendo a produção e a disseminação do uso de evidências híbridas, que não só reconheçam e estimulem a participação social nas PPIEs (Fonseca *et al.*, 2022) como ajudem a superar as limitações de conhecimento disponíveis para a tomada de decisões governamentais (Pinheiro, 2022). Seu objetivo central consiste em promover uma mudança cultural na construção e no debate sobre segurança

pública por meio da quebra do monopólio estatal na produção e no acesso à informação sobre violência armada.

O trabalho do Fogo Cruzado tem contribuído significativamente para preencher vazios informacionais sobre violência armada no Brasil. A iniciativa registra, de forma colaborativa, não apenas ocorrências que resultam em mortes (já parcialmente documentadas pelos sistemas governamentais), mas também tiroteios sem fatalidades. E traz, ainda, informações importantes[12] sobre o contexto dos casos que em geral estão ausentes dos registros policiais, como vítimas de balas perdidas, ações e operações policiais que tiveram disparos de armas de fogo, confrontos entre grupos armados e brigas interpessoais em que a arma de fogo foi utilizada.

Os dados produzidos são públicos e trazem uma alta granularidade territorial (georreferenciados) e temporal (hora e data), permitindo análises detalhadas que seriam impossíveis com base apenas em estatísticas governamentais agregadas. Esta granularidade revela padrões fundamentais para o planejamento de políticas de prevenção e intervenção.

Além da dimensão quantitativa, o Fogo Cruzado contribui com informações qualitativas importantes, como a identificação das vítimas envolvidas nos confrontos e os impactos sobre serviços públicos (tiroteios no entorno de escolas, postos de saúde etc.). Estas informações contextualizam os dados numéricos, permitindo uma compreensão mais holística do fenômeno.

A metodologia do Fogo Cruzado para a GCD fundamenta-se em um tripé estratégico que integra conhecimento local, tecnologia e rigor científico. O primeiro pilar reconhece que as comunidades possuem conhecimento privilegiado sobre as dinâmicas de violência em seus territórios, captando eventos que frequentemente escapam ao conhecimento das instituições estatais. O segundo elemento utiliza tecnologias de comunicação como ferramentas centrais para canalizar e agregar esse conhecimento disperso, conectando experiências individuais a uma base de dados representativa do conjunto metropolitano. O terceiro pilar estabelece um sistema rigoroso de checagem e processamento sistemático das informações, diferenciando a plataforma de simples agregadores de denúncias por meio da curadoria cuidadosa que previne o cadastro de boatos, evita duplicações e garante padronização para permitir comparabilidade e acompanhamento longitudinal dos indicadores.

12. A base de dados do Fogo Cruzado tem origem no registro de episódios de disparos de armas de fogo. Mas, a partir dele, se desdobra em mais de cinquenta indicadores que buscam assinalar características do contexto dos fatos e das vítimas diretas.

Este compromisso com a verificação diferencia a GCD de outras formas de produção social de informação, como rumores ou relatos isolados nas redes sociais. Os protocolos metodológicos desenvolvidos pelo Fogo Cruzado demonstram que a produção cidadã de dados pode alcançar níveis de rigor comparáveis aos de instituições governamentais, desafiando a falsa dicotomia entre fontes estatais e conhecimento leigo, supostamente menos realista. Esta abordagem metodológica visa não apenas refletir a realidade da violência armada com maior precisão, mas também constituir um instrumento confiável para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

Um ponto importante da GCD é aumentar o acesso a informações, atendendo às necessidades atuais de "coprodução de informações" (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023) e/ou investimento em evidências híbridas (Fonseca *et al.*, 2022) para superar os desafios de problemas sociais cada vez mais complexos. Neste sentido, a base de dados completa é disponibilizada em formato aberto para pesquisadores, jornalistas e organizações que desejam realizar análises mais aprofundadas. Esta política de dados abertos contrasta com a tradicional opacidade de muitas instituições públicas na área de segurança, que frequentemente tratam informações sobre violência como assunto sigiloso ou estratégico, restringindo o acesso público. Ao democratizar o acesso a estas informações, o Fogo Cruzado contribui para um debate público mais informado e para o empoderamento das comunidades afetadas pela violência armada.

6 POTENCIALIDADES DA GCD

Até aqui, buscou-se argumentar que a GCD representa um movimento crescente de democratização da produção de conhecimento que desafia o monopólio tradicional de instituições governamentais e acadêmicas sobre a definição do que constitui evidência válida para o debate público, dialogando de forma direta com autores que defendem modelos moderados de produção de evidências (Pinheiro, 2020, 2022). Esta seção examina as principais potencialidades das iniciativas de GCD, baseando-se na experiência empírica de organizações brasileiras que têm desenvolvido metodologias inovadoras para documentar realidades sociais complexas.

A origem de muitas iniciativas de GCD no Brasil está intimamente relacionada à identificação de lacunas significativas nos dados governamentais disponíveis. Estas lacunas não são meramente técnicas, mas refletem prioridades políticas e limitações estruturais do Estado na captura de determinados fenômenos sociais. O caso do Instituto Fogo Cruzado ilustra exemplarmente esta dinâmica. A categoria *bala perdida* havia sido incluída nas produções estatísticas do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro – órgão governamental de produção de dados

governamentais de segurança –, mas, após poucos anos, foi descontinuada. Em um estado no qual tiroteios são frequentes e uma parcela significativa da população tem medo de ser surpreendida por confrontos armados próximo a si,[13] a ausência de um indicador sobre a frequência de tiroteios representa uma grave lacuna informacional, invisibilizando uma realidade cotidiana que afeta milhões de pessoas.

Situação similar motivou outros trabalhos, como quando o Observatório de Favelas passou a registrar casos de violência política. Não havia nenhuma categoria nos dados governamentais para identificar violência política ou violência com motivação política. Esta ausência levou a organização a desenvolver metodologias próprias, recorrendo a fontes jornalísticas e construindo conceitos analíticos específicos para capturar um fenômeno que, embora empiricamente observável, permanecia estatisticamente invisível.

O Geni-UFF enfrentou desafio semelhante ao tentar produzir um estudo a respeito da relação entre crimes patrimoniais, sobretudo o roubo de cargas, e as ações do Estado para combatê-los no Rio de Janeiro. Apesar da relevância do tema para políticas de segurança pública, não existiam dados sistemáticos sobre operações policiais e seus resultados, levando o grupo a construir uma base de dados a partir de consultas manuais a jornais, incluindo pesquisas na Biblioteca Nacional para períodos anteriores à era digital.

6.1 Metodologias inovadoras e experimentais

Uma das principais potencialidades da GCD reside na capacidade de formular metodologias inovadoras e trabalhar com fontes heterodoxas para a coleta de dados. Diferentemente das estatísticas governamentais, que frequentemente seguem padrões tradicionais, iniciativas de GCD podem experimentar abordagens metodológicas mais flexíveis e adaptadas a contextos específicos.

A metodologia para identificar casos de violência política do Observatório de Favelas, por exemplo, vai além das definições jurídicas tradicionais. Em vez de se limitar a políticos profissionais, a organização ampliou o conceito de ator político para incluir ativistas, lideranças de movimentos sociais, presidentes de associações de moradores e até jornalistas com atuação política local. Esta expansão conceitual permite capturar dimensões da violência política que permaneceriam invisíveis em abordagens mais restritivas.

13. Pesquisa Datafolha de 2022 aponta que 91% dos cariocas têm medo de ser vítimas de bala perdida (Cardoso, 2022).

A validação dos casos combina coleta sistemática com análise qualitativa. Após a identificação inicial por meio de clipagem de jornais, cada caso passa por verificação manual com busca por informações complementares na internet, consulta a outras fontes jornalísticas e análise de redes sociais.

O Geni-UFF adota metodologia similar, mas com foco específico em operações policiais. A coleta manual permanece central, com pesquisadores treinados para esta tarefa. A organização reconhece que sua metodologia capta um limiar inferior dos casos – não registra a totalidade das operações policiais, mas identifica um mínimo confirmado por meio de fontes públicas.

Esta postura revela uma característica fundamental das iniciativas de GCD: a consciência de suas limitações e a transparência sobre o alcance de seus dados. Nenhuma metodologia de GCD será capaz de capturar todos os casos de um fenômeno, e nem é esta a sua pretensão. O objetivo não é a exaustividade estatística, mas a produção de um número representativo de casos que permita um olhar mais apurado para o que está acontecendo.

Tal abordagem tem vantagens: estabelece expectativas realistas sobre o que os dados podem e não podem revelar, denunciando interpretações inadequadas, que por óbvio podem acontecer; permite que organizações com recursos limitados produzam evidências confiáveis e úteis, ao focar a consistência metodológica em vez da completude absoluta; e cria base sólida de evidências verificáveis, com o conceito de limiar inferior. Mesmo que nem todos os casos sejam capturados, aqueles que são documentados passam por processos rigorosos de validação. Como observa o coordenador do Geni-UFF: "a gente não acha que o que a gente produz é efetivamente o número de operações policiais no Rio de Janeiro. Mas aquilo é o mínimo que a gente consegue ter confirmado".[14]

Em um cenário sem informações sobre operações, ter uma base de dados significativa representa um recurso fundamental para compreender os conflitos, subsidiar políticas públicas e dar visibilidade a uma problemática historicamente negligenciada pelo poder público.

6.2 Conhecimento territorial

A dimensão territorial é uma das vantagens fundamentais na produção de evidências por meio da GCD. O conhecimento produzido por comunidades territorializadas incorpora nuances contextuais dificilmente capturáveis por pesquisas padronizadas ou registros administrativos. Esta dimensão territorial não se refere apenas à localização geográfica, mas às relações sociais, dinâmicas de poder e significados culturais que conformam territórios como espaços vividos. Este conhecimento

14. Entrevista de pesquisa concedida às autoras em 13 de maio de 2025, na cidade do Rio de Janeiro.

territorial permite identificar particularidades que políticas públicas padronizadas frequentemente ignoram. Quando se discutem, por exemplo, políticas de drogas ou regulamentação, o conhecimento experiencial de comunidades específicas pode revelar implicações não antecipadas por análises generalizadas. O presidente do Instituto Mãe Crioula, Aiala Colares, explica que:

> o Instituto Mãe Crioula, a criação dele veio de uma necessidade, de nós termos uma instituição que estivesse muito nessa linha da investigação científica, mas também junto aos movimentos sociais, aos territórios quilombolas, para poder produzir um material com base num banco de dados que pudesse garantir algum tipo de incidência na política pública, tanto na política voltada para a questão que envolve, por exemplo, o desenvolvimento territorial, ou seja, que pudesse incentivar modelos alternativos de desenvolvimento com base nos investimentos a partir das comunidades quilombolas, mas também uma incidência na política que estivesse voltada para entender como a política de ciência pública poderia tratar especificamente das populações negras periféricas, das comunidades quilombolas, que a gente percebia, por exemplo, essa lacuna muito grande nesse entendimento.[15]

Outra potencialidade da produção de dados mais desagregados e da previsão de transparência e acesso a estes dados é a capacidade de articulação entre diferentes bases de dados, criando possibilidades de pesquisa não previstas inicialmente. Esta articulação funciona em múltiplas direções. Internamente, uma base de dados sobre operações policiais pode gerar derivações para estudos sobre chacinas, padrões de letalidade policial ou distribuição territorial da violência. Externamente, quando dados são disponibilizados para acesso público, outras organizações da sociedade civil começam a cruzar essas informações com bases específicas de seu interesse, multiplicando as possibilidades analíticas.

Este processo de proliferação e densificação do debate público por meio da articulação de dados representa uma das principais contribuições da GCD para a democratização do conhecimento, auxiliando na construção de pontes entre diferentes tipos de saberes (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023) e, com isso, contribuindo para a superação de obstáculos a modelos moderados de PPBEs (Pinheiro, 2022). Diferentemente de dados que, com frequência, circulam em silos institucionais, dados produzidos via GCD tendem a estimular usos criativos e conexões imprevistas.

6.3 Complementaridade com dados governamentais

Uma questão central para o futuro da GCD é a sua relação com dados governamentais. Provavelmente de forma não consciente, pesquisadores vinculados à GCD estão inseridos em um diálogo direto com pesquisadores de PPIEs que

15. Entrevista de pesquisa concedida às autoras em 20 de maio de 2025, na cidade de Brasília.

debatem a necessidade de evidências híbridas e de coprodução de evidências. Para ambos os lados, fica explícito que não se trata de substituir um ou outro modelo informacional, mas reconhecer as limitações de cada um e fomentar as potencialidades de cada qual, para que se complementem, ampliem a compreensão dos problemas sociais a serem enfrentados e, com isso, promovam uma gestão mais eficiente e legítima deles. Nesse sentido, a maioria das organizações GCD entrevistadas rejeita explicitamente a lógica da substituição, preferindo posicionar o seu trabalho como complementar aos dados produzidos por órgãos do governo. Para o presidente do Instituto Mãe Crioula, Aiala Colares:

> Ela é um complemento. Jamais a geração cidadã de dados, com base nessa informação coletada em campo, ela vai substituir os dados oficiais. Mas ela jamais deverá ser negligenciada.[16]

André Rodrigues, professor da UFF e pesquisador do Observatório de Favelas, endossa:

> Eu acho muito importante que a sociedade produza dados para além dos dados oficiais, mas num horizonte de, sim, havendo os dados oficiais, a gente coleta dados para produzir a crítica desses dados oficiais.[17]

Esta perspectiva complementar reconhece tanto as potencialidades quanto as limitações da GCD. Organizações da sociedade civil frequentemente carecem dos recursos institucionais e financeiros necessários para manter iniciativas de coleta de dados em larga escala ao longo do tempo. Nesse sentido, a produção governamental de dados continua sendo fundamental para o monitoramento sistemático de fenômenos sociais. E, inclusive, o sucesso de algumas iniciativas GCD pode ser pensado enquanto fase de testes para a posterior incorporação da produção de dados essenciais pelo Estado, como o monitoramento de disparos de arma de fogo em ações policiais, que poderia ser feito de forma mais apropriada pelos próprios agentes do Estado.

No entanto, esta complementaridade não deve ser confundida com subordinação. Várias organizações documentam casos em que suas bases de dados são mais precisas ou abrangentes que registros governamentais equivalentes. O Geni-UFF, por exemplo, identificou subnotificação de 35% a 50% na base de operações policiais do Ministério Público do Rio de Janeiro, em comparação com a sua própria base. O Instituto Fogo Cruzado, por seu turno, chama a atenção que, muitas vezes, o indicador de morte por intervenção de agentes do estado é insuficiente para medir o impacto direto das ações policiais nas mortes violentas intencionais, visto que desconsidera pessoas baleadas com armas que não as policiais, desresponsabilizando o Estado por falhar na tarefa de evitar ou arrefecer o conflito.

16. Entrevista de pesquisa concedida às autoras em 20 de maio de 2025, na cidade de Brasília.
17. Entrevista de pesquisa concedida às autoras em 22 de maio de 2025, na cidade de Angra dos Reis.

6.4 Incidência no poder público e uso em políticas

A produção de dados pela sociedade civil tem demonstrado capacidade crescente de influenciar debates públicos e orientar políticas governamentais no campo da segurança pública, demonstrando uma crescente abertura a modelos informacionais moderados no que diz respeito à utilização de evidências para orientar políticas públicas.

No campo legislativo, informações produzidas pelo Instituto Fogo Cruzado, por exemplo, ajudaram a fundamentar a Lei nº 9.180/2021, conhecida como Lei Ágatha – criada em homenagem à menina Ágatha Vitória Sales Félix, de 8 anos, morta por um disparo de policial militar no Complexo do Alemão em setembro de 2019. A lei determina prioridade na tramitação dos procedimentos investigatórios que visem à apuração e à responsabilização de crimes contra a vida e outros crimes que resultem em morte, inclusive na modalidade tentada, que tenham como vítimas crianças e adolescentes no âmbito do estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2021). Inicialmente, o caso de Ágatha foi visto por muitos como um episódio isolado e trágico, mas os dados sistemáticos coletados pelo instituto revelam uma realidade muito mais alarmante: mais de setecentas crianças e adolescentes foram baleadas na região metropolitana do Rio de Janeiro em pouco menos de nove anos, sendo que cerca de 45% dessas vítimas foram atingidas em ações policiais, demonstrando que a vitimização pela polícia nesta faixa etária era bem mais comum do que se supunha, ocorrendo em média um baleado nessa situação a cada dez dias. O reconhecimento das evidências produzidas pelo instituto, analisadas em conjunto com estatísticas governamentais, foi essencial para a construção e para a aprovação de tal medida legislativa, transformada em lei.

No âmbito judicial, organizações como o Geni-UFF e o Fogo Cruzado têm atuação significativa na construção de notas técnicas e relatórios utilizados em processos de tutela coletiva ou individual. Dados produzidos via GCD são frequentemente solicitados pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público (MP) e até por cortes internacionais de direitos humanos para fundamentar ações judiciais. É exemplo disso a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635, no Supremo Tribunal Federal (STF), conhecida como ADPF das Favelas, que estabeleceu limites para operações policiais em favelas durante a pandemia de covid-19, e foi instruída com dados provenientes de monitoramento cidadão.

Outro exemplo é o dossiê produzido pela Antra, que tem sido referenciado em decisões do STF, evidenciando como dados cidadãos podem influenciar interpretações constitucionais. De acordo com a presidenta da Antra, Bruna Benevides,

> quando o STF vai trazer o julgamento, ele tá lá olhando pros nossos dossiês pra dizer realmente isso aqui dialoga com a realidade. Então também é sobre sermos

> subsídios para as políticas públicas. Não é só o *Dossiê* ser o carro-chefe, no sentido de ser um produto mais importante da Antra, mas talvez seja o maior ponto de virada, sobretudo na última década, para dialogar com a luta trans que vinha crescente no mundo e no Brasil também não tava diferente, tanto é que a partir dele a gente se desdobra em outras frentes.[18]

Estes são apenas mais alguns exemplos que demonstram a abertura de instituições públicas – e, nesse caso, do Poder Judiciário – à produção híbrida de evidências (Fonseca *et al.*, 2022) como forma de superar limitações de modelos tradicionais e racionalistas de produção de evidências para análises de políticas públicas (Pinheiro, 2022).

Também faz parte dessa incidência a sensibilização da opinião pública e o constrangimento de autoridades. Nesse eixo, a GCD atua no sentido de criticar modelos tradicionalistas de PPBEs, denunciando não apenas as limitações do conhecimento científico e governamental aplicado a políticas públicas (Pinheiro, 2022), mas também as próprias relações de poder entre ciência e política enquanto fenômenos socialmente construídos e altamente interligados (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023). A Antra reconhece explicitamente o objetivo de promover o constrangimento público pela falta de ações do Estado brasileiro em relação à violência contra travestis e transexuais, que é pública e notória. A estratégia da denúncia pública e do constrangimento de autoridades também faz parte da rotina do Fogo Cruzado, que utiliza a produção de dados em tempo real para influenciar a imprensa e pautar a agenda pública. Reportagens baseadas em suas informações tornaram-se frequentes na mídia nacional e internacional, contribuindo para visibilizar a magnitude da violência armada, especialmente em territórios periféricos, e estabelecendo novos parâmetros para o debate sobre políticas de segurança no país.

Neste sentido, como muitas vezes os dados produzidos via GCD são utilizados para confrontar ações governamentais, a aceitabilidade destes dados por parte do poder público varia significativamente conforme o contexto político e as relações de força estabelecidas, sendo consideravelmente mais crítico no âmbito do Executivo. Segundo Daniel Hirata, coordenador do Geni-UFF:

> A receptividade dos dados tem a ver com quem está no governo. [...] O que eu acho é que, dependendo do grupo que está no governo, isso vai ser mais ou menos aceito e terá mais ou menos permeabilidade para a Constituição Brasileira. Os dados entram em uma relação de poder.[19]

18. Entrevista de pesquisa concedida às autoras em 20 de maio de 2025, na cidade do Rio de Janeiro.
19. Entrevista de pesquisa concedida às autoras em 13 de maio de 2025, na cidade do Rio de Janeiro.

Esta variabilidade representa um desafio estrutural para a institucionalização da GCD como fonte legítima de evidências para políticas públicas. A alternância de governos pode resultar em maior ou menor receptividade a dados produzidos pela sociedade civil. Esta resistência não se limita ao questionamento metodológico, mas frequentemente envolve contestação política da legitimidade de organizações da sociedade civil para produzir dados sobre temas sensíveis. Governos podem perceber dados cidadãos como denúncia de violações estatais, gerando conflitos de interesse que dificultam o diálogo construtivo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS

A GCD representa não apenas um complemento às fontes tradicionais de evidência, mas um caminho para fortalecer a democracia, ampliando formas de participação social no que diz respeito à produção e ao uso de conhecimento pelo Estado. Nesse sentido, defendemos que o fortalecimento de metodologias GCD dialoga diretamente com os debates sobre modelos moderados de PPIEs (Pinheiro, 2020, 2022), podendo ser um forte aliado no que concerne ao estímulo da produção de evidências híbridas, sobretudo aquelas relacionadas à ecologia dos saberes (Fonseca *et al.*, 2022).

Ao valorizar o conhecimento experiencial de comunidades afetadas por problemas sociais, estas iniciativas contribuem para uma epistemologia mais inclusiva, que reconhece a pluralidade de saberes. O potencial democratizante manifesta-se em múltiplas dimensões. No plano político, a GCD contesta relações assimétricas de poder, permitindo que grupos historicamente marginalizados documentem suas realidades e desafiem narrativas governamentais. No plano epistemológico, reconhece formas diversas de conhecimento, superando dicotomias entre saber científico e nativo. Já no plano pedagógico, os processos de capacitação ampliam o capital social e informacional de comunidades vulneráveis.

Nesse sentido, ao alargar o escopo de quem pode produzir dados considerados legítimos para o debate público, a GCD contribui para uma governança mais inclusiva e responsiva. Este potencial democrático manifesta-se tanto no plano procedimental – ampliando o acesso à produção e o uso de informações relevantes para decisões públicas – quanto no plano substantivo – permitindo que perspectivas e realidades anteriormente invisibilizadas influenciem efetivamente o conteúdo das políticas. Numa democracia vibrante, a pluralidade de vozes e perspectivas constitui valor fundamental. A GCD contribui para materializar esta pluralidade no campo da produção de conhecimento.

Em outras palavras, a GCD ajuda a superar visões reducionistas e descontextualizadas dos problemas sociais, frequentemente presentes em abordagens

tecnocráticas de políticas baseadas em evidências. Ao incorporar o conhecimento experiencial de comunidades afetadas e a compreensão contextualizada de dinâmicas territoriais, a GCD permite análises mais complexas e nuançadas dos fenômenos sociais.

Esta contribuição é particularmente relevante para problemas marcados por multicausalidade, não linearidade e forte dependência contextual – características da maioria dos desafios contemporâneos em políticas públicas, como reconhecido por Pinheiro (2022) ao analisar modelos informacionais tradicionais para PPBEs e propor uma epistemologia moderada. A violência urbana, por exemplo, não pode ser adequadamente compreendida ou enfrentada a partir de modelos causais simplistas. Requer abordagens sensíveis às especificidades territoriais, às dinâmicas relacionais e aos significados culturalmente construídos.

Este capítulo argumentou que, no atual cenário de fragilidades institucionais e desafios informacionais, a GCD representa um caminho promissor para fortalecer a capacidade do Estado brasileiro de produzir e utilizar conhecimento relevante para o aprimoramento das políticas públicas, abrindo espaço para aceitação e, mesmo, fomento de produção de evidências híbridas (Fonseca *et al.*, 2022). Iniciativas como o Fogo Cruzado, ao combinarem dados quantitativos precisos com informações qualitativas contextualizadas, oferecem um modelo promissor para uma compreensão mais holística e refinada dos problemas públicos, superando falsas dicotomias entre abordagens quantitativas e qualitativas, ou entre perspectivas macro e microestruturais. E, ao seu lado, tantas outras iniciativas – como a CPT, o Geni-UFF, a Antra, o Observatório de Favelas e o Instituto Mãe Crioula – demonstram o potencial transformador da participação social na construção de políticas mais informadas, legítimas e efetivas, especialmente em áreas caracterizadas por alta complexidade e conflito.

Mas é importante destacar que a incorporação efetiva da GCD no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas não é um caminho linear, sem dificuldades. Em primeiro lugar, é importante reconhecer que a multiplicação de tecnologias da informação facilita o contato com – e o surgimento de – novos modelos epistemológicos nativos, voltados para a visibilidade de problemas sociais legítimos e importantes. No entanto, em contrapartida, também facilita a propagação de modelos orientados politicamente para a desinformação como forma de perpetuação do poder de determinados grupos, em detrimento de direitos de outros. Nesse sentido, é imprescindível chamar a atenção novamente para a relação entre ciência e política enquanto fenômenos socialmente construídos, apontada por Bandola-Gill, Arthur e Leng (2023), estendendo a reflexão para o tipo de ciência produzida também pela sociedade civil. O uso de evidências deve ser sempre condicionado a uma análise conceitual

criteriosa de como e por quem a informação em questão está sendo produzida (Pinheiro, 2022, p. 69). Não se trata de descartar evidências produzidas por atores não governamentais ou da academia tradicional, nem de aceitar acriticamente qualquer organização que se promova enquanto GCD, mas, sim, de fundar e promover um modelo moderado de PPIEs, que reconheça evidências híbridas, sem paternalismos, submetendo as novas metodologias a análises de qualidade e pertinência de acordo com a sua relevância, e os avanços metodológicos disponíveis aos diferentes campos de saber e aos recursos financeiros que os sustentam.

Em segundo lugar, destaca-se justamente a necessidade de desenvolvimento de novos arranjos institucionais, voltados para a análise e o reconhecimento da legitimidade e o valor destas diferentes fontes de evidência. Estes arranjos devem superar tanto a tecnocracia que valoriza exclusivamente o conhecimento especializado formal, quanto populismos que desvalorizam a *expertise* técnica em nome de uma suposta sabedoria popular indiferenciada. Experiências promissoras incluem: i) conselhos gestores de políticas públicas com participação efetiva de organizações produtoras de dados cidadãos; ii) observatórios mistos que integram dados governamentais, acadêmicos e da sociedade civil; iii) comitês de usuários de estatísticas governamentais que incorporam perspectivas cidadãs no desenho de pesquisas governamentais; e iv) plataformas colaborativas de dados abertos que permitem o cruzamento de informações de diferentes fontes. Estes arranjos não eliminam tensões e conflitos inerentes à pluralidade de perspectivas e interesses, mas criam canais institucionalizados para processá-los democraticamente, ampliando a base de evidências híbridas disponíveis para a tomada de decisão pública (Fonseca *et al.*, 2022).

Em outras palavras, a realização plena deste potencial requer não apenas o aprimoramento técnico e metodológico das iniciativas de GCD, mas também transformações mais amplas nas culturas institucionais e práticas políticas que moldam a relação entre o Estado e a sociedade na produção e no uso de conhecimento. O reconhecimento da legitimidade e do valor de diferentes formas de saber, a criação de espaços institucionalizados para a coprodução de conhecimento e o desenvolvimento de capacidades tanto estatais quanto societais para o diálogo epistêmico constituem desafios fundamentais para a consolidação de um modelo mais democrático e contextualizado de tomada de decisão pública.

É necessária, portanto, uma agenda pública que aprofunde a compreensão das potencialidades e desafios da GCD como instrumento de transformação social e política. Relata-se, a seguir, o que se incluiria na agenda.

1) O desenvolvimento de metodologias para avaliar a qualidade e a confiabilidade de dados cidadãos que reconheçam suas especificidades sem impor padrões inapropriados derivados de contextos exclusivamente acadêmicos ou governamentais.

2) Estudos comparativos de experiências de GCD em diferentes contextos e setores de políticas, identificando fatores que facilitam ou dificultam seu desenvolvimento e efetividade.

3) Análises dos impactos da GCD na legitimidade e na efetividade das políticas públicas, incluindo estudos de caso sobre como dados cidadãos influenciam processos decisórios em diferentes arenas institucionais.

4) Investigação dos mecanismos institucionais que podem facilitar ou inibir a incorporação de evidências cidadãs no processo decisório, incluindo barreiras legais, culturais e organizacionais à integração de diferentes formas de conhecimento.

5) Desenvolvimento de protocolos éticos específicos para a GCD que abordem questões como consentimento informado, privacidade, segurança de colaboradores e justiça epistêmica na atribuição de crédito e autoria.

A consolidação da GCD como fonte legítima de evidências requer o enfrentamento de desafios relacionados à sustentabilidade, aceitabilidade governamental e institucionalização de processos colaborativos entre sociedade civil, academia e poder público. O futuro da GCD no Brasil dependerá da capacidade de construir arranjos institucionais que reconheçam e valorizem diferentes formas de contribuição ao processo de produção de conhecimento, estabelecendo regras transparentes e verificáveis que se apliquem tanto a dados oficiais quanto cidadãos. Dessa forma, esta visão aponta para um futuro em que a qualidade metodológica e a transparência, mais que a origem institucional, definam a legitimidade de dados no debate público.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Mirian Conceição Moreira *et al.* Subnotificação e invisibilidade da violência contra a mulher. **Revista Médica de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 26, p. S313-S317, 2016. Supl. 8.

BANDOLA-GILL, Justyna; ARTHUR, Megan; LENG, Rhodri. What is co-production? Conceptualising and understanding co-production of knowledge and policy across different theoretical perspectives. **Evidence & Policy**, v. 19, n. 2, p. 275-298, 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1332/174426421X16420955772641.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Fontes de dados policiais em estudos criminológicos: limites e potenciais. *In*: FÓRUM DE DEBATES CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS – CONCEITUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL, CRIME E RELATO I, AS BASES DE DADOS POLICIAIS, 1., 2000, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Ipea; Ucam, 2000.

BEATO FILHO, Claúdio Chaves; VARGAS, Eduardo Viana. (coord.). **Survey de vitimização em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2002.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A pesquisa participante e a participação da pesquisa: um olhar entre tempos e espaços a partir da América Latina. *In*: BRANDÃO, Carlos R.; STRECK, Danilo R. (org.). **Pesquisa participante**: a partilha do saber. 2. ed. Aparecida: Ideias & Letras, 2006.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BROWN, Phil. Popular epidemiology and toxic waste contamination: lay and professional ways of knowing. **Journal of Health and Social Behavior**, v. 33, n. 3, p. 267-281, set. 1992.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Quando o Estado mata: desafios para medir os crimes contra a vida de autoria de policiais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 23, n. 56, p. 154-183, jan.-abr. 2021.

CAMARGOS, Camila Xavier. **A transparência ativa dos estados brasileiros para dados de segurança pública**: uma avaliação nacional com base na Lei 12.527/2011. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de São João Del-Rey, São João Del-Rey, 2018.

CARDOSO, William. Datafolha: paulistas temem mais assalto, e bala perdida é o maior medo em RJ e MG. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 jul. 2022. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/07/datafolha-paulistas-temem-mais-assalto-e-bala-perdida-e-o-maior-medo-em-rj-e-mg.shtml. Acesso em: 8 jul. 2022.

CASA FLUMINENSE. **De olho no transporte**: clima da viagem, cidades 2030 são triplo zero. 4. ed. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2024. 28 p. Disponível em: https://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2024/10/DOT-4-Casa-Fluminense-6.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

CEDOC-CPT – CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUÍNO. **Conflitos no campo Brasil 2024**. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 2025. 32 p.

COSTA, Arthur Trindade M.; LIMA, Renato Sérgio de. Estatísticas oficiais, violência e crime no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 84, p. 81-106, 2017.

CYPRESTE, Judite. Quaest: violência se descola de questões sociais e se isola como principal preocupação do brasileiro. **G1**, São Paulo, 2 abr. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/04/02/violencia-passa-a-ser-a-maior-preocupacao-do-brasileiro-aponta-pesquisa-quaest.ghtml. Acesso em: 12 jun. 2025.

DATASUS tenta se modernizar em meio à queda recorde de investimentos e de servidores. **IQC**, 22 jul. 2022. Disponível em: https://iqc.org.br/observatorio/artigos/saude/datasus-tenta-se-modernizar-em-meio-a-queda-recorde-de-investimentos-e-de-servidores-. Acesso em: 12 jun. 2025.

DUNN, Peter. **Abuse around difference**: a sociological exploration of gay men´s experiences of "hate crimes" and policy responses to it. Tese (Doutorado) – London School of Economics and Political Sciences, Londres, 2010.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253. Acesso em: 14 jun. 2025.

FIRMINO, Rodrigo José; VIEIRA, Gilberto; NASCIMENTO NETO, Paulo. **Ativismos digitais e geração cidadã de dados em territórios periféricos**. [*S. l.*]: data_labe; Jararaca; PUC-PR, jul. 2023. (Policy Brief, n. 10). Disponível em: https://pt.scribd.com/document/738845721/Ativismos-Digitais-e-Geracao-Cidada-de-Dados-Em-Territorios-Perifericos. Acesso em: 3 jun. 2025.

FONSECA, Igor Ferraz da *et al*. Instituições participativas e evidências híbridas: deliberação, relações fecundas e ecologia de saberes. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2022. p. 223-250. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo6.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137-160, jun. 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

LANÇAMENTO da campanha "Desinveste Já" – Por que queremos o desinvestimento das polícias? **DMJ Racial**, Rio de Janeiro, 26 nov. 2024. Disponível em: https://dmjracial.com/2024/11/26/lancamento-da-campanha-desinveste-ja-porque-queremos-o-desinvestimento-das-policias/. Acesso em: 13 jun. 2025.

LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza *et al.* A atuação dos órgãos da segurança pública junto à população LGBT. *In*: PRADO, Marco Aurélio Máximo (coord.). **Relatório da pesquisa "Segurança Pública e População LGBT"**. 2. ed. Belo Horizonte: SENASP/PNUD/NUH-UFMG, 2013. p. 9-38. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/pspvolume6/a_atuacao_orgaos_seguranca_publica_junto_populacao_lgbt.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

PASSOS, Juliana. Falta de integração e distribuição das bases de dados fragiliza sistemas de informação em saúde no país. **Fiocruz**, Rio de Janeiro, 12 abr. 2022. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/falta-de-integracao-e-distribuicao-das-bases-de-dados-fragiliza-sistemas-de. Acesso em: 12 jun. 2025.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 17-27, nov. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art1.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al.* (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. cap. 1, p. 59-84. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo1.

REDES DA MARÉ. **Boletim Direito à Segurança Pública na Maré**: dados de 2024. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2025. (Edição especial, De olho na ADPF 635). 30 p. Disponível em: https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimDireitoSegPublicaADPF25.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

RIBAS, Sílvio. Crise no IBGE gera temor de controle político das estatísticas oficiais. **Gazeta do Povo**, Brasília, 25 set. 2024. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/economia/crise-no-ibge-reforca-suspeita-de-controle-politico-das-estatisticas-oficiais/. Acesso em: 12 jun. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 9.180, de 12 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre a garantia de prioridade na tramitação dos procedimentos investigatórios que visem à apuração e responsabilização de crimes contra a vida e outros crimes com resultado morte, inclusive na modalidade tentada, que tenham como vítimas crianças e adolescentes, no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 12 jan. 2021.

RODRIGUES, Gustavo. DataSUS e cibersegurança: novos ataques, mesmos problemas. **Iris**, Belo Horizonte, 7 fev. 2022. Disponível em: https://irisbh.com.br/datasus-e-ciberseguranca-novos-ataques-mesmos-problemas/. Acesso em: 12 jun. 2025.

SILVA, Lara Pirro Gomes da. **Contra-dados não há argumentos**: contribuições da Geração Cidadã de Dados na compreensão do fenômeno do feminicídio em Pernambuco. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2025.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BENEVIDES, Bruna G. **Dossiê**: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2024. Brasília: Distrito Drag; Antra, 2025. 144 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento dos sistemas de monitoramento e avaliação dos órgãos da administração direta do poder executivo**. Brasília: TCU, 2010.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Cartografias da violência na Amazônia**. 2. ed. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/cartografias-da-violencia-na-amazonia-2a-edicao. Acesso em: 4 jun. 2025.

KOGA, Natália Massaco *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).

MEIJER, Albert; POTJER, Suzanne. Citizen-generated open data: an explorative analysis of 25 cases. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 4, p. 613-621, 2018.

MELO, Maria Aparecida de Souza *et al*. Percepção dos profissionais de saúde sobre os fatores associados à subnotificação no Sistema Nacional de Agravos de Notificação (Sinan). **Revista de Administração em Saúde**, v. 18, n. 71, 2018. Disponível em: https://cqh.org.br/ojs-2.4.8/index.php/ras/article/view/104. Acesso em: 13 jun. 2025.

MOTA, Polinho. **Manifesto Geração Cidadã de Dados**. Rio de Janeiro: data_labe, 2023. 6 p. Disponível em: https://datalabe.org/manifesto-rede-gcd/. Acesso em: 3 jun. 2025.

PIOVESAN, Federico. **Statistical perspectives on citizen generated data**. [*S. l.*]: DataShift, 2015. Disponível em: https://thedatashift.civicus.org/wp-content/uploads/2015/07/Statistical-perspectives-on-cgd_ExecSummary.pdf. Acesso em: 3 jun. 2025.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. A produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998. **Dados**: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 159-193, 2010.

RODRIGUES, André *et al*. **Violência política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2024. 121 p. Disponível em: https://observatoriodefavelas.org.br/acervo/violencia-politica-na-regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro-e-na-baia-da-ilha-grande/. Acesso em: 9 set. 2025.

SANTIAGO, Evandro Lima. **Táticas de resistência movida a dados**: geração cidadã de dados e ativismo digital em favelas. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022.

ZILLI, Luís Felipe. Mensurando a violência e o crime: potencialidades, vulnerabilidades e implicações para políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 30-48, fev.-mar. 2018.

CAPÍTULO 19

(CO)PRODUÇÃO, TRADUÇÃO E USO DE EVIDÊNCIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO TRANSCIDADANIA EM SÃO PAULO

Catarina Ianni Segatto[1]
Roberto Rocha Coelho Pires[2]
Mariana Pinheiro de Carvalho[3]

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre as evidências nas políticas públicas discutem seu uso, principalmente, no processo decisório ao longo da formulação das políticas, incluindo tanto as arenas institucionais existentes, que permitem a participação de diferentes atores nesse processo, como os tipos de evidências utilizados por eles e suas hierarquizações (Cairney, 2016; Howlett e Craft, 2013; Stoker e Evans, 2016). Também há estudos que discutem as barreiras e os vieses envolvidos nesse processo e os usos das evidências para legitimar determinados enquadramentos (*frames*) e ideias (Cairney, 2016; Fischer e Gottweis, 2012; Stoker e Evans, 2016). Apesar disso, poucos estudos discutem o uso de evidências no processo de implementação de políticas, particularmente na interação entre trabalhadores da linha de frente e beneficiários (Howlett e Craft, 2013).

Em meio a uma percepção de um desencontro entre os debates sobre evidências e implementação de políticas, o objetivo deste capítulo é compreender como evidências podem ser produzidas e utilizadas em processos de implementação de políticas, influenciando melhorias no acesso e nas experiências dos beneficiários com políticas e serviços públicos.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas, em especial aqueles orientados pela perspectiva da burocracia de nível de rua, produziram um acúmulo fundamental para a compreensão da discricionariedade exercida pelos burocratas de nível de rua, da influência de diversos fatores sobre essa discricionariedade – como fatores contextuais, institucionais, organizacionais, profissionais e

1. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP); e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). *E-mail*: catarina.segatto@gmail.com.

2. Coordenador de Planejamento e Análise de Políticas Públicas na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: roberto.pires@ipea.gov.br.

3. Pesquisadora júnior do CEM; e doutoranda do Departamento de Ciência Política da USP. *E-mail*: mariana.pinheiro.carvalho@usp.br.

pessoais –, bem como das práticas, decisões e interações entre burocratas e cidadãos e seus efeitos no acesso às políticas públicas (Lipsky, 1980; Maynard-Moody e Musheno, 2003; Pires e Lotta, 2019). No entanto, o debate sobre evidências não foi explorado em profundidade por esses estudos.

São limitadas as pesquisas que aprofundam a compreensão da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva do cidadão (Dubois, 2023), incorporando suas percepções e representações para compreender a implementação das políticas. Estudos recentes sobre a perspectiva do usuário demonstram como esses indivíduos ajustam suas narrativas para destacar experiências ou enfatizar aspectos específicos destas (Soss, 1999). Além disso, atributos pessoais, especialmente raça e gênero, moldam as relações e interações dos cidadãos com os serviços públicos, bem como suas percepções sobre seu acesso a políticas e direitos (Serre, 2017). Outros estudos exploram como eles passam por experiências de limbo e espera (Auyero, 2012; Eiró, 2017) e/ou acessam serviços a partir de intermediações (Magri, Lotta e Miranda, 2023; Pires e Miranda, 2025). Há ainda um conjunto crescente de estudos que explora os desafios enfrentados pelos indivíduos ao interagir com o Estado, conhecidos como fardos administrativos (Martin, Delaney e Doyle, 2024), que também operam como um mecanismo de regulação estatal do gênero (Herd e Moynihan, 2025).

Este estudo analisa o caso do Programa Transcidadania, implementado no município de São Paulo desde 2015, uma política voltada para a redução das vulnerabilidades, a garantia de acesso a políticas públicas e a inclusão das pessoas trans. O programa prevê a transferência de renda para as beneficiárias[4] a partir do pagamento de uma bolsa (por meio do Programa Operação Trabalho – POT) por três anos, período em que estas realizam atividades, como a continuidade do ensino regular e a realização de cursos profissionais, com o acompanhamento dos centros de referência (Magri, 2021).

A produção de evidências contou com um processo de interação, diálogo e construção conjunta entre gestores, profissionais, professores, pesquisadores e alunos. Desenvolveu-se uma análise qualitativa da implementação do Programa Transcidadania, por meio da realização de entrevistas em profundidade com trabalhadores da linha de frente e da aplicação de instrumentos da Inclua: Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas[5] junto a gestores e profissionais envolvidos com o programa. A utilização da Inclua no estudo teve uma dupla função. Primeiro, orientou o roteiro para a coleta e a análise de informações sobre como os processos ordinários de implementação do Transcidadania podem

4. Utilizaremos o termo beneficiárias para nos referirmos às beneficiárias, beneficiários e beneficiáries, já que este foi o termo utilizado por todos os entrevistados do programa, cujo início foi marcado por uma articulação forte com as mulheres trans que viviam no centro de São Paulo.

5. Para mais informações acessar: https://inclua.ipea.gov.br/. Acesso em: 23 mar. 2026.

engendrar riscos de exclusão, barreiras de acesso e tratamento inadequado do público-alvo, especialmente considerando-se os subgrupos que enfrentam maiores vulnerabilidades, numa perspectiva interseccional. Em segundo lugar, em um nível metanalítico, a utilização da Inclua ofereceu uma oportunidade de avaliação de um instrumento para a produção de evidências a partir dos processos de implementação, por meio da sistematização de experiências e conhecimentos práticos dos agentes envolvidos, visando contribuir para aperfeiçoamentos nos arranjos de gestão, nos fluxos de operação, na conduta dos agentes públicos e, finalmente, na experiência dos usuários no acesso aos serviços.

Este capítulo está organizado em seis seções, sendo esta introdução a primeira. Na segunda seção, é discutida a literatura sobre produção e uso de evidências nas políticas públicas, destacando-se o papel limitado da implementação e dos implementadores nesse processo. Na terceira, é apresentada uma breve sistematização da literatura sobre implementação, com destaque para os riscos de exclusão, tratamento inadequado e reprodução de desigualdades que podem emergir das interações entre agentes de implementação e beneficiários. Em seguida, na quarta seção, é apresentada a trajetória do Programa Transcidadania e os arranjos que sustentam a sua operação. Na quinta seção, os dados coletados sobre a implementação do programa são discutidos e analisados, com foco nos avanços e nos obstáculos para a inclusão de pessoas trans. As considerações finais compõem a sexta seção.

2 O LUGAR DOS IMPLEMENTADORES NA (CO)PRODUÇÃO E USO DE EVIDÊNCIAS

A literatura sobre o uso de evidências nas políticas públicas tem buscado compreender, de um lado, como ocorre a produção de evidências e, de outro, como se dá a incorporação e o uso das evidências nas políticas públicas. No debate sobre a produção de evidências, os estudos buscam compreender que atores as produzem – tomadores de decisão (políticos e burocratas), produtores de conhecimento (especialistas, acadêmicos e profissionais) e atores que traduzem o dado e a informação em alternativas de ação, os *knowledge brokers* (burocratas, especialistas e organizações da sociedade civil) – e que tipos de evidência produzem – informação, conhecimento e recomendações –, incluindo métodos de coleta e análise de dados utilizados por eles (Capano e Malandrino, 2022; Segatto *et al.*, 2022).

Alguns estudos, como a teoria das duas comunidades (Caplan, 1979), separam as comunidades de produtores e de consumidores de evidências para evidenciar que os desafios e as barreiras entre ambas as comunidades impedem o uso de evidências nas políticas públicas, incluindo diferenças em seus valores, práticas, linguagens e ritmos (Newman, Cherney e Head, 2016) e falta de contato

e desconfiança (Chapman, 2016). No entanto, outros estudos mostram que não há uma separação entre essas duas comunidades, as quais são compostas por acadêmicos, pesquisadores e tomadores de decisão, de modo que há mais interação, circulação e hibridismo do que separação entre elas (Wehrens, 2014).

Ainda assim, há assimetrias nesse processo. Especialistas, acadêmicos e profissionais frequentemente têm maior centralidade nas decisões de políticas públicas, sendo considerados produtores mais legítimos, incontestáveis e não politizados. Diversas abordagens, como a dos múltiplos fluxos e a das coalizões de defesa, reconhecem a importância da pesquisa e do conhecimento nas decisões sobre políticas públicas. Os estudos sobre comunidades epistêmicas e comunidades de políticas públicas, por exemplo, também discutem como os especialistas e os acadêmicos influenciam o processo decisório, o que é ainda mais expressivo em contextos de ambiguidade, de incerteza e de problemas complexos. É comum que os tomadores de decisão busquem conhecimento científico, acadêmico e profissional, incluindo especialistas que demonstrem evidências sobre a efetividade de determinadas soluções e grupos de especialistas reconhecidos por determinadas comunidades e redes para subsidiar as decisões e aumentar sua legitimidade a partir de processos que pareçam mais racionais e objetivos (Christensen, 2021).

Combinada à maior legitimidade de determinados produtores de conhecimento, há uma hierarquização das fontes de evidências relacionadas a métodos considerados mais consistentes, particularmente abordagens mais quantitativas e experimentais (Cairney, 2016; Head, 2016). Isso tem sido alterado com o reconhecimento de evidências qualitativas, provenientes de julgamentos profissionais e de experiências de usuários (Head, 2016).

Além disso, a literatura aponta que há diversos desafios à incorporação e ao uso de evidências provenientes de conhecimento científico, acadêmico e profissional. De um lado, a produção do conhecimento e a sua mobilização no processo decisório não são atividades neutras, nem isentas de valores, mas são social e politicamente inseridas. Especialistas oferecem aconselhamento a tomadores de decisão baseando-se em evidências científicas e em julgamentos de natureza moral, social e política que podem reforçar certos enquadramentos e formas de categorizar grupos (Cairney, 2016; Christensen, 2021; Dente e Humet, 2014).

De outro lado, na incorporação de evidências, os tomadores de decisão estão sujeitos a vieses cognitivos, como a tendência a superestimar a frequência e a probabilidade de determinados eventos, a reforçar decisões previamente tomadas, a manter o *status quo*, a alimentar expectativas irreais e a buscar informações que confirmem suas próprias crenças (viés de confirmação) (Cairney, 2016). Também podem ser afetados pelo negacionismo de lideranças políticas e pelas restrições institucionais e organizacionais, incluindo informações limitadas, assimetrias

de informação, incertezas, conflitos, ambiguidades, fragilidades institucionais e escassez de recursos (Koga *et al.*, 2020; Howlett e Craft, 2013; Stoker e Evans, 2016). Além disso, estudos recentes mostram que os tipos de evidências utilizados variam segundo os diferentes tomadores de decisão e os setores de políticas públicas (Saguin *et al.*, 2024).

Em função dessas barreiras, alguns estudos apontam a importância da difusão e da tradução de conhecimento por meio de mecanismos para impulsionar, extrair, adquirir, traduzir e incorporar evidências e do intercâmbio com diálogos deliberativos para discutir a síntese das evidências (Chapman, 2016). Alguns estudos defendem que as evidências possam ser provenientes de outros atores, como implementadores e cidadãos, a partir da ideia de que o conhecimento científico não detém primazia sobre os saberes construídos por outros atores (Howlett e Craft, 2013), e problematizam a divisão entre produtores e consumidores de evidências, mostrando que não é tão incomum a coprodução (Wehrens, 2014; Gofen, Rønning e Sønderskov, 2025).

A coprodução pode envolver diferentes formas, além da disseminação, tradução e mediação de conhecimento. As evidências devem ser produzidas por meio da participação dos cidadãos e dos implementadores de políticas, especialmente dos trabalhadores da linha de frente, sendo resultado de diferentes representações, práticas e formas de conhecimento de importantes atores na produção das políticas, bem como da interação entre eles. Esses processos também são relevantes como forma de construção da legitimidade das decisões tomadas (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023; Capano e Malandrino, 2022; Gofen, Rønning e Sønderskov, 2025; Howlett e Craft, 2013; Innes e Booher, 2010; Spink, 2001).

No entanto, há enormes desafios para a incorporação de outros atores nesse processo. De um lado, seu conhecimento frequentemente não é considerado utilizável, científico, legítimo e incontestável e, de outro, há uma dificuldade de incorporar pluralismo e contestação (Capano e Malandrino, 2022). Há estudos que mostram a participação dos cidadãos nesse processo (Hall *et al.*, 2016), mas poucos estudos analisam os implementadores.

3 INTERAÇÕES ENTRE AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO E BENEFICIÁRIOS: RISCOS DE EXCLUSÃO, TRATAMENTO INADEQUADO E REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES

Há décadas, a literatura sobre implementação vem contribuindo para os debates no campo de políticas públicas, indicando o longo e complexo itinerário entre a tomada de decisão e a efetiva entrega de bens e serviços públicos à população e como esses processos necessariamente impõem transformações e recriações (Majone e Wildavsky, 1984). Isso ocorre porque os processos de implementação envolvem

uma multiplicidade de atores (organizacionais e individuais), procedimentos e (inter)ações (Bardach, 1977), que, longe de serem neutros, influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados (Hill e Hupe, 2014).

As transformações provocadas nas políticas e nos seus públicos pelos processos de implementação podem envolver desde inovações em termos de gestão e do relacionamento com os atendidos até desvios, corrupção e captura do interesse público por agentes privados. Porém, tem ganhado relevância nos debates contemporâneos a ideia de que a implementação pode representar um *locus* de reprodução de desigualdades (Pires, 2019; Lotta e Pires, 2019), especialmente quando as políticas públicas são colocadas em ação em contextos caracterizados por desigualdades sociais extremas e fraquezas institucionais (Lotta *et al*., 2022; Peeters, Lotta e Nieto-Morales, 2024). Passa-se a questionar: como a operação cotidiana dos serviços públicos, a atuação dos agentes executores e as interações entre estes e os destinatários das políticas poderiam contribuir para uma distribuição desigual de oportunidades e para o reforço de formas de exclusão já existentes? E, se a implementação contribui para a acumulação de desvantagens por parte de grupos sociais já vulnerabilizados, quais seriam os mecanismos responsáveis por deflagrá-la?

Entendemos esses mecanismos como fatores que aumentam as probabilidades de qualquer política criar novas ou agravar velhas formas de desigualdade. Lipsky (1984) também chamou a atenção para o papel desses mecanismos na produção de um amplo processo de "destitularização", baseado em práticas burocráticas rotineiras (*bureaucratic disentitlement*), não em reformas legais que explicitamente propõem a retração de direitos. Isto é, enquanto, no plano formal, cidadãos continuam sendo concebidos como portadores de direitos sociais, no cotidiano da prestação dos serviços e benefícios, que deveria materializar esses direitos, formas de exclusão acabam sendo introduzidas, seja por meio dos arranjos institucionais e seus instrumentos, seja por meio das interações corriqueiras dos agentes públicos com os destinatários.

Os arranjos estruturam e dão suporte aos processos de implementação e materializam o modelo de governança embutido na provisão do serviço (Pires e Gomide, 2024), indicando os diferentes papéis desempenhados pelos atores envolvidos (quem faz o quê), assim como seus modos específicos de articulação, coordenação interinstitucional e instrumentação (Capano, Howlett e Ramesh, 2015; Marques, 2013; Le Galès, 2010). Um olhar atento aos arranjos de implementação provoca dois tipos de questões fundamentais para reflexões sobre reprodução de desigualdades, conforme a seguir.

1) Quem teve (ou não) a oportunidade de fazer parte do arranjo e ter seus interesses e pontos de vista institucionalmente representados? E, considerando-se que os arranjos frequentemente envolvem uma distribuição desigual de poder, recursos e papéis entre os atores participantes, quais são as capacidades (conectividade, centralidade etc.) de cada ator de interferir em decisões críticas sobre as estratégias de implementação e os cursos de ação a serem seguidos?
2) Dado que o processo de estabilização das relações entre os múltiplos atores envolvidos no arranjo envolve o desenvolvimento ou a adoção de instrumentos (procedimentos formais, protocolos, sistemas de informação, indicadores, formulários etc.), quais visões, valores e preconcepções sobre os usuários e seus modos de vida são fixados? Quais as implicações desses instrumentos, supostamente técnicos, para os usuários dos serviços e programas?

Quando enfocamos as interações nas linhas de frente do serviço público, ganham relevo as crenças, os comportamentos e as práticas cotidianas dos agentes de implementação. O conceito de "burocracia de nível de rua" (Lipsky, 1980; Hupe, Hill e Buffat, 2015) buscou precisamente chamar a atenção para o papel crucial desenvolvido por atores até então ignorados nas avaliações de políticas públicas, mas cujo trabalho cotidiano apresenta sérias implicações em termos da redefinição dos objetivos e do conteúdo de uma política, assim como das formas de relação com seus públicos (usuários, beneficiários, públicos-alvo etc.). Esses agentes se encontram em meio a um contínuo exercício de acomodação entre o desiderato formal e as condições reais e específicas da execução. Nesse processo, diversos elementos e referências que não fazem parte do conjunto de prescrições legais e formais passam a se embrenhar nas atividades de implementação de uma política pública (Dodier, 1989). Esses ajustamentos abrem caminhos para que os agentes de implementação consigam retomar algum controle sobre suas rotinas e cargas de trabalho perante as situações caóticas que se apresentam diante deles. Além disso, são oportunidades para que julgamentos morais, baseados em valores e preconcepções compartilhados pelos agentes, e às vezes até pelos usuários, adentrem a esfera da execução da política pública.

A literatura associada a uma "sociologia do guichê" vem avançando nessas discussões, por meio de uma perspectiva interacionista-crítica das relações entre grupos sociais subalternos e as políticas e serviços públicos (Pires, 2017). Tal como proposto por Dubois (1999), as interações no guichê devem ser entendidas como influenciadas por relações de classe e possuindo efeitos sociais sobre os usuários dos serviços, nas quais discussões sobre poder e dominação passam a ganhar centralidade. Tais interações são marcadas por uma assimetria e uma

dependência estrutural do usuário em relação ao agente administrativo, uma vez que a dependência em relação ao serviço ou benefício se acumula com uma dependência em relação ao agente do guichê, pelo bom tratamento e encaminhamento das demandas dos usuários.

O trabalho dos agentes do guichê envolve, em grande parte, a verificação e o processamento de informações sobre usuários. Narrativas de situações íntimas, pessoais e particulares precisam ser enquadradas em categorias administrativas restritivas. E, por estarem associadas ao acesso a serviços e benefícios importantes para os usuários, na maior parte do tempo, as categorias administrativas produtoras de identidades são aceitas e fortemente interiorizadas, ao ponto de os indivíduos passarem a definir a si mesmos a partir dessas classificações frequentemente estigmatizantes ("família desestruturada", "cotista", "usuário/inscrito no programa X" etc.), perpetuando suas posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação. Assim, o controle burocrático das identidades no guichê apresenta-se como exemplar do potencial de violência simbólica, pois impõe aos indivíduos uma leitura sobre sua existência social.

Os aprendizados acumulados pela aplicação dessas abordagens teóricas a casos empíricos permitiram o desenvolvimento, pelo Ipea, de um conjunto de ferramentas de avaliação de riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação de políticas públicas, por meio da Inclua. A Inclua foi concebida para auxiliar trabalhadores, profissionais e gestores envolvidos com a execução de serviços públicos, especialmente aqueles voltados para a garantia de direitos de grupos sociais vulnerabilizados, na condução de um diagnóstico situacional dos processos de implementação nos quais estão envolvidos. O diagnóstico leva os agentes envolvidos a refletirem sobre os modos de organização e operação do serviço no qual atuam, com especial ênfase para as formas como grupos sociais vulnerabilizados são representados e efetivamente tratados.

O diagnóstico envolve cinco dimensões que perpassam os diferentes momentos e arenas da implementação, contemplando: i) relações interinstitucionais e instrumentos de gestão inclusiva; ii) participação social e representação institucional; iii) comunicação, acesso à informação e mobilização; iv) interações e a experiência do usuário; e v) monitoramento, avaliação e retroalimentação.

Em cada uma dessas dimensões, os agentes envolvidos são confrontados com questões cujas respostas contribuem para a definição de graus de risco de reprodução de desigualdades.[6] A visualização do risco é também imediatamente sucedida de uma descrição das possíveis consequências associadas. Por exemplo, se as respostas dos agentes envolvidos com o serviço levarem à identificação de

6. Para uma descrição mais detalhada da metodologia e da identificação e avaliação de riscos propostas, ver o *Guia Inclua: avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (Ipea, 2022).

fragilidades nas estratégias de comunicação e divulgação (dimensão 3), os agentes são chamados a perceber os efeitos que isso pode ter.

> A dificuldade de reconhecimento das ofertas pelo público, especialmente por parte dos grupos e segmentos historicamente em desvantagem, pode prejudicar a formação de demanda e o acesso aos bens e serviços, reforçando (ao invés de mitigando) as vulnerabilidades já existentes (Ipea, 2022).

A partir dos resultados do diagnóstico, os agentes envolvidos são também provocados a conhecerem materiais de apoio à ação, disponibilizados na biblioteca da Inclua, como forma de incentivar a definição de estratégias concretas para fazer frente aos riscos identificados.

Nesse sentido, a plataforma Inclua é, simultaneamente, um produto de tradução do conhecimento – que mobiliza achados de pesquisas anteriores sob a forma de um roteiro de autoavaliação por parte de trabalhadores e gestores públicos – e um processo que permite a sistematização do conhecimento desses agentes, oriundos da prática e da experiência acumulada, sob a forma de evidências que apontam para vulnerabilidades e informam ações voltadas para o aprimoramento do serviço.

4 O PROGRAMA TRANSCIDADANIA EM SÃO PAULO: TRAJETÓRIA E ARRANJOS

Segundo levantamento da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra), entre 2008 e 2024, o Brasil foi o país que mais assassinou pessoas trans no mundo,[7] com uma média de 125 assassinatos por ano, mesmo se considerando prováveis subnotificações. Nesse contexto nacional, o estado de São Paulo ocupa o primeiro lugar no *ranking* desde 2017, considerando-se números absolutos (Benevides, 2025). Ao mesmo tempo, a capital do estado possui um programa voltado para pessoas trans há dez anos, que se tornou referência nacional e internacional, mesmo passando por quatro gestões municipais com mandatários de posições partidárias e políticas diversas.

Formalmente, o Programa Transcidadania foi instituído em 2015, durante a gestão municipal do prefeito Fernando Haddad (2012-2015),[8] do Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Decreto nº 55.874, destinado à promoção da cidadania de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social (São Paulo, 2015). No entanto, diversos legados institucionais – de políticas para pessoas trans ou políticas LGBTI+ em geral – foram importantes para sua posterior institucionalização, tanto considerando políticas do município de São Paulo como de outros municípios e dos níveis estaduais e nacionais.

7. *Ranking* global organizado pela organização não governamental (ONG) Transgender Europe, com dados produzidos por instituições da sociedade civil.

8. Magri (2021, p. 44) cita a força política do prefeito na instituição do programa: "A mãe do prefeito morava na região da avenida Indianópolis, no bairro do Planalto Paulista, na zona sul da cidade, lugar de intensa atividade da prostituição de travestis e mulheres transexuais, e isso o sensibilizou quanto à necessidade de uma política pública para essas pessoas".

Ainda assim, o argumento consolidado sobre a capacidade federal de indução local de políticas sociais pós-redemocratização no federalismo brasileiro (Arretche, 2012, 2015) não pode ser estendido à difusão de políticas públicas destinadas à garantia dos direitos das pessoas LGBTQIAPN+. Embora a grande diversidade de políticas encontrada hoje em nível subnacional tenha sido precedida por políticas federais – como o programa Brasil sem Homofobia (BSH), criado em 2004 –, estas parecem ter tido pouca capacidade de normatização ou transferência de recursos (Pereira, 2024).

Isso não significa, no entanto, que as políticas LGBTI+ do município de São Paulo, incluindo o Programa Transcidadania, não componham um processo mais amplo de difusão de políticas públicas. Conforme Pereira (2024), as políticas LGBTI+ nos diversos entes subnacionais foram marcadas pelo que o autor define como "ativismo multinível", redes de ativistas que atuam e circulam simultaneamente em diversos níveis de governo.

Nesse sentido, destaca-se uma política que viria a ser fundamental para a estruturação político-institucional do Programa Transcidadania em São Paulo: os centros de referência LGBTI+. Do ponto de vista da trajetória de circulação nacional, as iniciativas pioneiras dos centros foram no estado do Rio de Janeiro – em 1999, sob o governo de Anthony Garotinho, então no Partido Democrático Trabalhista (PDT) – e no município de Campinas – em 2001, sob os governos de Toninho e Izalene Tiene, ambos do PT. Tais iniciativas serviram de referência para a institucionalização nacional do modelo a partir do BSH, em 2004 (Pereira, 2024).

A criação dos centros no município de São Paulo se deu nesse contexto de indução federal por meio de editais de financiamento para a criação de centros nos entes subnacionais.[9] Em 2006, a partir de convênio firmado pela gestão municipal de Gilberto Kassab – à época (2006-2012) filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), depois denominado Democratas (DEM) – com o governo federal, foi criado o Centro de Referência em Direitos Humanos de Prevenção e Combate à Homofobia (CCH) (São Paulo, 2011). Dois anos depois, em parceria entre poder público municipal, sociedade civil e União Europeia, foi criado o Centro de Referência e Defesa da Diversidade (CRD), na região central da cidade. Em 2015, o CCH foi descontinuado e deu lugar ao Centro de Referência de Cidadania LGBTI+ (CCLGBTI+), equipamento público referenciado no atendimento especializado à população LGBTI+, que conta com equipes multiprofissionais (São Paulo, 2026).

9. Magri (2021, p. 38-40) destaca que a criação de casas de acolhimento para jovens trans na cidade de São Paulo é anterior ao desenvolvimento de políticas públicas do Estado, citando o exemplo do Palácio das Princesas fundado por Brenda Lee ainda na década de 1980. Além disso, o mesmo autor cita duas políticas LGBTI+ municipais que antecederam a criação dos centros, a Coordenadoria de Assuntos da Diversidade Sexual e o Conselho de Atenção à Diversidade Sexual, ambos criados em 2005.

Hoje em dia, a cidade possui cinco centros de referência LGBTI+, um em cada região: Claudia Wonder (zona oeste); Laura Vermont (zona leste); Luana Barbosa dos Reis (zona norte); Edson Neris (zona sul); e Brunna Valin (centro). Os CCLGBTI+ têm como objetivo promover o acesso e a garantia de direitos e a integração social, cultural, laboral e econômica da população LGBTI+ na cidade de São Paulo. O Programa Transcidadania corresponde a uma das frentes de atuação desses centros, nos quais são oferecidos apoio pedagógico, psicológico, jurídico e social à população trans.

Além disso, em nível municipal, outra política fundamental para a posterior estruturação do Transcidadania foi o POT,[10] instituído pelo governo da prefeita Marta Suplicy (PT, 2001-2004). Formulado inicialmente com o objetivo de estimular a busca de ocupação e reinserção no mercado de trabalho, a implementação do POT é competência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET), mas abrange diversos projetos desenvolvidos por outros órgãos municipais em que há pagamento de valor pecuniário mensal.[11] Em 2008, houve a edição de um POT-LGBT, que ofereceu dezesseis bolsas para travestis e mulheres transexuais em um programa de qualificação profissional (Magri, 2021, p. 40).

Desde a criação do Transcidadania, de competência da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), o POT é o modelo de auxílio mensal utilizado. A estruturação do programa via POT faz com que alguns critérios de participação do Transcidadania estejam vinculados aos critérios do POT especificamente, como valor do auxílio mensal, carga horária semanal e tempo de permanência no programa.

Além disso, são critérios próprios ao programa: i) ser maior de 18 anos; ii) residir no município de São Paulo por no mínimo dois anos; iii) se autodeclarar pessoa transexual ou travesti; iv) estar previamente matriculada no ensino fundamental ou médio; v) pertencer à família com renda mensal *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo; e vi) caso não possua família, não ter renda bruta mensal que ultrapasse o valor correspondente a 50% do salário mínimo vigente (São Paulo, 2026).

10. Instituído inicialmente como Programa Ação Coletiva de Trabalho pela Lei Municipal nº 13.178/2001 (São Paulo, 2001), foi renomeado e modificado em 2003, pela Lei Municipal nº 13.689 (São Paulo, 2003).

11. O POT abrange diversos projetos em que há pagamento do valor pecuniário mensal. Segundo o *site* da SMDET, além do Transcidadania, atualmente estão vigentes: Vivência Prática em Gestão de Documentos; Projeto Telecentros Comunitários; Praças Mais Cuidadas; Programa Agente Suas; Projeto POT Redenção; Programa Zeladores de Parques; POT Esportes, POT Mães Guardiãs – Agente de Busca Ativa Escolar; POT Gaes – Guardiãs da Alimentação Escolar (Mães, Guardiãs, Horta); Projeto Abastece SP; Projeto Agricultura; POT Zeladores de Quarteirão; POT Oportunidades; Projeto Agentes de Desenvolvimento Sustentável; e Projeto Defesa Civil. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/desenvolvimento/w/cursos/operacao_trabalho/610. Acesso em: jun. 2025.

A regulamentação atual do programa foi instituída pelo Decreto Municipal nº 58.227/2018. No formato atual, seu objetivo é

> promover os direitos humanos, a autonomia financeira, a elevação de escolaridade, a qualificação profissional e a preparação para o mercado de trabalho das travestis, das mulheres transexuais e dos homens trans em situação de vulnerabilidade social, bem como a humanização dos serviços públicos prestados pelo município a essas pessoas (São Paulo, 2026).

Nele, ficou instituído o Comitê Intersecretarial do Programa Transcidadania,[12] bem como a manutenção dos três eixos de atuação que o acompanham desde sua criação: autonomia, cidadania e oportunidades. Esses eixos devem perpassar a atuação dos profissionais na rotina do programa desde a inscrição até o desligamento das beneficiárias, que inclui, entre outros: acolhida da pessoa trans; avaliação e acompanhamento interdisciplinar; recepção inicial; elaboração de plano individual de atendimento (PIA); inclusão no grupo para a realização das atividades; e orientação para vinculação a outros serviços oferecidos.

Além do comitê instituído formalmente de maneira intersecretarial e da articulação com a SMDET, responsável pelo POT, a implementação do programa também envolve outros órgãos municipais. Por exemplo, a exigência de matrícula inclui a Secretaria Municipal de Educação (SME), e a rede municipal de saúde é fundamental para o atendimento de questões específicas dessa população, como terapias hormonais. Além disso, cada CCLGBTI+ também estabelece vínculos locais com outros serviços, como é o caso da parceria entre o centro da zona leste e o Descomplica (para destinar postos de trabalho às beneficiárias do programa), ou com a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT), para manter um telecentro dentro do equipamento.

Ao longo do seu período de vigência, o programa passou por algumas mudanças significativas. De maneira geral, conforme a tabela 1, o número de beneficiárias[13] e o valor do auxílio mensal aumentou progressivamente; atualmente, cada um dos cinco centros administra 204 vagas do programa. Também houve aumento do tempo de permanência no programa de 24 para 36 meses. Além disso, até 2017, o programa acontecia de maneira centralizada no Centro de Cidadania localizado na região central; a partir de então, passou a ocorrer de maneira descentralizada, com um equipamento por região da cidade, conforme citado anteriormente.

12. Constituído pela Portaria nº 084/SMDHC/2023, com a incumbência de acompanhar, avaliar a implementação e propor aprimoramentos e aperfeiçoamentos ao programa.

13. O número de beneficiárias do Transcidadania constou do Programa de Metas da gestão Bruno Covas-Ricardo Nunes – filiados respectivamente ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) –, entre 2021 e 2024, que previa "dobrar o número de pessoas beneficiárias do Programa Transcidadania, aumentando o atendimento para 1.020 pessoas" (São Paulo, 2021, p. 88).

TABELA 1
Números do Transcidadania desde sua criação

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Número de beneficiárias[1]	98	182	147	219	199	418	510	543	651	1.020[2]
Valor do auxílio mensal[3] (R$)	827,40	983,34	1.001,70	-	1.047,90	-	1.155,00	1.272,60	1.386,00	1.593,90

Elaboração dos autores.
Notas: [1] Número de pessoas beneficiárias que, em dezembro de cada ano, estavam ativas no programa e receberam o auxílio pecuniário. Disponível em: https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php. Acesso em: jun. 2025.
[2] Número de vagas existentes conforme divulgado no *site* da SMDHC. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/lgbti/w/menu/150965. Acesso em: jun. 2025.
[3] Conforme o *site* da SMDHC. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/lgbti/w/menu/150965. Acesso em: jun. 2025.

Atualmente, cada um dos cinco CCLGBTI+ é gerido por meio de termo de colaboração[14] celebrado entre a prefeitura e cinco organizações da sociedade civil (OSCs) distintas, com prazo inicial de cinco anos. Por meio dos centros e das unidades móveis, a parceria tem como objetivo geral a execução das políticas públicas de promoção e defesa de direitos da população LGBTI+. Nesse cenário, a implementação do Transcidadania é um dos objetivos específicos que compõem o termo, assim como implementar o Programa Respeito Tem Nome, ser referência para a população LGBTI+, fortalecer e integrar a Rede de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania, entre outros.

5 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO TRANSCIDADANIA: AVANÇOS E OBSTÁCULOS NA INCLUSÃO DE PESSOAS TRANS

A análise do Programa Transcidadania no município de São Paulo foi realizada a partir de entrevistas e visitas realizadas na Coordenação de Políticas para LGBTI+ e nos cinco centros de referência LGBTI+[15] com gestores e profissionais, incluindo a aplicação do Guia Inclua (quadro 1). A coleta dos dados foi realizada no âmbito de uma atividade de extensão vinculada à disciplina *Práticas extensionistas em políticas públicas* ofertada no curso de ciências sociais na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP. A atividade de extensão incluiu a coleta e a análise de dados realizada de maneira colaborativa com os gestores da Coordenação de Políticas para LGBTI+ responsáveis pela gestão do programa por meio de quatro etapas. Na primeira etapa, foram realizadas conversas com gestores do programa, buscando compreender as principais demandas em relação à análise da sua implementação, bem como sistematizaram-se documentos e estudos

14. Os termos de colaboração definem diversos aspectos do serviço a ser executado por cada OSC, como distrito de localização do equipamento, horário de funcionamento, serviços a serem oferecidos, estratégias metodológicas e equipe de trabalho. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/direitos_humanos/w/termos-de-colabora%C3%A7%C3%A3o-2024. Acesso em: jun. 2025.

15. Utilizamos a sigla LGBTI+ de acordo com a nomeação das referidas políticas públicas. No entanto, para nos referirmos às pessoas, usamos a sigla atual mais completa: LGBTQIAPN+.

já realizados sobre o programa. Foram feitas apresentações com especialistas, ex-gestores que tiveram experiência na implementação do programa e gestores que realizaram a avaliação deste em 2024 para a compreensão sobre a trajetória e o contexto de sua implementação. Na segunda etapa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores do programa e dos equipamentos para compreender as suas características e principais processos de implementação. Na terceira etapa, o Guia Inclua foi adaptado e aplicado aos gestores que responderam a um roteiro de questões reflexivas que permitem a aferição dos indicadores associados a cada uma das dimensões de análise (quadro 1). Por fim, na quarta etapa, foi realizada a apresentação da sistematização dos dados coletados a fim de subsidiar a construção de evidências em colaboração. Assim, a produção de evidências resultou de um processo de diálogo e de construção conjunta entre gestores, profissionais, professores, pesquisadores e alunos.

QUADRO 1
Síntese das dimensões e dos indicadores que compõem a metodologia de avaliação de riscos de reprodução de desigualdades, propostas pelo Guia Inclua

Dimensão 1 – Relações interinstitucionais e instrumentos de gestão inclusiva Abrange as relações institucionais relacionadas com o processo de implementação, considerando tanto articulações entre órgãos governamentais quanto organizações do setor privado e da sociedade civil. Visa identificar as implicações de falhas de articulação e conflitos interinstitucionais sobre os segmentos específicos do público atendido.	Indicador 1.1: Divisão do trabalho, coordenação e conflito interinstitucional
	Indicador 1.2: Instrumentos de gestão pró-equidade
Dimensão 2 – Participação social e representação institucional Foca os mecanismos de participação social e a representação institucional de pontos de vistas e experiências de segmentos específicos do público nos processos de implementação.	Indicador 2.1: Representação institucional
	Indicador 2.2: Participação social e território
Dimensão 3 – Comunicação, acesso à informação e mobilização Olha para os esforços de comunicação e a disponibilização de informação relevante para segmentos historicamente em desvantagem, considerando linguagem adequada e adaptada.	Indicador 3.1: Comunicação/divulgação
	Indicador 3.2: Acesso à informação
	Indicador 3.3: Linguagem adequada e adaptada
Dimensão 4 – Interações e a experiência da usuária Enfatiza os momentos e as experiências de interação entre as usuárias e os serviços ou programas, chamando a atenção para as exigências impostas às usuárias para o envolvimento com a oferta pública, as normas e os instrumentos que medeiam a relação entre o público e os serviços, e os comportamentos e as práticas das agentes públicas perante as atendidas.	Indicador 4.1: Exigências sobre as usuárias
	Indicador 4.2: Normas e instrumentos que regulam a relação com os públicos
	Indicador 4.3: Comportamentos e práticas das agentes públicas
Dimensão 5 – Monitoramento, avaliação e retroalimentação Analisa os processos de monitoramento da execução, e avalia os resultados e os efeitos da política, serviço ou programa em questão. Considera tanto a produção e o uso de informações como os esforços de incorporação de pontos de vistas e experiências de grupos historicamente em desvantagem na produção e análise dos dados.	Indicador 5.1: Sistemas de monitoramento e acompanhamento
	Indicador 5.2: Avaliação de efeitos não pretendidos sobre as usuárias
	Indicador 5.3: Envolvimento das destinatárias

Fonte: Ipea (2022).
Elaboração dos autores.

A seguir, apresentamos os resultados das entrevistas associadas à aplicação da metodologia proposta no Guia Inclua. No que se refere à dimensão 1, o desenho do programa pressupõe uma forte articulação entre áreas de políticas públicas. No entanto, o Transcidadania enfrenta alguns desafios relacionados à sua concretização por meio do POT. Conforme descrito anteriormente, a criação do POT em 2001 o compreendia como instrumento da estratégia de desenvolvimento, inclusão e enfrentamento da pobreza, especificamente uma das ações de redistribuição de renda. Ao longo das últimas décadas, o POT foi sendo incorporado como instrumento de outras políticas, como o Transcidadania (Duque, 2021). Na atual gestão, o POT é gerenciado pela SMDET.

Ainda que o Transcidadania tenha outros objetivos e envolva outras ações, como a promoção da cidadania e o acesso a serviços e políticas, o POT constitui-se como o eixo estruturante do programa (Duque, 2021). Alguns entrevistados apontaram que é comum haver uma confusão de que o Transcidadania limita-se ao POT. A articulação entre esses dois eixos é desafiadora e tem reverberações para a implementação do programa, que demanda necessariamente o envolvimento de políticas distintas, exigindo coordenação entre a SMDET e a SMDHC.

Além dessa articulação, a SMDHC precisa coordenar os esforços do programa em relação às secretarias relacionadas a outras políticas e serviços, como Assistência Social, Educação, Saúde e Transporte. É no sentido desse esforço que foi criado o Comitê Intersecretarial em 2018, para promover maior articulação, mas alguns entrevistados relataram que suas reuniões não são frequentes e contínuas ao longo do tempo. Segundo eles, as fragilidades na articulação resultam em desafios à efetivação de maior acesso das beneficiárias a esses serviços e políticas.

Além de realizar a articulação com as outras secretarias, a Coordenação de Políticas LGBTI+ acompanha a implementação realizada pelos centros por meio da gestão e fiscalização do termo de colaboração. Atualmente, esse acompanhamento é feito via painel de indicadores gerado pelo Sistema Integrado de Atendimentos em Direitos Humanos (Siad) e pela realização de visitas técnicas, além de inúmeros contatos cotidianos.

No que se refere à dimensão 4, alguns entrevistados mencionaram que o funcionamento e as regras do POT não necessariamente produzem convergência ou são compatíveis com os outros objetivos e ações do programa. Um exemplo significativo disso, relatado em diversas entrevistas, é a necessidade de comprovação de dedicação de 30 horas semanais ao programa, o que varia entre as beneficiárias, já que isso depende das atividades realizadas por elas. Em função da

dificuldade de acompanhar todas as atividades realizadas por elas e do controle de sua presença, as regras em relação às atividades complementares foram flexibilizadas. Sobre isso, um dos entrevistados aponta:

> [há] muitos [...] questionamentos delas em relação, por exemplo, [à regra de que] precisam ser feitas 30 horas semanais de atividades. Então, elas têm que cumprir semanalmente 30 horas semanais, 20 horas dessas têm que vir do ensino regular, então elas precisam estar matriculadas no ensino regular e, [para completar] as outras 10 horas, precisam participar das atividades que são realizadas no centro ou de atividades externas, ir ao teatro, ir ao museu, ir ao cinema, [trazer] uma declaração de que elas vão à UBS [unidade básica de saúde] para fazer algum exame de *check-up*. Tudo isso vai valer como horas, contanto que elas enviem essas declarações. Juntando com a frequência escolar, elas vão cumprir aí essas 30 horas. É uma escolha delas. Então, no início, tinha muito conflito, [as beneficiárias perguntavam]: "A gente vai precisar estar todo dia no centro?". [O servidor respondia:] "Não precisa estar todos os dias participando de todas as atividades, mas você precisa cumprir com essas 30 horas".

A dificuldade de dedicação de 30 horas por semana está relacionada a diversas camadas de vulnerabilidade que compõem a vida das beneficiárias do programa. Diversos entrevistados relatam certa incompatibilidade entre os critérios de frequência e horário e as trajetórias de vidas marcadas justamente pela irregularidade e pela instabilidade: "Tem gente que não consegue, assim, é da vida da pessoa, uma pessoa que está em situação de rua há muito tempo, há anos, é difícil, [é] muito solta, muito solta, a relação com o tempo". Nesse sentido, a adaptação a uma rotina semanal formalmente regrada envolve processos mais amplos de uma mudança na vida das beneficiárias, que podem demandar um tempo mais prolongado.

Do ponto de vista da atuação dos profissionais dos centros, esse conflito resulta em diversas formas de adaptação do programa em sua implementação, como relata um entrevistado: "Porque é muito difícil você trabalhar com um atendimento de horário e dia certinho, porque ele não vai acontecer. E aí, eu acho que acaba até frustrando a pessoa, porque ela vai sentir culpa, ah, eu não consegui vir". A busca ativa das beneficiárias também é uma forma de tentar mantê-las vinculadas ao programa, quando dão sinais de abandono da escola ou do centro. Mas alguns profissionais apontaram que em alguns casos é difícil até mesmo contactar as beneficiárias, que "oscilam muito em questões de telefone, de endereço, a gente não consegue localizar".

Ao mesmo tempo que essas adaptações foram mencionadas por profissionais de todos os centros e apresentam elementos em comum, também foram frequentes os apontamentos sobre a necessidade de um olhar caso a caso, tanto para considerar

as trajetórias prévias de cada beneficiária como para abordar as dificuldades de adaptação ao ambiente escolar:

> [...] às vezes, na escola, seu acesso é negado. Então, o nosso papel também é escutar. A gente escutou, beleza. Próximo passo. Aí a gente vai dialogar com a Secretaria de Direitos Humanos, que vai dialogar com outra secretaria, e assim a gente vai dialogando para entender e analisar esse caso específico. E aí é um grande processo, porque [a análise] é caso a caso, e existem muitas especificidades e coisas complicadas de caso usuário [do programa].

Esse relato mostra que a adaptação não é restrita à atuação do centro. Ao contrário, exige relacionamento com a secretaria e outros órgãos, o que demanda novas formas de articulação e relações institucionais e aumenta a complexidade na implementação.

As formas de adaptação são influenciadas pelas características dos profissionais que realizam o acompanhamento das beneficiárias e a articulação dos serviços e das políticas no território, já que é comum que sejam membros da comunidade LGBTQIAPN+, incluindo pessoas trans – há inclusive ex-beneficiárias contratadas em alguns centros, o que está relacionado à dimensão 2. Isso diminui a discriminação e a violência que afetam as beneficiárias e possibilita um atendimento mais sensível, possivelmente reduzindo a reprodução de desigualdades na interação entre eles e outros trabalhadores da linha de frente e as beneficiárias. Em alguma medida, isso relaciona-se à dimensão de representação institucional de pontos de vistas e experiências de segmentos específicos do público nos processos de implementação.

Ao mesmo tempo, são inúmeras as diferenças entre as beneficiárias, e, além disso, suas características e trajetórias também influenciam a implementação. Os entrevistados mencionaram diversas divisões internas ao público-alvo do programa, especialmente considerando raça e desigualdades entre os grupos, como mulheres e homens trans. Isso resulta em demandas diferentes a outros serviços e políticas, como insegurança alimentar, habitação, tratamento psiquiátrico, mudança de gênero ou sexo, escolarização e empregabilidade. Um dos entrevistados dos centros apontou:

> a maior parte é de mulher trans travesti, acho que 80% ou mais. A maioria de 30, 40 anos [de idade], em situação de extrema vulnerabilidade, do tipo insegurança alimentar, situação de rua. A maioria chega em situação de rua e, depois de um, dois anos de programa, já consegue mais uma estabilidade de alugar um quarto [...]. A maioria com problema de relacionamento abusivo, muitas sofrem violência física, psicológica dos companheiros. [...] Os homens trans são minoria, geralmente já chegam com a escolaridade mais elevada, [...] e aí não sei por que, tem que fazer várias pesquisas do porquê.

Um profissional sinalizou cisões entre beneficiárias de idades distintas, que vivenciaram seus processos de transição em contextos de diferentes receptividades sociais. Essas diferenças geracionais podem influenciar a maneira como cada beneficiária vai se relacionar com as atividades do programa, seja por ter uma relação prévia menos traumática com o ambiente escolar, seja porque seus vínculos familiares amparam sua permanência.

Outra distinção diz respeito às diferentes etapas do processo de transição de gênero e de sexo, ou mesmo em relação a outras letras da sigla LGBTQIAPN+: "É bem difícil com as pessoas não binárias".

No que se refere à dimensão 3, especificamente aos meios de divulgação do programa, ainda que haja um material de divulgação, ela é realizada predominantemente por mecanismos informais, especialmente a partir de relações pessoais entre as próprias beneficiárias com outras pessoas trans em situação de vulnerabilidade. No entanto, segundo relatado por um gestor de um dos centros, ainda que não haja uma divulgação maior e mais formalizada, as vagas são preenchidas, havendo lista de espera na maioria das unidades.

Em relação à dimensão 5, os mecanismos de monitoramento e de avaliação foram desenvolvidos nos últimos anos. O monitoramento de dados relacionados ao perfil e às características das beneficiárias, bem como de sua participação nas atividades do programa, era realizado, mas somente como forma de coleta de dados e controle, já que eram registradas em planilhas do Excel. Isso mudou com a criação do Siad, sistema informatizado que permite o monitoramento pela coordenadoria a partir de dados regionalizados relacionados às características das beneficiárias.

Esse acompanhamento é fundamental, já que a continuidade no programa, isto é, a assiduidade nas atividades, é um dos desafios centrais enfrentados pelas beneficiárias, como descrito anteriormente. Ao mesmo tempo que o Siad é um instrumento de acompanhamento das metas e dos objetivos de cada centro, ele também pode sinalizar barreiras e dificuldades que as beneficiárias porventura estejam enfrentando para frequentar cotidianamente a escola, por exemplo, ensejando a busca ativa em alguns casos. Nesse processo, são inclusive identificados casos de violência nos quais as beneficiárias estão imersas e expostas em outros serviços e políticas, como apontou um dos entrevistados.

> Às vezes, acaba sendo também um monitoramento disso, para entender se isso é devido a alguma violação de direito dentro do espaço escolar, e aí a gente precisa também chamar esses atores para a gente repensar, então, que tipo de estratégias a gente pode estabelecer para que isso não aconteça, prevenindo essa violência.

No entanto, esse sistema também apresenta limitações, já que ainda não há uma avaliação das egressas do programa e de seu impacto a longo prazo. Além disso, é difícil que os profissionais dos centros consigam acompanhar as mais de duzentas beneficiárias.

> A nossa maior demanda [...] é realmente conseguir fazer um acompanhamento de verdade, que não seja só preencher tabelas. Porque no final do mês a gente tem todo o levantamento do mês, aí a gente tem que preencher as frequências escolares, as frequências das atividades aqui. Tudo isso é muito burocrático, é chato, mas é a parte mais fácil, a parte mais difícil do nosso trabalho é realmente conseguir acompanhar e ajudar.

Outro aspecto fundamental na implementação do Transcidadania, não incluído nas dimensões do Guia Inclua, são as características e as dinâmicas dos territórios em que os centros estão situados. O primeiro equipamento criado foi na região central da cidade, justamente por ser uma região que historicamente concentrou a população LGBTQIAPN+ em situação de vulnerabilidade. A expansão do programa foi acompanhada por sua descentralização para outras regiões da cidade, o que foi importante para aumentar seu alcance e acesso, mas trouxe novos desafios. Ainda que essas regiões sejam muito diversas em relação às suas características populacionais, geográficas e territoriais, em todas há um único centro, e as vagas são distribuídas uniformemente entre eles.

Também há desafios relacionados ao acesso aos centros por meio do transporte público, o que pode implicar tanto gastos financeiros mais altos para algumas beneficiárias que têm o auxílio do programa como principal fonte de renda como tempos de deslocamento distintos, ambos os aspectos relacionados com desigualdade na implementação. Sobre isso, um dos entrevistados aponta a existência de

> territórios que são muito grandes. Então, quando a gente pega, por exemplo, território da zona norte, da zona sul e da zona leste, são territórios que um equipamento só consegue fazer a cobertura. Então, acaba gerando gastos demais para pessoas que moram em outros extremos.

Além disso, o território também molda as articulações em rede com outros serviços e políticas e possíveis empregadores, o que é central na efetivação dos três eixos principais do programa:

> porque a nossa articulação é o território. Não adianta o usuário ser do Capão Redondo, porque eu não fiz a articulação. Posso, óbvio, não vou deixar de ligar, de ajudar a resolver. Mas dentro da nossa rede, do nosso território, a gente já tem essa articulação e os parceiros demarcados dentro do serviço.

Outro entrevistado aponta:

> mensalmente, a gente tem um fórum de saúde LGBT, com todos os equipamentos da rede, desde o SAE [Serviço de Atenção Especializada], [até o] Caps [Centro de Atenção Psicossocial], a UBS. E, também, a gente participou das reuniões com os supervisores desses equipamentos, e a gente também participou de processos de formação, juntamente com esses equipamentos também. Então, a gente tem conversado, no mês passado, eu falo por aqui, aqui dentro do centro mesmo, para a gente se apresentar, conhecer a nossa equipe como um todo, como a gente também vai a esses locais.

Nesse sentido, os profissionais dos centros atuam como intermediários para promover o acesso a outros serviços e políticas, como aponta um entrevistado:

> o psicólogo acompanhou [a usuária do programa] na consulta. A gente vai fazer esse acompanhamento, não somente dentro do serviço mas também fora. E a gente sabe o quanto essas pessoas [trans] sofrem preconceito. E o quanto o todo, a rede, também não sabe acolher e não sabe tratar. Então, coisas emergenciais, a gente vai sim com você, com quem precisar, fora desses espaços para fazer esse acompanhamento, de acordo com a disponibilidade dele [do servidor do centro].

Por fim, as entrevistas em profundidade ressaltaram um aspecto que atravessa os três eixos do Transcidadania (autonomia, cidadania e oportunidades) e que diz respeito ao projeto de futuro que ele consegue permitir a muitas beneficiárias. Alguns entrevistados atribuem essa dimensão ao desenvolvimento da autoestima e à quebra dos diversos estigmas atribuídos às pessoas trans: "e ao longo do programa você vai vendo isso, além da autonomia, a autoestima da pessoa melhorando". Mas há um caráter ainda mais profundo, resultante da implementação do programa, de abertura de horizonte e possibilidades:

> nós não temos controle de todas as políticas de empregabilidade, de educação, não tem como. Mas com base nas ferramentas que a gente tem, a gente consegue propiciar para essas pessoas viver espaços de discussão, de conversa, de protagonismo, de arte-cultura, de expressão de quem elas são, que lá fora elas não vão encontrar.

O quadro 2 apresenta o resultado das análises de maneira sistematizada.

QUADRO 2
Síntese das dimensões do Guia Inclua relacionadas à análise da implementação do Programa Transcidadania

Dimensões de análise	Avaliação a partir dos indicadores	Consequências em termos de riscos de reprodução de desigualdades
Dimensão 1 – Relações interinstitucionais e instrumentos de gestão inclusiva	• Necessidade de coordenação intersecretarial entre a SMDHC e a SMDET. • Desenho do programa envolve necessariamente outros setores de políticas, mas, embora haja uma instância intersecretarial formalizada, há dificuldade de implementar uma agenda de reuniões contínuas, com profissionais mobilizados por cada pasta. • Relação com outros setores de políticas acontece por meio de cooperação da equipe de cada centro com as redes de equipamentos de saúde, assistência social e educação de cada território, além de outras iniciativas específicas (Descomplica, SMIT, faculdades particulares etc.). Essas relações dependem da iniciativa dos profissionais e das OSCs envolvidas, o que produz variações de implementação entre regiões. • Gestão dos CCLGBTI+ é feita por meio de termos de colaboração entre prefeitura e OSCs padronizados para todas as unidades, com objetos e metas previamente estabelecidos, e o acompanhamento é frágil.	Desarticulações e dificuldades de coordenação interinstitucionais podem repercutir em sobrecarga da equipe técnica, déficits de atenção ou até repercussões negativas para o atendimento ao público, especialmente dos segmentos historicamente em desvantagem.
Dimensão 2 – Participação social e representação institucional	• Não existem mecanismos de participação ou representação social formalmente estabelecidos. • Centros incluem a contratação de membros da comunidade LGBTQIAPN+ nas suas equipes, o que diminui os riscos de exclusão e tratamento inadequado do público-alvo. • A descentralização do programa visou diminuir desigualdades de acessos entre as diferentes regiões da cidade, mas há apenas um centro por região e as vagas são distribuídas uniformemente entre eles, ainda que as regiões apresentem características demográficas e territoriais muito distintas entre si. • As articulações com a rede de equipamentos e o território são fundamentais para a implementação do programa, mas elas não estão previstas no âmbito das secretarias ou no desenho do programa. Os profissionais atuam como intermediários, articulando os serviços e as políticas no território para garantir o acesso das beneficiárias, reduzindo a exposição das beneficiárias a formas de discriminação no acesso e na interação com outros serviços.	A ausência ou escassez de possibilidades de reconhecimento, escuta e influência de segmentos e territórios historicamente em desvantagem nos processos de implementação do programa pode reforçar a insensibilidade, a invisibilização e a desatenção às suas necessidades específicas.
Dimensão 3 – Comunicação, acesso à informação e mobilização	• As unidades móveis possuem papel fundamental na divulgação e no encaminhamento de potenciais beneficiárias ao equipamento fixo. • Meio predominante de divulgação para alcançar novas beneficiárias é o contato com beneficiárias ou ex-beneficiárias. • Não existem recursos exclusivos disponíveis para materiais e campanhas de mobilização específicos. Mesmo assim, a maioria dos centros está com todas as vagas preenchidas e com lista de espera para novas beneficiárias.	Os recursos para a ampliação do acesso à informação e a adaptação de estratégias de mobilização a segmentos específicos do público são limitados. Porém, isso tem sido compensado por dois fatores – o número limitado de vagas e os esforços mais informais de comunicação –, de modo que se apresenta como uma dimensão menos crítica na condução do programa, sem maiores prejuízos no que diz respeito ao acesso, engajamento e usufruto das ofertas por parte das usuárias.

(Continua)

(Continuação)

Dimensões de análise	Avaliação a partir dos indicadores	Consequências em termos de riscos de reprodução de desigualdades
Dimensão 4 – Interações e experiência da usuária	• Elaboração de PIA como instrumento fundamental de interação e cocriação junto com as beneficiárias de um projeto até a conclusão do programa. • Necessidade de adequação do Transcidadania aos critérios e à documentação exigidos pelo POT, o que não permite, por exemplo, o atendimento de pessoas trans menores de idade ou que já concluíram o ensino médio. • Dificuldades de mediação entre os públicos-alvo dos diferentes programas que compõem as atividades de cada CCLGBTI+, além do Transcidadania. • A implementação demanda que as agentes públicas olhem caso a caso cada beneficiária, considerando as especificidades de suas trajetórias prévias. São relatadas diversas formas de adaptação: flexibilização de horários e aferição de frequência; busca ativa para manter beneficiárias vinculadas; diálogo e mediação com outros equipamentos públicos; acompanhamento das beneficiárias em alguns serviços; entre outras. • Demanda de mediação de conflitos e divisões entre beneficiárias resultantes dos diversos fatores interseccionais das desigualdades e vulnerabilidade que as afetam: raça, questões geracionais, diferentes subgrupos da sigla LGBTQIAPN+, etapas dos processos de transição de gênero e de sexo em que se encontram, relação prévia com o ambiente escolar e vínculos familiares. • Outras vulnerabilidades sociais que dificultam a vinculação das beneficiárias ao Programa, como insegurança alimentar, condições de moradia e questões de saúde mental.	Identificaram-se algumas limitações importantes no que diz respeito à adaptação das exigências a segmentos do público atendido, revelando potenciais riscos de exclusão e atendimento inadequado. Além disso, dinâmicas associadas a conflitos entre as usuárias podem também representar riscos à adesão ou exclusão de segmentos mais vulnerabilizados do público atendido.
Dimensão 5 – Monitoramento, avaliação e retroalimentação	• Monitoramento e acompanhamento pela Coordenação de Políticas LGBTI+ acontecem via painel de indicadores, realização de visitas técnicas e contatos cotidianos. • Principal obrigatoriedade monitorada é a dedicação de 30 horas semanais das beneficiárias ao programa, incluindo a frequência escolar. • Monitoramento e acompanhamento das beneficiárias pela equipe dos centros acontecem durante a sua trajetória no programa, com o acompanhamento jurídico e psicológico e o desenvolvimento de atividades de formação no próprio centro (oficinas, encontros, palestras etc.), e mediante contato via telefone e visita domiciliar a algumas beneficiárias que apresentam maior dificuldade de vinculação. • Não há uma avaliação sistematizada dos impactos do programa na vida das egressas a longo prazo, nem por parte da coordenadoria nem pelos centros.	A realização de monitoramento contribui para o acompanhamento e a individualização do atendimento a casos específicos, revelando possíveis situações de exclusão e desatenção que podem ser tratadas durante a interação das usuárias com o programa. A ausência de avaliação e acompanhamento das egressas pode contribuir para invisibilizar possíveis efeitos não intencionais derivados do envolvimento com o programa.

Elaboração dos autores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo mostrou como evidências podem ser produzidas a partir de processos de implementação em colaboração entre pesquisadores e implementadores. Partimos do reconhecimento de uma ausência de diálogo entre as literaturas sobre evidências – que tende a focar os processos decisórios das políticas públicas – e

implementação – que tende a não conceber o conhecimento prático resultante de suas análises como evidência. Esse desencontro acaba levando a um papel limitado para os implementadores nos debates sobre produção e uso de evidências.

Por meio da análise do Programa Transcidadania, no município de São de Paulo, avançamos em relação a dois pontos principais, reconhecendo que: i) a análise da implementação e das interações dos implementadores com os usuários constitui conhecimento útil e aplicável ao aprimoramento contínuo das políticas públicas; e ii) são relevantes metodologias e instrumentos que permitam a sistematização desse conhecimento eminentemente prático e experiencial em termos de evidências aplicáveis.

Com relação ao primeiro ponto, a análise da implementação do Programa Transcidadania revelou dois eixos que atravessam a sua implementação. O primeiro refere-se às desigualdades e às vulnerabilidades que marcam as trajetórias das beneficiárias; além das relacionadas a gênero, há aquelas relacionadas à raça e à pobreza, que se interseccionam. Também envolvem trajetórias e realidades diversas das beneficiárias, como históricos de violência, uso abusivo de drogas, rompimento de vínculos familiares, situação de rua etc. Nesse caso, os profissionais dos centros adaptam o programa para que ele não só considere as desigualdades e as vulnerabilidades das beneficiárias, mas para que estas consigam realizar as atividades planejadas e continuar no programa. Em função dessas desigualdades e vulnerabilidades, os profissionais atuam como intermediários, articulando os serviços e as políticas no território para reduzir fardos, como barreiras de acesso e formas de discriminação e de violência. Essas desigualdades e vulnerabilidades, no entanto, reforçam conflitos entre os diferentes grupos de beneficiárias no cotidiano da implementação.

O segundo eixo relaciona-se às dinâmicas e às características dos territórios, que afetam o acesso aos centros, a provisão de serviços nos territórios e a articulação entre os centros e os serviços. O programa supõe coordenação e cooperação, mas é marcado pela divisão entre a dimensão da renda, concretizada por meio da bolsa concedida pelo POT, e a dimensão do acesso a direitos sociais, materializada no acesso a serviços. Ambas as dimensões requerem a articulação entre serviços e centros no território e entre as secretarias, o que gera desafios para sua efetivação.

Com relação ao ponto sobre metodologias e instrumentos para a tradução de experiências de processos de implementação em evidências, neste capítulo testaram-se as ferramentas oferecidas pela Inclua. Para além de orientar a coleta dos dados, a metodologia do Guia Inclua – organizada em cinco dimensões de análise e treze indicadores de riscos de reprodução de desigualdades – permitiu o enquadramento dos relatos de experiências de gestores e trabalhadores do programa em um roteiro analítico que busca avaliar diferentes aspectos do processo

de implementação em termos de riscos de exclusão, barreiras de acesso e tratamento inadequado do público-alvo. A sistematização orientada pela ferramenta contribuiu para conectar as percepções e as experiências cotidianas dos agentes envolvidos com apontamentos que potencialmente podem contribuir para aperfeiçoamentos nos arranjos de coordenação do programa, nos seus instrumentos de operação, na conduta dos agentes públicos envolvidos e, finalmente, nas experiências vividas pelos usuários ao acessarem os serviços.

A experiência de produção de evidências em colaboração entre universidade e prefeitura, a partir do diálogo com burocratas e trabalhadores da linha de frente em diferentes níveis – coordenadoria e centros de referência –, reforça a importância da incorporação da implementação ao debate sobre evidências. Já é consenso na literatura sobre implementação que esses atores tomam decisões e adaptam políticas no momento da sua execução, afetando seus resultados. Assim, futuros estudos que envolvam formas de colaboração e de articulação na produção e no uso de evidências são fundamentais para avançar nesse debate.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2012.

ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias da desigualdade**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

AUYERO, J. **Patients of the State**: the politics of waiting in Argentina. Durham: Duke University Press, 2012.

BANDOLA-GILL, J.; ARTHUR, M.; LENG, R. I. What is co-production? Conceptualising and understanding co-production of knowledge and policy across different theoretical perspectives. **Evidence & Policy**, v. 19, n. 2, p. 275-298, 2023.

BARDACH, E. **The implementation game**. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press, 1977.

BENEVIDES, B. (org.). **Dossiê**: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2024. Brasília: Distrito Drag; Antra, 2025. Disponível em: https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2025/01/dossie-antra-2025.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

CAIRNEY, P. **The politics of evidence-based policy making**. Stirling: University of Stirling, 2016.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Re-thinking governance in public policy: dynamics, strategy and capacities. *In*: CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (ed.). **Varieties of governance**. Basingstone: Palgrave Macmillan, 2015. p. 3-24.

CAPANO, G.; MALANDRINO, A. Mapping the use of knowledge in policymaking: barriers and facilitators from a subjectivist perspective (1990-2020). **Policy Sciences**, v. 55, n. 3, p. 399-428, 2022.

CAPLAN, Nathan. The two-communities theory and knowledge utilization. **American Behavioral Scientist**, v. 22, n. 3, p. 459-470, 1979.

CHAPMAN, E. Mecanismos de tradução do conhecimento para a formulação de políticas informadas por evidências. **Boletim do Instituto de Saúde**, v. 17, n. 1, p. 7-17, 2016.

CHRISTENSEN, J. Expert knowledge and policymaking: a multi-disciplinary research agenda. **Policy & Politics**, v. 49, n. 3, p. 455-471, 2021.

DENTE, B.; HUMET, J. S. **Decisiones públicas**: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Planeta, 2014.

DODIER, N. Le travail d'accomodation des inspecteurs du travail en matière de securité. **Cahiers du Centre d'Étude de l'Emploi**, n. 33, p. 281-306, 1989.

DUBOIS, V. **La vie au guichet**: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).

DUBOIS, V. Classes subalternas e instituições públicas: um programa de pesquisa internacional e sua aplicação no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 9-18, jul. 2023.

DUQUE, V. **Como um programa social se torna um instrumento**: o caso do Programa Operação Trabalho em São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

EIRÓ, F. O Programa Bolsa Família e os pobres "não merecedores": poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 13, out. 2017.

FISCHER, F.; GOTTSWEIS, H. (org.). **The argumentative turn revisited**: public policy as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

GOFEN, A.; RØNNING, R.; SØNDERSKOV, M. Street-level bureaucracy and co-creation: towards theory synthesis and cross-fertilization. **Public Management Review**, v. 27, n. 8, p. 1912-1937, 2025.

HALL, D. M. *et al*. Beyond "buy-in": designing citizen participation in water planning as research. **Journal of Cleaner Production**, v. 133, n. 1, p. 725-734, 2016.

HEAD, B. W. Toward more "evidence-informed" policy making? **Public Administration Review**, v. 76, n. 3, p. 472-484, 2016.

HERD, P.; MOYNIHAN, D. Gendered administrative burden: regulating gendered bodies, labor, and identity. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 35, n. 1, p. 45-57, jan. 2025.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**: an introduction to the study of operational governance. Londres: Sage, 2014.

HOWLETT, M.; CRAFT, J. Policy advisory systems and evidence-based policy: the location and content of evidentiary policy advice. *In*: YOUNG, S. P. (org.). **Evidence-based policy-making in Canada**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. **Understanding street-level bureaucracy**. Bristol: University of Bristol, 2015.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. **Planning with complexity**: an introduction to collaborative rationality for public policy. Londres: Routledge, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Guia Inclua**: avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://inclua.ipea.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/9587-guia-inclua-vf-28mar22.pdf.

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, dez. 2020. (Texto para Discussão, n. 2619).

LE GALÈS, P. Policy instruments and governance. *In*: BEVIR, M. (ed.). **The sage handbook of governance**. Londres: Sage Publications, 2010. p. 235-253.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1980.

LIPSKY, M. Bureaucratic disentitlement in social welfare programs. **Social Service Review**, Chicago, v. 58, n.1, p. 3-27, mar. 1984.

LOTTA, G. *et al*. Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. **Public Administration and Development**, v. 42, n. 1, p. 3-10, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1002/pad.1968. Acesso em: 26 set. 2025.

LOTTA, G.; PIRES, R. Street-level bureaucracy research and social inequality. *In*: HUPE, P. (ed.). **Research handbook on street-level bureaucracy**: the ground floor of government in context. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

MAGRI, G. Políticas públicas para pessoas transexuais em São Paulo: da luta política ao Transcidadania. *In*: Cedec (org.). **Transver o mundo**: existências e (re)existências de travestis e pessoas trans no 1º mapeamento das pessoas trans no município de São Paulo. São Paulo: Annablume, 2021. p. 37-69.

MAGRI, G.; LOTTA, G.; MIRANDA, J. Território e violência: o vínculo nas políticas públicas da "Cracolândia" de São Paulo. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 41-52, jul. 2023.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. *In*: PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. (ed.). **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

MARTIN, L.; DELANEY, L.; DOYLE, O. Everyday administrative burdens and inequality. **Public Administration Review**, v. 84, n. 4, p. 660-673, 2024.

MAYNARD-MOODY, S. W.; MUSHENO, M. C. **Cops, teachers, counselors**: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Do policy makers use academic research? Reexamining the "two communities" theory of research utilization. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 24-32, 2016.

PEETERS, R.; LOTTA, G.; NIETO-MORALES, F. (ed.). **Street-level bureaucracy in weak state institutions**. 1. ed. Bristol: Bristol University Press, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.2307/jj.9692611. Acesso em: 26 set. 2025.

PEREIRA, M. M. Ativismo multinível: movimento LGBTI+ e a circulação de políticas públicas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 2, 8 nov. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.2.361. Acesso em: 26 set. 2025.

PIRES, R. R. C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 81, p. 5-24, 2017. Disponível em: https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/412. Acesso em: 26 set. 2025.

PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, p. 1-17, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1678-98732432e022. Acesso em: 26 set. 2025.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. *In*: PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 127-152.

PIRES, R. R. C.; MIRANDA, J. Intermediações no acesso de pessoas em situação de rua a serviços públicos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 30, p. 1-18, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92447. Acesso em: 26 set. 2025.

SAGUIN, K. *et al*. Variation in evidence use across policy sectors: the case of Brazil. **Policy and Society**, v. 43, n. 4, p. 521-555, nov. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 13.178, de 17 de setembro de 2001. Institui o programa ação coletiva de trabalho do município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 17 set. 2001. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13178-de-17-de-setembro-de-2001. Acesso em: 15 jun. 2025.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 13.689, de 19 de dezembro de 2003. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 13.178, de 17 de setembro de 2001, que institui o Programa Ação Coletiva de Trabalho e dá outras providências, bem como altera sua denominação para Programa Operação Trabalho. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 19 dez. 2003. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13689-de-19-de-dezembro-de-2003/consolidado. Acesso em: 15 jun. 2025.

SÃO PAULO (Município). Decreto Municipal nº 52.652, de 16 de setembro de 2011. Cria o Centro de Referência em Direitos Humanos na Prevenção e Combate à Homofobia – CCH, no município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 16 set. 2011. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-52652-de-16-de-setembro-de-2011. Acesso em: 15 jun. 2025.

SÃO PAULO (Município). Decreto Municipal nº 55.874, de 29 de janeiro de 2015. Institui o Programa Transcidadania, destinado à promoção da cidadania de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social; altera disposições dos Decretos nº 44.484, de 10 de março de 2004, e nº 40.232, de 2 de janeiro de 2001. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 29 jan. 2015. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55874-de-29-de-janeiro-de-2015. Acesso em: 15 jun. 2025.

SÃO PAULO (Munícipio). **Programa de metas 2021/2024**: versão final participativa. São Paulo: Secretaria de Governo Municipal, 2021. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivos/pdm-versao-final-participativa.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

SÃO PAULO (Munícipio). Transcidadania: coordenação de políticas para LGBTI+. **Prefeitura de São Paulo**, 3 fev. 2026. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/lgbti/w/menu/150965. Acesso em: 15 jun. 2025.

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*. **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 805-828.

SERRE, D. Class and gender relations in the welfare state: the contradictory dictates of the norm of female autonomy. **Social Sciences**, v. 6, n. 2, p. 1-10, 2017.

SOSS, J. Welfare application encounters: subordination, satisfaction, and the puzzle of client evaluations. **Administration & Society**, v. 31, n. 1, p. 50-94, 1999.

SPINK, P. **Avaliação democrática**: propostas e práticas. Rio de Janeiro: Abia, 2001.

STOKER, G.; EVANS, M. Evidence-based policy making and social science. *In*: STOKER, G.; EVANS, M. (ed.). **Evidence-based policy making in social sciences**: methods that matter. Bristol: Policy Press, 2016. p. 15-28.

WEHRENS, R. Beyond two communities-from research utilization and knowledge translation to co-production? **Public Health**, v. 128, n. 6, p. 545-551, jun. 2014.

CAPÍTULO 20

AVALIAÇÃO E EVIDÊNCIAS PARA INFORMAR POLÍTICAS PÚBLICAS: AS EXPERIÊNCIAS DA ENAP EM COLABORAÇÃO, COPRODUÇÃO E FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES

Tamille Sales Dias[1]
Fernanda Borges Serpa[2]
Rafael Martins Ferrari[3]
Alexandre de Ávila Gomide[4]

1 INTRODUÇÃO

O papel do conhecimento e da ciência nas políticas públicas, com atenção às relações e dinâmicas entre produção e quem utiliza esse conhecimento, e às formas pelas quais ele é incorporado aos processos decisórios, e nas interações entre saberes científicos, tradicionais e experienciais tem sido amplamente discutido na literatura nacional e internacional, e em diversos campos do conhecimento (Koga *et al.*, 2022; Pinheiro, 2022; Parkhurst, 2016; Bandola-Gill *et al.*, 2024; Yu *et al.*, 2024). Reconhecer que evidências constituem apenas um dos múltiplos fatores que influenciam o processo decisório, dados os aspectos políticos, ideológicos, operacionais e institucionais que moldam as escolhas feitas no âmbito governamental, torna o seu uso um desafio complexo.

Este capítulo parte do reconhecimento dessa complexidade para refletir sobre por que e como promover o uso de conhecimento nas decisões públicas, a partir da experiência com base em práticas institucionais da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) na condução de pesquisa aplicada em dois serviços da Diretoria de Altos Estudos (DAE): o Evidência Express (EvEx) e a Assessoria para Avaliação. A análise parte da identificação dos contextos e desafios que limitam o uso mais sistemático de evidências, considerando que a produção e a aplicação de avaliações ocorrem em contextos políticos e institucionais. Tais desafios se expressam em três dimensões principais: i) os arranjos institucionais, que dizem respeito às estruturas organizacionais, normativas e de governança necessárias para

1. Analista técnica de políticas sociais e coordenadora-geral de Avaliação e Organização de Evidências na Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (CGEV/DAE/Enap). *E-mail*: tamille.dias@enap.gov.br.
2. Analista técnica de políticas sociais na CGEV/DAE/Enap. *E-mail*: fernanda.serpa@enap.gov.br.
3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na CGEV/DAE/Enap. *E-mail*: rafael.ferrari@enap.gov.br.
4. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea; e diretor na DAE/Enap. *E-mail*: alexandre.gomide@enap.gov.br.

criar um ambiente propício ao uso de evidências; ii) as características dos processos de produção e uso do conhecimento, nos quais ganham relevância fatores como coprodução, colaboração entre atores e a consideração do contexto local; e iii) as capacidades institucionais e individuais, que demandam investimento contínuo em formação, sensibilização e desenvolvimento técnico para o uso qualificado das informações geradas.

A partir dessa compreensão, o capítulo relata as experiências acerca dos dois serviços criados pela Enap no assessoramento técnico-científico e no fortalecimento de capacidades para políticas públicas (*policy capacities*) em avaliação e produção de evidências. As duas iniciativas são discutidas com o propósito de enfrentar os desafios postos e promover o uso de evidências. Ambas as experiências oferecem pistas práticas e metodológicas sobre como fortalecer a oferta de assessoramento técnico-científico de Estado, observando a complexidade do setor público e contribuindo para a disseminação de mecanismos de produção de informação orientada para problemas públicos.

Além desta primeira seção introdutória, o capítulo é composto de mais quatro seções. A segunda discute o uso do conhecimento em políticas públicas, a partir da premissa de que ele não ocorre de forma automática nem linear, sendo moldado por uma série de fatores políticos, institucionais e sociais. A seção argumenta que compreender as complexidades do contexto não diminui a importância técnica da produção de evidências e avaliações, mas permite abordá-las de forma mais realista, aumentando suas chances de uso efetivo. A principal contribuição desta abordagem é deslocar o foco da qualidade da evidência em si para os desafios contextuais que influenciam seu uso, apontando caminhos mais efetivos para sua integração nas políticas públicas.

A terceira seção discute que fatores institucionais, organizacionais, capacidades técnicas e políticas influenciam diretamente o uso do conhecimento. Esses desafios não são universais nem neutros: seu impacto depende do contexto político e institucional e pode tanto facilitar quanto dificultar o engajamento com evidências.

Reconhecendo essas complexidades, os serviços da Enap, EvEx e Assessoria para Avaliação, foram estruturados para atuar sobre os desafios apresentados e dialogar com premissas que tornam as evidências mais úteis, oportunas e aderentes ao contexto político e decisório. Portanto, a quarta seção apresenta os detalhes dos serviços, a partir de suas premissas fundamentais, e discute como o conhecimento é construído por meio de processos de coprodução, colaboração e fortalecimento de capacidades. Os serviços atuam como *knowledge brokers* governamentais (Mackillop e Downe, 2023), ou seja, na intermediação entre produção de conhecimento e gestão pública. A seção argumenta que o formato e as estratégias adotados pela Enap a fim de oferecer apoio técnico e científico

a órgãos públicos para o aprimoramento de suas políticas e programas têm gerado conhecimento relevante e promovido o engajamento da gestão pública no processo de produção e uso desse conhecimento.

Por fim, a quinta e última seção apresenta discussões e considerações finais do capítulo argumentando que a institucionalização dos serviços de avaliação e produção de evidências na Enap mostra como fatores institucionais e relacionais são fundamentais para a consolidação de estruturas de assessoramento técnico-científico na administração pública. A credibilidade acumulada da Enap como formadora e difusora de conhecimento aplicado lhe permitiu atuar como mediadora legítima entre o conhecimento científico e a gestão pública, contribuindo para a coprodução de soluções contextualizadas, oportunas e metodologicamente adequadas às demandas reais do setor público. A confiança e o compartilhamento de valores entre produtores e usuários do conhecimento fortalecem o uso da evidência, e o reconhecimento da política como um campo plural e democrático reforça a importância de abordagens que integrem múltiplas perspectivas.

2 USO DO CONHECIMENTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O uso do conhecimento em políticas públicas ocupa papel relevante na literatura nacional e internacional há muitas décadas, buscando responder questões sobre quais são os papéis desempenhados pela ciência e cientistas nas políticas, de produtores e consumidores de conhecimento e como se dão as suas relações; como o conhecimento pode ser trazido para os espaços e processos de decisão política; ou ainda como se dão as intersecções entre diferentes campos de conhecimento e fazeres sociais e políticos (Weiss, 1979; Lindblom e Cohen, 1979; Cairney, 2016; Parkhurst, 2016; Capano e Malandrino, 2022).

Há um consenso amplo de que informações sistematizadas e análises qualificadas são fundamentais para apoiar decisões mais eficazes, legítimas e orientadas ao interesse público. Contudo, a utilização desse conhecimento sistematizado não acontece de forma automática, nem em todas as situações. É comum observar uma lacuna persistente entre a produção de evidências e seu uso efetivo na formulação e implementação de políticas (Cairney, 2016).

Apesar de serem geralmente concebidas como atividades técnicas, orientadas por um ideal racional de subsidiar decisões por meio de informações objetivas, avaliações e evidências não existem em um espaço neutro. Como enfatizam Weiss (1979, 1999), Chelimsky (1987) e Sabatier (1991, 2007), essas atividades – desde a formulação da demanda, passando pela produção até o uso – acontecem em um ambiente político, permeado por disputas, valores e diferentes agendas, no qual as políticas são moldadas por múltiplos fatores interdependentes,

entre eles crenças, relações institucionais, pressões externas e contextos históricos. O próprio processo de políticas públicas (*policy process*) ocorre em um contexto político (*politics*), em que atividades de formulação, implementação e avaliação são inevitavelmente atravessadas por negociações e conflitos.

Autores como Lindblom e Cohen (1979) destacam que o conhecimento útil para resolver problemas públicos raramente é apenas científico ou técnico; ele nasce de processos interativos, que combinam pesquisa formal, experiência prática e saberes locais. Capano e Malandrino (2022) complementam, apontando o reconhecimento de que o conhecimento não é feito para a tomada de decisão, e sim na tomada de decisão.

Essa perspectiva reconhece que conhecimento, evidências e técnicas raramente determinam decisões de forma linear, mas costumam influenciar de maneira conceitual (mudando modos de pensar) e incremental ao longo do tempo (Lindblom e Cohen, 1979; Lindblom, 1959, 1979). Nesse sentido, são parte de um conjunto mais amplo de determinantes das políticas públicas que também inclui valores, interesses organizados, opinião pública e fatores institucionais (Burstein, 2020). Por exemplo, a forma de utilização do conhecimento sistematizado pode ser esquematizada em: i) uso instrumental, quando o conhecimento é aplicado diretamente em decisões e ações; ii) uso simbólico, aplicado para justificar decisões e ações previamente definidas; e iii) conceitual, quando o conhecimento presta esclarecimentos e aprendizado à política (Weiss, 1979; Beyer, 1997; Amara, 2004 *apud* Koga *et al*., 2022).

Reconhecer que a avaliação, a produção e o uso de evidências não são os únicos ou mais relevantes determinantes das políticas públicas ou que eles existem dentro de um contexto político não reduz sua importância técnica. Pelo contrário, permite compreendê-la de forma mais realista e próxima da prática, aumentando as chances de seus resultados serem efetivamente utilizados para informar o processo de políticas públicas.

Essa é a principal ideia de nosso argumento: identificar e compreender os desafios reais para o uso do conhecimento no processo de políticas públicas pode contribuir para sua efetiva utilização, indo além da ideia de que isso depende exclusiva ou principalmente do avaliador ou da qualidade das evidências produzidas (Weiss, 1988a; Patton, 1988).

3 CONTEXTOS E DESAFIOS PARA O USO DE EVIDÊNCIAS

A literatura mostra que os desafios para aproximar a produção de conhecimento sistematizado das políticas vão muito além de "produzir evidências de qualidade". Entre os desafios para o uso de evidências no processo de políticas públicas estão questões organizacionais e institucionais, incluindo normas, arranjos de governança e aspectos culturais das organizações e das próprias áreas temáticas; capacidades

institucionais e individuais das equipes; características do processo de produção e disseminação de evidências, incluindo abordagens, metodologias e atores envolvidos; e, por fim, questões políticas (Weiss, 1988b, 1993, 1998; Oliver *et al.*, 2014; Cairney, 2016; Olejniczak, 2017).

A compreensão dos fatores que representam desafios para o uso do conhecimento não é objetiva. Ou seja, a depender do contexto ou conformação do campo da política pública, esses fatores podem exercer papel de catalisador ou de inibidor do uso do conhecimento. Ainda, essa compreensão não é neutra em sua inserção nos processos políticos, podendo variar em peso e nos referenciais teóricos do campo (Capano e Malandrino, 2022).

Reconhecer e enfrentar esses desafios é essencial para avançar na construção de processos avaliativos e de produção e disseminação de evidência que efetivamente apoiem a melhoria das políticas públicas. Para tanto, devem-se criar condições institucionais, políticas, culturais e técnicas para que essas evidências façam sentido, sejam oportunas e dialoguem efetivamente com o processo decisório e de gestão em políticas públicas, de modo a estimular a colaboração, fortalecer capacidades técnicas e gerenciais, e promover a coprodução de conhecimento entre pessoas pesquisadoras, gestoras e demais atores sociais, sempre atentos ao contexto político e aos valores democráticos que devem nortear o processo decisório (Nutley, Walter e Bland, 2002; Oliver *et al.*, 2014; Weiss, 1988b, 1993, 1998; Chelimsky, 1987; Head, 2010).

Partindo do princípio de que reconhecer e compreender os desafios ao uso de evidências é o primeiro passo para promovê-las nas políticas públicas, é oportuno categorizar esse conjunto de barreiras de forma a proporcionar a identificação das situações e orientar ações mais estratégicas. Esses desafios podem ser agrupados em três dimensões principais: i) arranjos institucionais, que envolvem aspectos organizacionais, normativos e de governança capazes de criar um ambiente favorável ao uso de evidências; ii) características do processo avaliativo e de produção de evidências, pois o tipo de conhecimento gerado e a forma como ele é promovido impactam diretamente o engajamento com a informação, então podem ser destacadas estratégias como a coprodução, a colaboração e a consideração do contexto; e iii) capacidades institucionais, que dizem respeito ao fortalecimento das competências institucionais e individuais por meio de formação, desenvolvimento técnico e sensibilização para o uso qualificado das evidências.

A seguir, aprofunda-se cada uma dessas três dimensões, desdobrando-as em elementos mais específicos e exemplificando seus principais aspectos.

QUADRO 1
Dimensões e desafios para o uso de evidências

Dimensão	Categoria de barreira	Descrição e exemplos
Arranjos institucionais	Institucionalização, gestão e governança do conhecimento	Ausência de estruturas formais, normativos e processos que integrem o uso de conhecimento à rotina institucional (Ouimet *et al.*, 2009; Capano e Malandrino, 2022).
	Cultura de uso de evidências	Falta de incentivos organizacionais para uso de conhecimento (Ouimet *et al*., 2009; Capano e Malandrino, 2022).
	Falta de mecanismos de coordenação	Dificuldade de articulação e coordenação entre diferentes atores do processo político e entre os diferentes setores da administração pública (Ouimet *et al*., 2009; Oliver *et al*., 2014; Neal, Neal e Brutzman, 2022; Capano e Malandrino, 2022).
Características do processo de produção e uso do conhecimento	Desalinhamento entre demanda e oferta de conhecimento	Produção de conhecimento desconectada das necessidades das políticas públicas (Ouimet *et al*., 2009).
	Diferenças culturais	Linguagem, valores, incentivos e modos de operação distintos entre pessoas pesquisadoras e formuladoras de políticas (Caplan, 1979; Capano e Malandrino, 2022).
	Relacionamento e comunicação ineficaz	Relacionamento distante ou pouco empático. Baixa confiança entre os atores. Formatos e linguagem pouco claros ou inadequados à realidade da gestão (Ouimet *et al*., 2009; Oliver *et al*., 2014; Capano e Malandrino, 2022).
	Timing incompatível	Tempos distintos entre a produção científica e a urgência das decisões políticas (Ouimet *et al*., 2009).
	Politização e ideologização do conhecimento	Rejeição do conhecimento por não estar alinhado a crenças ou agendas políticas. Supremacia de uma fonte de conhecimento sobre outras, omissão de controvérsias científicas (Capano e Malandrino, 2022).
	Formato e legitimidade da evidência	Tipo de conhecimento produzido (técnico *versus* contextualizado) pode não ser percebido como útil ou legítimo pelos tomadores de decisão (Capano e Malandrino, 2022).
Capacidades institucionais	Competências analíticas e operacionais	Falta de competências para selecionar, interpretar, avaliar e aplicar conhecimento (Ouimet *et al*., 2009; Oliver *et al*., 2014; Neal, Neal e Brutzman, 2022; Capano e Malandrino, 2022).
	Recursos humanos e financeiros limitados	Escassez de pessoal qualificado, sobrecarga de trabalho, falta de tempo e orçamento para análise e uso de evidências (Ouimet *et al.* 2009; Oliver *et al*., 2014).
	Estratégias de recrutamento e qualificação	Estratégias de recrutamento e retenção de talentos, além do desenvolvimento de competências relacionadas ao uso do conhecimento (Ouimet *et al*., 2009).
	Infraestrutura inadequada	Indisponibilidade de infraestrutura de dados, transparência e prestação de contas (Ouimet *et al*., 2009; Capano e Malandrino, 2022).

Elaboração dos autores.

As barreiras mencionadas no quadro 1 apontam caminhos possíveis para a superação de alguns dos desafios que se apresentam às equipes que trabalham com a produção e a disseminação de conhecimento em políticas públicas. Esses caminhos foram trilhados pela equipe dos serviços da Enap, em busca de estratégias que auxiliassem na resposta a esses desafios.

4 RESPOSTAS AOS DESAFIOS: SERVIÇOS DA ENAP E SUAS PREMISSAS COMO ESTRATÉGIAS PARA A PROMOÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS

Seguindo a lógica, os serviços oferecidos pela Enap na área de produção de evidências e avaliação – respectivamente, o EvEx e a Assessoria para Avaliação – foram concebidos e vêm sendo aprimorados de forma incremental a partir da premissa de que o uso de evidências e achados avaliativos pode ser potencializado pelas três dimensões comentadas anteriormente: os arranjos institucionais, as características dos processos de avaliação e de produção de evidências, e as capacidades institucionais, inclusive aquelas das equipes envolvidas.

Os serviços da Enap atuam no assessoramento técnico-científico, aliado a elementos para o fortalecimento de capacidades para políticas públicas *(policy capacities*) em avaliação e produção de evidências, a órgãos públicos para o aprimoramento de suas políticas e programas, gerando conhecimento relevante e promovendo a adesão da gestão pública no processo de produção e uso desse conhecimento (Neal, Neal e Brutzman, 2022). Essencialmente, os dois serviços atuam como *knowledge brokers* governamentais (MacKillop e Downe, 2023), ou seja, na intermediação entre produção de conhecimento e gestão pública.

A seguir, apresenta-se e discute-se como cada um dos serviços dialoga com essa sequência de barreiras identificadas e justifica-se a ênfase em características dos processos avaliativos, das síntese de evidências e no fortalecimento de capacidades – considerando as barreiras sobre as quais as ações da Enap têm maior possibilidade de influência –, entendendo que aspectos culturais e políticos perpassam esse conjunto. "Reconhecer que existem restrições e resistências políticas não é motivo para abandonar a pesquisa avaliativa; ao contrário, é uma condição prévia para que ela seja útil e aplicável" (Weiss, 1993, p. 94, tradução nossa).

4.1 EvEx

O EvEx é um serviço de respostas rápidas em evidências voltadas ao aprimoramento das práticas da administração pública, localizado na DAE/Enap.[5] Seu objetivo é ser um mecanismo de promoção do processo de políticas públicas informado por evidências, apoiando equipes de servidores públicos de quaisquer áreas temáticas que necessitam mobilizar conhecimento para casos concretos de políticas públicas.

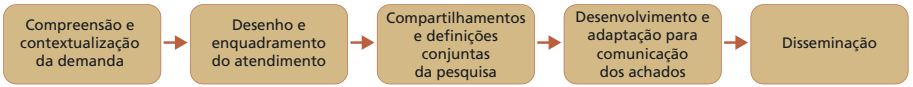
O serviço visa apoiar o fortalecimento de capacidades institucionais na produção de políticas públicas ao aproximar o conhecimento da rotina da gestão pública. Para tanto, busca responder, de forma rápida e a partir de processo interativo e dinâmico entre pessoas pesquisadoras e gestoras de políticas públicas, à demanda por

5. Até julho de 2025, o EvEx entregou 116 produtos de resposta rápida, entre síntese de evidências, análise de dados, estudos de *benchmarking*, *policy briefs* e produtos de métodos mistos.

informações aplicáveis a questões de política pública e seu contexto.[6] Para isso, são utilizadas ferramentas de tradução do conhecimento, direcionando e adaptando a mensagem sobre os resultados da pesquisa ao seu público-alvo (Barreto *et al.*, 2024; Straus, Tetroe e Graham, 2013). Essas características favorecem o entendimento dos resultados de pesquisa e a eventual incorporação dos achados às rotinas de trabalho dos órgãos, superando barreiras de comunicação e *timing*, por exemplo.

O fluxo de atendimento pode ser representado pela figura 1, que apresenta os cinco macroprocessos que orientam as atividades de coordenação e execução das pesquisas. As premissas e os desdobramentos das etapas planejadas são apresentados na sequência.

FIGURA 1
Macroprocessos de atendimentos do EvEx



Elaboração dos autores.

A coprodução de evidências é entendida, de forma ampla, como a interação entre pessoas pesquisadoras e não acadêmicas para produzir conhecimento necessário a fim de enfrentar desafios complexos, desenvolvida entre diferentes comunidades e sistemas de conhecimento (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023). Ela é, portanto, uma premissa do serviço para que a informação gerada seja útil e aderente ao desafio público enfrentado e para que haja engajamento das pessoas gestoras com os resultados encontrados (Redman *et al.*, 2021; Heaton, Day e Britten, 2015), conforme discutido nas seções anteriores deste capítulo.

A aplicação desse modelo também assume que as pessoas gestoras de políticas públicas detêm conhecimentos e práticas que podem informar a execução da pesquisa. Em um serviço de resposta rápida pautado pelo modelo de coprodução, o trabalho de pesquisa não é autônomo, ele depende das contribuições da equipe demandante para fornecer o detalhamento e o direcionamento necessários à sua execução, tanto para dar tempestividade ao processo quanto para ajustar à real necessidade da política. O enquadramento de perguntas de pesquisa orientadas por problemas públicos, por exemplo, quando feito de forma colaborativa com o demandante e usuário da evidência, tem o potencial de gerar produtos de pesquisa que efetivamente respondem a desafios públicos (Ouimet *et al.*, 2009).

6. A literatura identifica unidades que desempenham atividades correlatas como serviços de resposta rápida, plataformas ou organizações tradutoras do conhecimento e núcleos de evidências (Partridge *et al.*, 2020; Bazalgette, 2020; Haby *et al.*, 2015; Mansilla *et al.*, 2018; Silva *et al.*, 2023; WHO, 2025).

As demandas recebidas e atendidas no serviço estão relacionadas a processos e motivações diversos, desde a produção de *insights* sobre desenho para a reformulação de um programa até a análise de dados sobre a implementação de uma política. A literatura aponta que o engajamento do usuário da evidência com sua produção é um passo importante para a promoção do uso (Ouimet *et al.*, 2009; Goldman e Pabari, 2020). No caso da Enap, o usuário e demandante são as pessoas gestoras de políticas de diferentes níveis decisórios. Para tanto, as definições referentes ao escopo da pesquisa e as decisões sobre a análise são compartilhadas com as pessoas usuárias das informações produzidas.

É importante destacar que o planejamento das ações de coprodução também envolve pactuar a participação da equipe demandante desde o início da parceria, garantindo que haja entendimento sobre a relevância de seu engajamento no processo de elaboração da pesquisa e compromisso com as atividades e os procedimentos propostos (Dias *et al.*, 2025).

Esse processo colaborativo de definição do escopo do produto de evidências (perguntas de pesquisa, variáveis de interesse, casos a serem observados, tipo de legislação estudada etc.) entre pessoas gestoras "usuárias" das evidências e pesquisadoras do EvEx, que elaboram os produtos de evidência, tem gerado oportunidades de engajamento com a pesquisa que propiciam o maior uso daquela evidência no processo decisório.

Além disso, a interação contínua e dialogada entre equipes de pesquisa e gestão permite uma aproximação e entendimento do contexto de política pública estudada, o qual é parte fundamental do processo de transformação da demanda por evidências em pergunta de pesquisa.

Adicionalmente, o trabalho de pesquisa interativo permite o fortalecimento de capacidades para o uso de evidência na prática, na medida em que pessoas gestoras passam a entender melhor as características da pesquisa e se envolvem nas discussões dos resultados. Assim, comunicar evidências e fazê-las compreensíveis e passíveis de serem incorporadas na tomada de decisão e no dia a dia do processo de políticas públicas é uma parte fundamental do diálogo estabelecido na intermediação do conhecimento.

Observa-se, na mesma medida, que o serviço permite um primeiro contato com métodos de pesquisa e análise de dados, o que tem despertado interesse em pessoas gestoras na aprendizagem ativa dessas ferramentas e campos do conhecimento. A melhora da cultura do uso de evidências também está relacionada à promoção de uma cultura de aprendizagem e do intercâmbio entre pessoas pesquisadoras e servidoras públicas (Brownson, Fielding e Green, 2018; Romão, 2021; Bazalgette, 2020; Oliver e Cairney, 2019; Goldman e Pabari, 2020).

Estando no centro de governo, como solução ofertada a órgãos da administração pública, o serviço atende a diferentes tipos de políticas públicas e áreas temáticas. O público-alvo da Enap é diverso, tanto em termos de amplitude temática quanto em níveis de poder decisório. Essa configuração plural apresenta desafios metodológicos para a formatação do serviço e ao mesmo tempo propicia o desenvolvimento de um ambiente inovador para o apoio ao uso de evidências.

Dessa forma, as soluções ofertadas devem se adequar à realidade e ao contexto institucional do órgão apoiado. A flexibilidade e a adaptação metodológica visam atender a diversas áreas de políticas públicas, seus diferentes campos epistemológicos, diferentes níveis de institucionalização da própria política estudada e diferentes culturas de evidências. Essa característica exige que se recorra a distintas fontes, incluindo aquelas menos estruturadas ou menos convencionais para a construção de conhecimento.

Considerando que o serviço atende a qualquer tema de política pública, o conceito de evidência deve ser flexível para ser contextualizado no campo de interesse. Adaptar-se para considerar e trabalhar diversas fontes, inclusive as produzidas pelo próprio governo para a sua tomada de decisão (Koga *et al.*, 2022), permite análises atualizadas, contextualizadas para as questões enfrentadas e abrangentes para os cenários de restrição de fontes de informação.

O caso do EvEx reforça o entendimento de que diferentes tipos de evidências servem a propósitos distintos. O serviço parte da premissa de que o tipo de evidência requerido/demandado deve ser guiado pelo propósito para o qual o produto de evidência será usado. O ponto de partida é, portanto, a pergunta de pesquisa, ou o que se precisa saber sobre determinado problema de política pública, seguido do contexto em que a informação gerada será utilizada.

Ao atuar em diferentes temas e campos da administração pública, o serviço precisa navegar por uma ampla latitude conceitual de "evidências". Isso significa não apenas reconhecer a diversidade de fontes e tipos de conhecimento relevantes, mas também compreender a complexidade e a diversidade de relações entre a "cultura de evidência" e a decisão política (Lorenc *et al.*, 2014). Nesse processo, torna-se fundamental considerar o contexto institucional das políticas em questão, bem como os múltiplos fatores, sociais, culturais, políticos e organizacionais, que moldam o processo de políticas públicas.

Acerca da amplitude do conceito de evidência, é necessária uma observação. O uso extensivo e, por vezes, indiscriminado do termo por diferentes atores e campos do conhecimento expõe tensões e ambiguidades em torno de seu significado e de seu papel na produção de políticas públicas. Como destacam Bandola-Gill *et al.* (2024) e Yu *et al.* (2024), há uma diversidade significativa nas formas como as evidências são concebidas, interpretadas e utilizadas, revelando uma pluralidade de entendimentos

influenciados por fatores culturais, institucionais e políticos. A evidência, nesse sentido, não é um conceito estático, nem universalmente aceito, é situado, disputado e negociado dentro de diferentes arenas. Essa pluralidade se manifesta também na existência de distintas culturas de evidência entre os campos do conhecimento, conforme argumentam Lorenc *et al*. (2014) e Bandola-Gill *et al*. (2024).

Como apontava Weiss (1979), evidências podem ser mobilizadas para fins variados, desde a informação direta de decisões até a legitimação de escolhas previamente feitas ou a construção de consenso em contextos de conflito, por exemplo. Compreender essas múltiplas dimensões exige uma abordagem relacional e interpretativa do uso de evidências em políticas públicas. Isso implica analisar não apenas os conteúdos das evidências disponíveis, mas também os arranjos institucionais que mediam sua circulação, os modos de produção do conhecimento entre cientistas, pessoas gestoras e demais atores sociais, bem como as estruturas de governança e os valores que sustentam os sistemas de decisão.

Apesar de trabalhar operacionalmente com um conceito amplo: "informações mobilizadas para informar alguma tomada de decisão ou atividade relativa ao processo de políticas públicas, produzidas de forma transparente, sistemática e reprodutível" (Dias *et al*., 2025, p. 5), o entendimento de produção de evidência, para o serviço, deve sempre ser contextualizado ao processo de política pública correspondente.

Nesse sentido, a produção de conhecimento para informar políticas públicas é compreendida como um processo profundamente entrelaçado com as dinâmicas sociais, institucionais e políticas que moldam tanto o conhecimento quanto sua aplicação. Da mesma forma, seu entendimento e relevância são atravessados por interesses, disputas e enquadramentos (Parkhurst, 2016). Assim, como argumenta Pinheiro (2020, 2022), o conhecimento é produzido em diálogo com as condicionantes e molduras que estruturam a produção de políticas públicas, sendo, portanto, sensível ao contexto de uso.

Em vez de conceber a produção de evidências e seu uso como etapas distintas e autônomas, reconhece-se sua interdependência e coprodução (Jasanoff, 2004). O conhecimento não é gerado em um vácuo neutro, mas está imerso em normas sociais, representações, discursos, identidades e instituições, o que significa que sua forma e conteúdo estão intrinsecamente ligados à arena política em que será potencialmente mobilizado. Essa abordagem desafia a visão tradicional de campos separados entre ciência e política, reconhecendo que diferentes comunidades também são produtoras legítimas de conhecimento. Assim, adota-se uma concepção não linear da interface entre conhecimento e política pública, na qual o uso de evidências não é automático nem direto, mas mediado por múltiplos fatores e interações contextuais.

Ao ver a produção e o uso da evidência como processos coproduzidos e interligados, sugere-se um caminho para maior colaboração e aprendizagem mútua entre diversos atores, o que pode fortalecer os processos democráticos ao reduzir os silos e promover uma compreensão mais partilhada do conhecimento.

4.2 Assessoria para Avaliação

A Assessoria para Avaliação da Enap foi concebida em 2020 para apoiar órgãos e gestores governamentais na incorporação da avaliação como instrumento de gestão e de aprendizagem. Atuando como um espaço de fortalecimento de capacidades em avaliação, o serviço busca aproximar a produção e a sistematização de evidências dos processos decisórios e de gestão, aplicando arranjos, metodologias e abordagens que favoreçam o uso do conhecimento avaliativo, a promoção de uma cultura avaliativa e o aprimoramento contínuo da ação governamental.

A experiência prática da assessoria e seu intenso contato com pessoas gestoras dos programas (tomadoras de decisão e equipes com diferentes características) têm mostrado coerência com a literatura sobre o uso do conhecimento em políticas públicas, quando esta mostra que a simples produção ou oferta de resultados avaliativos de qualidade não garante, por si só, seu uso efetivo pelas pessoas gestoras e formuladoras de políticas (Weiss, 1988a, 1993; Chelimsky, 1987; Cairney, 2016; Olejniczak, 2017).

Desde sua criação, a Assessoria para Avaliação tem se desenvolvido e aprimorado incrementalmente a partir da premissa de que o uso de evidências e achados avaliativos pode ser potencializado por três fatores: os arranjos institucionais, as características dos processos de avaliação e produção de evidências, e as capacidades institucionais, inclusive aquelas das equipes envolvidas, ou seja, as três dimensões mencionadas no quadro 1.

Outra ideia fundamental que perpassa todas as ações do serviço é de que a avaliação é, em sua essência, uma atividade política. Apesar do claro e fácil apelo de que a avaliação, assim como a própria lógica que circunda a expectativa do uso de seus resultados para influenciar, de algum modo, o processo de políticas públicas, é uma atividade racional, ela é uma atividade política e que acontece em um ambiente político, em que é necessário negociar expectativas com diferentes atores, lidar com pressões políticas e diferentes valores e interesses (Weiss, 1993, 1999; Chelimsky, 1987). Segundo Weiss (1993, p. 94, tradução nossa), reconhecer o contexto em que acontecem as políticas públicas "é um pré-requisito para o uso de pesquisas avaliativas".

As atividades da Assessoria para Avaliação têm focado em dois dos pontos mencionados que formam a base do triângulo de dimensões para o uso: as características dos processos avaliativos e o fortalecimento de capacidades. Apesar de a atuação da

Enap também se orientar pela discussão de arranjos institucionais, entende-se que o serviço da assessoria tem mais influência sobre os dois primeiros fatores.

Ao abordar o primeiro desses fatores, as características dos processos avaliativos, o serviço da Assessoria para Avaliação tem como premissa que o modo como as avaliações são conduzidas influencia diretamente as chances de seus resultados serem apropriados e utilizados. Nesse sentido, a coprodução do conhecimento, refletida na preferência por abordagens colaborativas de avaliação, é o fundamento conceitual e prático do serviço, envolvendo ativamente as equipes gestoras e outras partes interessadas (*stakeholders*, como se costuma dizer em avaliação) em etapas fundamentais e diversas do processo avaliativo.

A literatura internacional oferece respaldo sólido a essa escolha metodológica. Weiss (1998), por exemplo, argumenta que para estimular o uso de avaliações é essencial envolver potenciais usuários na definição das questões avaliativas, na interpretação dos achados e na discussão dos resultados ao longo do processo. Esse raciocínio é semelhante ao que Walshe e Davies (2010, p. 110), ao discutirem não especificamente avaliação, mas a produção de pesquisas em geral, preconizam como uma mudança na lógica de que a pesquisa é um produto pronto, feito "aqui" para ser consumido "ali", e adotam a concepção de conhecimento baseado em pesquisa como serviço – algo que só se concretiza por meio da coprodução e colaboração, em que produção e uso do conhecimento ocorrem de forma integrada e simultânea.

Na prática, a avaliação colaborativa compreende um conjunto de abordagens que têm como característica comum o envolvimento ativo de pessoas gestoras, técnicas, equipes dos programas avaliados e, quando pertinente, representantes de usuários, em momentos-chave do processo avaliativo. Como destacam Fetterman (2017), O'Sullivan (2012) e Rodríguez-Campos (2012), essa participação qualificada não apenas aumenta a legitimidade da avaliação, mas também amplia significativamente a probabilidade de que seus resultados sejam utilizados para aprimorar políticas públicas.

No âmbito da Assessoria para Avaliação da Enap, a prática colaborativa se estrutura ao redor de algumas atividades que envolvem desde a definição conjunta do objeto e das perguntas avaliativas até a interpretação participativa dos resultados e construção de recomendações a partir das conclusões – lógica em linha com a agenda de pesquisa proposta por Walshe e Davies (2010), já apresentada anteriormente.

Essa forma de organização busca transformar a avaliação em um processo dialógico e reflexivo, em que diferentes atores, com seus olhares e saberes, são mobilizados para compreender os programas avaliados. A coprodução, nesse sentido,

não se limita a ouvir as pessoas gestoras, mas implica integração efetiva: as equipes técnicas tornam-se parte ativa na formulação, execução e análise da avaliação.

Os benefícios dessas abordagens colaborativas estão amplamente documentados. Rodríguez-Campos (2012) e O'Sullivan (2012) apontam ganhos como maior robustez do desenho avaliativo, qualidade aprimorada na coleta e interpretação de dados, além de resultados mais bem compreendidos e aceitos pelos *stakeholders*. Fetterman (2017) destaca, no caso da *empowerment evaluation*, seu papel no fortalecimento da capacidade técnica das equipes, a geração de resultados mensuráveis, maior sustentabilidade e melhor aproveitamento do conhecimento produzido, além de dimensões relacionadas à participação democrática, à justiça social e à interação com estratégias para o uso de evidências. Já Cousins, Whitmore e Shulha (2013), ao discutirem avaliações participativas, enumeram múltiplas finalidades: formular perguntas localmente relevantes, aprimorar o desempenho dos programas, empoderar participantes, desenvolver lideranças, construir equipes, promover aprendizado organizacional contínuo e transformar práticas a partir das evidências geradas.

No cotidiano da Assessoria para Avaliação, essas ideias se concretizam em metodologias, técnicas e práticas de pesquisa que incluem oficinas colaborativas, entrevistas semiestruturadas com pessoas gestoras, equipes técnicas e beneficiárias, elaboração conjunta de perguntas avaliativas e critérios, validação coletiva de hipóteses e momentos de debate para interpretação dos achados. Esse processo é pensado para ir além da produção de um relatório técnico – que, inclusive, na maioria dos projetos é redigido pela própria equipe dos programas avaliados, com orientação da Enap – e funciona como espaço de aprendizado coletivo. O principal produto não é, portanto, a avaliação, mas o processo avaliativo.

Esse caráter formativo está alinhado a outras formas de utilização da avaliação, para além do uso mais instrumental e imediato dos resultados, contribuindo para a mudança gradual de percepções, a ampliação da compreensão dos problemas e a incorporação de novas práticas de gestão pelas equipes dos programas avaliados (Weiss, 1988a, 1988b, 1998) – o que é inclusive compartilhado pelas equipes em depoimentos pós-avaliação e avaliações de reação aplicadas após o encerramento dos projetos. Em outras palavras, ao organizar a avaliação como processo colaborativo, a Assessoria para Avaliação contribui tanto para a produção de evidências mais ajustadas ao contexto quanto para a aprendizagem institucional e o fortalecimento de capacidades analíticas e reflexivas nas equipes envolvidas.

Dessa maneira, ao investir na coprodução do conhecimento, a Assessoria para Avaliação busca criar condições para que as avaliações sejam mais legítimas e relevantes, além de mais efetivamente utilizadas, ajudando a consolidar uma

cultura organizacional em que as evidências sejam naturalizadas como um dos determinantes do processo de políticas públicas.

A adoção de abordagens colaborativas pela Assessoria para Avaliação da Enap está, como argumentado, intimamente ligada ao fortalecimento de capacidades institucionais e individuais – o segundo dos vértices do tripé concebido para potencializar o uso de avaliações.

Ao entender e executar as avaliações como um processo de coprodução, no qual pessoas gestoras, equipes técnicas e demais partes interessadas participam ativamente desde a definição das perguntas avaliativas até a análise e interpretação dos resultados, cria-se um espaço estruturado de aprendizado mútuo e reflexivo. Esse caráter formativo, fundamentado na lógica do *learn by doing*, favorece a internalização de conceitos, métodos e instrumentos avaliativos pelas equipes envolvidas, ao mesmo tempo que desenvolve habilidades analíticas, fortalece a capacidade de leitura crítica sobre políticas públicas e promove uma cultura institucional mais aberta ao uso sistemático de evidências – sem mencionar o processo de aprendizagem relativo ao objetivo avaliado.

Além das abordagens colaborativas, outro pilar metodológico que orientou a construção dos serviços da Assessoria para Avaliação da Enap é a avaliação baseada na teoria (*theory-based evaluation*). A literatura destaca que essa abordagem não apenas aprimora a qualidade das análises, mas também tem grande potencial para promover aprendizagem organizacional e desenvolvimento de capacidades. Autores como Weiss (1997) defendem que explicitar e discutir coletivamente os pressupostos, os mecanismos e as relações de causa e efeito que orientam a atuação de políticas públicas amplia a compreensão crítica dos envolvidos sobre como essas intervenções produzem (ou não) resultados. Chen (1990) reforça que o processo de construir e revisar teorias de mudança ajuda as equipes a questionar suposições implícitas e identificar fatores contextuais que influenciam o sucesso ou o fracasso das ações. Rogers (2008), por sua vez, destaca que a avaliação baseada na teoria transforma a avaliação em um exercício investigativo e reflexivo, estimulando pessoas gestoras e equipes técnicas a desenvolver habilidades analíticas mais sofisticadas e sensíveis às especificidades dos programas avaliados. Desse modo, essa abordagem contribui para produzir achados mais robustos e úteis, bem como para fortalecer capacidades institucionais e individuais, ao integrar a aprendizagem diretamente ao processo avaliativo.

A avaliação baseada na teoria vai além de perguntar "o programa funciona?", buscando entender também como e por que funciona (ou não funciona) em contextos específicos, como preconizado por Deaton e Cartwright (2018). Essa abordagem, como defendem Weiss (1997), Chen (1990) e Rogers *et al*. (2000), transforma a avaliação em um exercício investigativo que analisa a coerência entre

as hipóteses causais que sustentam o programa, a forma como ele é implementado e os resultados observados. Essa perspectiva oferece diagnósticos de eficácia, assim como aprendizados valiosos para aprimorar a gestão pública, pois permite identificar falhas de concepção, gargalos de implementação e fatores contextuais que influenciam os efeitos de uma intervenção.

Enfim, mais do que gerar relatórios ou recomendações pontuais, a avaliação colaborativa baseada na teoria, conforme praticada e difundida pela Assessoria para Avaliação, desenvolvida para responder a perguntas relevantes e traduzida em formatos acessíveis para quem decide (Weiss, 1999; Chelimsky, 1987), apresenta-se como um processo contínuo de desenvolvimento de capacidades, essencial para que os resultados avaliativos sejam compreendidos, apropriados e efetivamente utilizados na melhoria das políticas públicas.

5 DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de institucionalização dos serviços de avaliação e de evidências na Enap revela aspectos importantes sobre os fatores que favorecem a implementação de estruturas de assessoramento técnico-científico no interior do Estado. Observa-se que o histórico de atuação da Enap como centro de formação e difusão de conhecimento aplicado à gestão pública contribuiu de forma significativa para que tais serviços fossem bem recebidos pelas pessoas gestoras de políticas públicas. Além das estruturas administrativas de absorção de demandas advindas dos órgãos públicos, a Enap já possuía vasto espaço institucional nesses órgãos, credibilidade perante o centro de governo e destacado papel na difusão do conhecimento aplicado a políticas públicas e gestão.

A escola já ocupava um espaço institucional consolidado com diferentes setores da administração pública, o que facilitou a interlocução com tomadores de decisão e a adesão aos serviços ofertados. Essa inserção institucional permitiu que a Enap atuasse não apenas como ofertante de produtos técnicos, mas como parceira legítima na coprodução de soluções informadas por evidência para problemas públicos complexos.

A centralidade da Enap no serviço público brasileiro e sua extensa rede de profissionais conferem à escola uma posição privilegiada como espaço de interlocução entre diferentes atores. A facilidade de diálogo entre grupos de pesquisa, pessoas pesquisadoras, gestoras públicas e tomadoras de decisão é um diferencial marcante para a aceitação e a aderência do público-alvo aos serviços oferecidos. Essa capacidade de articulação interinstitucional tem fortalecido as ações da escola como intermediadora do conhecimento. Além disso, o já existente e consolidado diálogo da Enap com a academia e com diversos grupos de pesquisadores facilita a inserção do serviço como um mediador legítimo entre o conhecimento

científico e a gestão pública. Sua posição estratégica propicia um ambiente particularmente profícuo para o surgimento e o desenvolvimento de serviços voltados ao uso de evidências e avaliação.

De forma adicional, o acúmulo institucional da Enap em experimentação e inovação em governos permite aos serviços experimentar os modelos de serviços de respostas rápidas e de avaliação para ofertar soluções metodologicamente diversas que sejam tempestivas e ajustadas às demandas das pessoas gestoras, já público-alvo da escola.

Assim, a compreensão da demanda por avaliação e uso de evidências em políticas públicas passa, sobretudo, pelos elementos relacionais que permeiam as interações entre instituições produtoras de conhecimento técnico-científico e os usuários das informações produzidas. A confiança na informação e em seus produtores não decorre exclusivamente da qualidade técnica dos produtos, mas da construção de vínculos sociais, reputações partilhadas e experiências institucionais anteriores (Wynne, 1992; Jasanoff, 2004).

Nesse sentido, além da credibilidade e confiança, o compartilhamento de identidades profissionais e institucionais entre servidores públicos favorece a mediação entre oferta e uso da evidência. Quando produtores e usuários de informação compartilham trajetórias comuns, valores administrativos similares e pertencem a redes burocráticas semelhantes, há maior propensão à circulação, à apropriação e ao uso do conhecimento produzido. Trata-se, portanto, de uma dimensão simbólica e relacional do assessoramento técnico que complementa os atributos mais clássicos da racionalidade burocrática.

No caso da Enap, sua inserção em redes administrativas, aliada à produção de conhecimentos aplicados e à capacidade de dialogar com os problemas concretos da gestão pública, constitui um ativo institucional central para a consolidação de seus serviços de avaliação e evidências no interior do Estado brasileiro.

Como exposto nas seções anteriores, os serviços de avaliação e evidência e as abordagens utilizadas permitem uma aproximação com a demanda, a partir do entendimento e reconhecimento do contexto de políticas, como uma estratégia para a geração de conhecimento relevante e ajustado aos casos concretos que visam apoiar. O conhecimento sobre o contexto dos usuários das evidências, o momento da política pública e sua inserção no contexto político e institucional têm se mostrado fundamentais para a tradução da demanda de política pública em pesquisa. Compreender as necessidades dos usuários dos serviços permite uma produção de conhecimento orientada para problemas reais de política pública e ajustada a esse público, tanto na linguagem e forma de apresentar os resultados quanto na escolha do conjunto de métodos e técnicas para melhor responder à pergunta de pesquisa. Essa proximidade e esse entendimento são significativos

para gerar conhecimento adequado à realidade, com a possibilidade de resposta mais assertiva ao que se objetiva conhecer com a avaliação ou a evidência gerada.

Essa aproximação é inclusive citada pelos usuários dos serviços como um diferencial em sua abordagem e entrega, em comparação a unidades de produção de conhecimento mais descoladas da realidade do setor público. Desde a criação até a publicação deste livro, foram atendidos mais de trinta órgãos públicos dos diferentes Poderes, inclusive estados e municípios. Já foram realizados cerca de 105 processos avaliativos e 135 produtos de evidências, demonstrando haver um forte interesse e alta demanda pelos serviços da Enap, o que sugere que a proximidade da produção de evidência com o dia a dia da política pública pode ser uma lacuna ainda existente na administração pública. Nesse sentido, resta o indicativo de que esse formato de serviço, que aproxima o universo da pesquisa à gestão pública, representa um campo frutífero e, talvez, ainda incipiente no Brasil.

A demanda por evidências, seja para delimitar problemas ou para propor soluções, nasce, portanto, em um contexto político, como parte da construção de legitimidade de determinadas pautas e prioridades. Admitir que o conhecimento é apenas um entre vários determinantes das políticas públicas reforça uma abordagem democrática do processo de políticas públicas. Aliás, cumpre-se destacar: tem-se a democracia não apenas como um fim (por exemplo, construir políticas mais inclusivas, justas e participativas), mas também como um meio, ao promover processos avaliativos e de produção de conhecimento que acolhem diferentes perspectivas e fontes, para além das exclusivamente tecnocráticas.

Essa concepção pluralista está presente nas experiências da Enap, que tem buscado integrar avaliação, coprodução e fortalecimento de capacidades, valorizando uma diversidade de saberes como insumo para a gestão pública. Afinal, produzir avaliações e evidências de qualidade exige mais do que rigor técnico e metodológico: requer articulação com o contexto político e institucional, sinergia com burocratas e tomadores de decisão, e atenção às especificidades de cada campo de políticas públicas (Weiss, 1988a, 1988b, 1993, 1998, 1999; Sabatier, 1991, 2007).

Como afirmado ao longo deste capítulo, as ações de assessoramento técnico-científico se inserem em um ambiente político – desde a demanda, a produção até o uso (Weiss, 1993; Chelimsky, 2009). Entre os vários determinantes dos processos de políticas públicas – valores, interesses, opinião pública, cultura, coesão social –, conhecimento, evidências e técnica são apenas alguns deles. A propósito, reconhecer o conhecimento como apenas um determinante de políticas públicas é valorizar também uma abordagem democrática de se fazer políticas públicas.

As experiências relatadas demonstram que o uso de evidências não pode ser reduzido a uma função técnica. Trata-se de um processo relacional, situado e político, cuja efetividade depende da construção de vínculos de confiança, da valorização de múltiplos saberes e da capacidade institucional de traduzir demandas públicas em conhecimento útil. A Enap, ao institucionalizar serviços fundamentados em coprodução e aprendizagem, aponta um caminho promissor para que o Estado brasileiro desenvolva estruturas permanentes de assessoramento técnico-científico alinhadas aos princípios da democracia, da relevância pública e da melhoria contínua das políticas para aprimorar sua eficácia e legitimidade.

Diante das análises apresentadas ao longo deste capítulo, algumas direções promissoras se destacam para agendas futuras de pesquisa. Um ponto crucial envolve a replicabilidade dos modelos de atuação, como o EvEx e a Assessoria para Avaliação, em diferentes contextos institucionais e territoriais, considerando as particularidades de cada realidade. Além disso, torna-se essencial compreender quais capacidades devem ser desenvolvidas para que a administração pública possa absorver de forma mais eficaz os serviços de intermediação de conhecimento. A articulação entre academia e governo também merece atenção, especialmente no que diz respeito a arranjos que favoreçam a institucionalização e a sustentabilidade do *knowledge brokering*. Por fim, é recomendável aprofundar a investigação sobre os próprios usuários desses serviços, analisando de que forma tais iniciativas têm impactado seu cotidiano profissional e sua capacidade de tomar decisões mais qualificadas. Essas linhas de investigação são fundamentais para consolidar e expandir práticas que promovam o uso de evidências no processo de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BANDOLA-GILL, J.; ARTHUR, M.; LENG, R. I. What is co-production? Conceptualising and understanding co-production of knowledge and policy across different theoretical perspectives. **Evidence & Policy**, v. 19, n. 2, p. 275-298, 22 mar. 2023. Disponível em: http://pure-oai.bham.ac.uk/ws/files/186656938/1744_2656_article_10.1332_174426421X16420955772641.pdf. Acesso em: maio 2025.

BANDOLA-GILL, J. *et al.* A matter of culture? Conceptualizing and investigating "Evidence Cultures" within research on evidence-informed policymaking. **Policy and Society**, v. 43, n. 4, p. 397-413, nov. 2024. Disponível em: https://academic.oup.com/policyandsociety/article/43/4/397/7908222?login=false. Acesso em: maio 2025.

BARRETO, J. O. M. *et al*. Research evidence communication for policy-makers: a rapid scoping review on frameworks, guidance and tools, and barriers and facilitators. **Health Research Policy and Systems**, v. 22, n. 1, p. 99, 2024. Disponível em: https://www.scienceopen.com/document_file/30ce012a-a890-466e-a1ef-2bf6aad49114/PubMedCentral/30ce012a-a890-466e-a1ef-2bf6aad49114.pdf. Acesso em: jun. 2025.

BAZALGETTE, L. **A practical guide for establishing an evidence centre**. Londres: Alliance for Useful Evidence; Nesta, 2020.

BEYER, J. Research utilization: bridging the gap between communities. **Journal of Management Inquiry**, v. 6, n. 1, p. 17-22, 1997. Disponível em: https://doi.org/10.1177/105649269761004. Acesso em: 16 abr. 2026.

BROWNSON, R. C.; FIELDING, J. E.; GREEN, L. W. Building capacity for evidence-based public health: reconciling the pulls of practice and the push of research. **Annual Review of Public Health**, v. 39, p. 27-53, 2018. Disponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5972383/. Acesso em: 26 jan. 2024.

BURSTEIN, P. The determinants of public policy: what matters and how much. **Policy Studies Journal**, v. 48, n. 1, 2020.

CAIRNEY, P. **The politics of evidence-based policymaking**. 1. ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

CAPANO, G.; MALANDRINO, A. Mapping the use of knowledge in policymaking: barriers and facilitators from a subjectivist perspective (1990-2020). **Policy Sciences**, v. 55, n. 3, p. 399-428, 26 ago. 2022. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-022-09468-0. Acesso em: maio 2025.

CAPLAN, N. The two-communities theory and knowledge utilization. **American Behavioral Scientist**, v. 22, n. 3, p. 459-470, 1979. Disponível em: https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/66698/10.1177_000276427902200308.pdf. Acesso em: maio 2025.

CHELIMSKY, E. The politics of program evaluation. **New Directions for Program Evaluation**, n. 34, p. 5-21, 1987.

CHELIMSKY, E. Integrating evaluation units into the political environment of government: the role of evaluation policy. **New Directions for Evaluation**, v. 2009, n. 123, p. 51-66, 16 set. 2009.

CHEN, H.-T. Issues in constructing program theory. **New Directions for Program Evaluation**, v. 1990, n. 47, p. 7-18, 4 nov. 1990.

COUSINS, J. B.; WHITMORE, E.; SHULHA, L. Arguments for a common set of principles for collaborative inquiry in evaluation. **American Journal of Evaluation**, v. 34, n. 1, p. 7-22, 6 fev. 2013.

DEATON, A.; CARTWRIGHT, N. Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. **Social Science & Medicine**, v. 210, p. 2-21, ago. 2018. Disponível em: https://par.nsf.gov/servlets/purl/10067323. Acesso em: jun. 2025.

DIAS, T. S. *et al*. (ed.). **Evidência Express e sua caixa de ferramentas**. Brasília: Enap, 2025. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8511. Acesso em: 10 jul. 2025.

FETTERMAN, D. Transformative empowerment evaluation and Freirean pedagogy: alignment with an emancipatory tradition. **New Directions for Evaluation**, n. 155, p. 111-126, 2017. Disponível em: https://www.davidfetterman.com/FettermanEEandFreire.pdf. Acesso em: maio 2025.

GOLDMAN, I.; PABARI, M. **Using evidence in policy and practice**: lessons from Africa. Londres: Routledge, 2020. p. 280. Disponível em: https://doi.org/10.4324/9781003007043. Acesso em: 17 jul. 2025.

HABY, M. M. *et al*. Designing a rapid response program to support evidence-informed decision-making in the Americas region: using the best available evidence and case studies. **Implementation Science**, v. 11, p. 1-12, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1186/s13012-016-0472-9. Acesso em: 17 jul. 2025.

HEAD, B. W. Reconsidering evidence-based policy: key issues and challenges. **Policy and Society**, v. 29, n. 2, p. 77-94, 2010. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1016/j.polsoc.2010.03.001. Acesso em: maio 2025.

HEATON, J.; DAY, J.; BRITTEN, N. Collaborative research and the co-production of knowledge for practice: an illustrative case study. **Implementation Science**, v. 11, p. 1-10, 2015. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1186/s13012-016-0383-9. Acesso em: maio 2025.

JASANOFF, S. **States of knowledge**: the co-production of science and social order. Londres: Routledge, 2004.

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, 24 ago. 2022. Disponível em: https://www.academia.edu/download/110929425/article-p483.pdf. Acesso em: maio 2025.

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 547-555, nov.-dez. 1979.

LINDBLOM, C. E.; COHEN, D. K. **Usable knowledge**: social science and social problem solving. New Haven: Yale University Press, 10 set. 1979.

LORENC, T. *et al*. Cultures of evidence across policy sectors: systematic review of qualitative evidence. **The European Journal of Public Health**, v. 24, n. 6, p. 1041-1047, dez. 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1093/eurpub/cku038. Acesso em: 10 jul. 2025.

MACKILLOP, E.; DOWNE, J. Knowledge brokering organisations: a new way of governing evidence. **Evidence & Policy**, v. 19, n. 1, p. 22-41, 2023. Disponível em: https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/evp/19/1/article-p22.xml. Acesso em: maio 2025.

MANSILLA, C. *et al*. The Evidence-Informed Policy Network (EVIPNet) in Chile: lessons learned from a year of coordinated efforts. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 41, p. 36, 2018. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/rpsp/2017.v41/e36/en/. Acesso em: mar. 2024.

NEAL, J. W.; NEAL, Z. P.; BRUTZMAN, B. Defining brokers, intermediaries, and boundary spanners: a systematic review. **Evidence & Policy**, v. 18, n. 1, p. 7-24, 2022. Disponível em: https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/evp/18/1/article-p7.xml?tab_body=fulltext. Acesso em: mar. 2025.

NUTLEY, S.; WALTER, I.; BLAND, N. The institutional arrangements for connecting evidence and policy: the case of drug misuse. **Public Policy and Administration**, v. 17, n. 3, p. 76-94, 1º jul. 2002. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095207670201700306. Acesso em: fev. 2024.

OLEJNICZAK, K. The game of knowledge brokering: a new method for increasing evaluation use. **American Journal of Evaluation**, v. 38, n. 4, p. 554-576, dez. 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/download/83219888/a69d66e373d4c562075d11099345f0faf3d7.pdf. Acesso em: maio 2025.

OLIVER, K.; CAIRNEY, P. The dos and don'ts of influencing policy: a systematic review of advice to academics. **Palgrave Communications**, v. 5, n. 1, p. 1-11, 2019. Disponível em: https://www.nature.com/articles/s41599-019-0232-y. Acesso em: maio 2025.

OLIVER, K. *et al*. A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. **BMC Health Services Research**, v. 14, n. 2, p. 1-12, 2014. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1186/1472-6963-14-2. Acesso em: mar. 2025.

O'SULLIVAN, R. G. Collaborative evaluation within a framework of stakeholder-oriented evaluation approaches. **Evaluation and Program Planning**, v. 35, n. 4, p. 518-522, nov. 2012. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0149718911001194. Acesso em: maio 2025.

OUIMET, M. *et al*. The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence & Policy**, v. 5, n. 4, p. 331-350, 2009. Disponível em: https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/evp/5/4/article-p331.xml. Acesso em: mar. 2024.

PARKHURST, J. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. Londres: Routledge, 2016.

PARTRIDGE, A. C. R. *et al*. Lessons learned from descriptions and evaluations of knowledge translation platforms supporting evidence-informed policy-making in low- and middle-income countries: a systematic review. **Health Research Policy and Systems**, v. 18, n. 1, p. 127, 2020.

PATTON, M. Q. Reports on topic areas: the evaluator's responsibility for utilization. **Evaluation Practice**, v. 9, n. 2, p. 5-24, 1988.

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

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 usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

REDMAN, S. *et al*. Co-production of knowledge: the future. **The BMJ**, v. 372, n. 434, 16 fev. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1136/bmj.n434.

RODRÍGUEZ-CAMPOS, L. Advances in collaborative evaluation. **Evaluation and Program Planning**, v. 35, n. 4, p. 523-528, nov. 2012.

ROGERS, P. J. Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. **Evaluation**, v. 14, n. 1, p. 29-48, jan. 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1356389007084674.

ROGERS, P. J. *et al*. Program theory evaluation: practice, promise, and problems. **New Directions for Evaluation**, n. 87, p. 5-13, 2000. Disponível em: https://doi.org/10.1002/ev.1177.

ROMÃO, D. M. M. **Como melhorar a cultura de uso de evidências no setor público brasileiro**: síntese de aprendizados. Oxford: Inasp, maio 2021. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1382194. Acesso em: 17 jul. 2025.

SABATIER, P. A. Toward better theories of the policy process. **Political Science and Politics**, v. 24, n. 2, p. 147-156, jun. 1991. Disponível em: https://doi.org/10.2307/419923.

SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Nova Iorque: Routledge, 2007.

SILVA, S. F. D. *et al*. **Guia para implementar um Núcleo de Evidências em Saúde (NEv)**. São Paulo: Hospital Sírio-Libanês; Ministério da Saúde, 2023.

STRAUS, S. E.; TETROE, J.; GRAHAM, I. D. (ed.). **Knowledge translation in health care**: moving from evidence to practice. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2013.

WALSHE, K.; DAVIES, H. T. O. Research, influence and impact: deconstructing the norms of health services research commissioning. **Policy & Society**, v. 29, n. 2, p. 103-111, maio 2010.

WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, set.-out. 1979. Disponível em: https://doi.org/10.2307/3109916. Acesso em: 17 jul. 2025.

WEISS, C. H. Evaluation for decisions: is anybody there? Does anybody care? **Evaluation Practice**, v. 9, n. 1, p. 5-19, fev. 1988a. Disponível em: https://doi.org/10.1016/S0886-1633(88)80017-5.

WEISS, C. H. If program decisions hinged only on information: a response to Patton. **Evaluation Practice**, v. 9, n. 3, p. 15-28, ago. 1988b. Disponível em: https://doi.org/10.1016/S0886-1633(88)80042-4. Acesso em: 17 jul. 2025.

WEISS, C. H. Where politics and evaluation research meet. **Evaluation Practice**, v. 14, n. 1, p. 93-106, fev. 1993. Disponível: https://doi.org/10.1016/0886-1633(93)90046-R.

WEISS, C. H. Theory-based evaluation: past, present, and future. **New Directions for Evaluation**, n. 76, p. 41-55, 1997. Disponível em: https://doi.org/10.1002/ev.1086.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-33, mar. 1998. Disponível em: https://doi.org/10.1177/109821409801900103.

WEISS, C. H. The interface between evaluation and public policy. **European Evaluation Society**, v. 5, n. 4, p. 468-486, out. 1999. Disponível em: https://doi.org/10.1177/135638909900500408.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Rapid evidence services**: standard operating procedures for rapid response products. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2025.

WYNNE, B. Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science. **Public Understanding of Science**, v. 1, n. 3, p. 281, jul. 1992. Disponível em: https://doi.org/10.1088/0963-6625/1/3/004.

YU, X. *et al*. Exploring the diverse definitions of 'evidence': a scoping review. **BMJ Evidence Based Medicine**, v. 29, n. 1, p. 37-43, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1136/bmjebm-2023-112355.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AÏMEUR, E.; AMRI, S.; BRASSARD, G. Fake news, disinformation and misinformation in social media: a review. **Social Network Analysis and Mining**, v. 13, n. 30, p. 1-36, 9 fev. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s13278-023-01028-5. Acesso em: 17 jul. 2025.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do *survey* sobre serviço civil no Brasil. **Cadernos Enap**, Brasília, v. 56, jun. 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3233. Acesso em: maio 2025.

FUNNELL, S. C.; ROGERS, P. J. **Purposeful program theory**: effective use of theories of change and logic models. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.

GALHARDI, C. P. *et al*. Fato ou *fake*? Uma análise da desinformação frente à pandemia da covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, 2020. Supl. 2. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csc/2020.v25suppl2/4201-4210/. Acesso em: maio 2025.

GOODYEAR, L. *et al*. Evaluation capacity building in theory and practice: revisiting models from practitioner perspectives. **New Directions for Evaluation**, n. 183, p. 29-41, 17 out. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1002/ev.20613. Acesso em: 17 jul. 2025.

KOGA, N. M. *et al*. Análise de políticas públicas e uso de evidências pelas burocracias: proposta de um modelo analítico para exploração das fontes que informam as políticas públicas no caso brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 29-40, nov. 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/201203_bapi_24_art2.pdf. Acesso em: maio 2025.

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**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 5, p. 1165-1190, set.-out. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/vDMxFtvGsbtbshVsdvHJN3Q/?lang=pt. Acesso em: maio 2025.

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, set. 2023. Disponível em: https://academic.oup.com/policyandsociety/article/42/3/378/7246509?login=false. Acesso em: maio 2025.

KOGA, N. M. *et al*. Dismantling policies through (de)mobilization of analytical capacity: cases from Brazil. *In*: MORAIS, M.; GOMIDE, A. A. (ed.). **Public policy in democratic backsliding**: how illiberal populists engage with the policy process. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024. p. 159-189. Disponível em: https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/62b0c7d5091f1.pdf. Acesso em: jan. 2025.

KONJORE, M. J. Two decades of evaluating evaluation capacity building: a bibliographic coupling review. **New Directions for Evaluation**, n. 183, p. 11-28, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1002/ev.20616. Acesso em: 17 jul. 2025.

MACEDO, A. S.; VIANA, R.; NASCIMENTO, M. I. B. Capacidades analíticas no processo de produção de políticas públicas: quais fontes de evidências utilizam o serviço civil da administração pública federal? **Administração Pública e Gestão Social**, p. 1-22, out.-dez. 2019. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/7199. Acesso em: mar. 2025.

MACKILLOP, E. *et al*. Making sense of knowledge-brokering organisations: boundary organisations or policy entrepreneurs? **Science and Public Policy**, v. 50, n. 6, p. 950-960, dez. 2023. Disponível em: https://academic.oup.com/spp/article/50/6/950/7204580?login=false. Acesso em: mar. 2025.

MASON, L. E.; KRUTKA, D.; STODDARD, J. Media literacy, democracy, and the challenge of fake news. **Journal of Media Literacy Education**, v. 10, n. 2, p. 1-10, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.23860/JMLE-2018-10-2-1. Acesso em: 17 jul. 2025.

PALOTTI, P. L. de M. *et al*. **Uso de evidências pela burocracia dirigente do nível federal**. Brasília: Ipea, mar. 2022. (Texto para Discussão, n. 2750). Disponível em: https://doi.org/10.38116/td2750.

SCHEUFELE, D. A.; KRAUSE, N. M. Science audiences, misinformation, and fake news. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 116, n. 16, p. 7662-7669, 14 jan. 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1073/pnas.1805871115.

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. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001.

CAPÍTULO 21

AVALIAÇÕES COMO FONTE PARA O PROCESSO DECISÓRIO: COMUNICAÇÃO E USO DE EVIDÊNCIAS NOS GUIAS DE AVALIAÇÃO

Ana Paula Karruz[1]
Ana Tereza Pires dos Santos[2]
Catarina Ianni Segatto[3]

1 INTRODUÇÃO

A despeito do florescimento do campo da avaliação de políticas públicas nos Estados Unidos a partir do fim da década de 1960 (Weiss, 1972; Rossi, Lipsey e Freeman, 2003) e de sua consolidação no Brasil a partir dos anos 1990 (Jannuzzi, 2016), ainda é notadamente limitado o uso efetivo das evidências produzidas por avaliações no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Exemplo disso é retratado em Palotti *et al.* (2022), que reportam um estudo aplicado a 787 ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) de médio e alto escalão do governo federal – compreendendo DAS 4, 5, 6 e correlatos. A pesquisa revelou que, entre os quinze tipos de informação utilizados no trabalho com políticas públicas, os quatro mais recorrentes são leis e normas, consultas a colegas, notas técnicas e experiência pessoal. Dos quinze tipos, os dois mais afins à avaliação de políticas públicas – "artigos, capítulos ou livros produzidos por pesquisadores" e "relatórios de pesquisa científica (ex.: produtos de consultoria de pesquisa, textos de discussão do Ipea etc.)" – ocupam a oitava e a décima primeira posições, respectivamente (Palotti *et al.*, 2022, p. 29).

De fato, a literatura sobre o uso de evidências nas políticas públicas reconhece a utilização de diferentes tipos de evidências, as quais são produzidas de variadas formas e por diferentes atores (Howlett e Craft, 2013; Cairney, 2016;

1. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Qualidade de Governo e Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (INCT QualiGov). *E-mail*: apkarruz@gmail.com.

2. Técnica 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-mail*: ana.pires@ipea.gov.br.

3. Professora do Departamento de Ciência Política e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) da Universidade de São Paulo (USP); e pesquisadora do INCT QualiGov. *E-mail*: catarina.segatto@gmail.com.

Stoker e Evans, 2016). Em si, "o conceito de evidência é intrinsecamente vago e multidimensional, não permitindo uma definição precisa" (Pinheiro, 2020, p. 17-18).

Diversos autores chamam a atenção para a variedade de tipos de evidências e a existência de uma hierarquização desses tipos. De um lado, evidências podem ser entendidas como resultados de pesquisas realizadas por institutos de pesquisa, universidades e consultorias, ou seja, informações produzidas de maneira sistemática, utilizando métodos reconhecidos, existindo, inclusive, uma hierarquia entre os métodos, a qual enaltece abordagens quantitativas. De outro lado, evidências podem ser definidas como argumentos e afirmações baseadas em informações, conhecimentos e recomendações geradas por outros agentes, como implementadores e cidadãos (Solesbury, 2002; Howlett e Craft, 2013; Cairney, 2016), o que é particularmente importante quando há pouco conhecimento ou consenso sobre determinados problemas (Howlett e Craft, 2013).

No que se refere às avaliações, comumente se parte da suposição de que, ao oferecer "os fatos" por meio de evidências geradas com rigor metodológico, a avaliação contribuirá diretamente para que os tomadores de decisão escolham, de forma racional e informada, entre diferentes cursos de ação (Weiss, 1993). Esse entendimento, enraizado em uma lógica tecnocrática de uso instrumental da avaliação (Weiss, 1972; Chelimsky, 1997), incentiva o frequente reducionismo do conceito de avaliação a avaliações de impacto baseadas em métodos econométricos. Todavia, os relatos disponíveis (*e.g.*, Koga *et al.*, 2020; Machado *et al.*, 2022; Palotti *et al.*, 2022) indicam que a utilização de avaliações na produção de políticas públicas é parca e destoante dessa expectativa.

Uma teoria bastante conhecida procura explicar essa desconexão: a chamada teoria das duas comunidades (Caplan, 1979). Segundo essa interpretação, produtores de conhecimento científico e consumidores na gestão pública não se comunicam bem. Cada uma dessas comunidades é orientada por conjuntos diferentes de valores, formas de pensar, práticas, disposições éticas, tempos e linguagens, o que resulta em limitada utilização de evidências científicas no *policy-making* (Karam-Gemael *et al.*, 2018; Newman, Cherney e Head, 2016). Ainda que essas diferenças existam, estudos mais recentes questionam a separação entre produtores e consumidores de evidências, já que há processos de coprodução (Wehrens, 2014) e uma gama de formas de interação entre gestores e acadêmicos (Newman, Cherney e Head, 2016).

Neste capítulo, considerando a discussão em torno da teoria das duas comunidades, exploraremos os aspectos relacionados ao papel dos avaliadores no relato e na disseminação de resultados de avaliações, assumindo que desafios nesses processos podem limitar a coprodução de evidências, o trânsito delas e, por conseguinte, seu uso para informar o debate público e a tomada de decisão. Colocamo-nos a seguinte

pergunta de pesquisa: quais conteúdos sobre reporte e disseminação de resultados de avaliações são apresentados pelos guias de avaliação de políticas públicas? Em particular, interessa-nos conhecer quais instrumentos de tradução do conhecimento e recomendações de natureza comunicacional são sugeridos nesses guias.

Assim, nosso objetivo é compreender como o tema do relato e disseminação dos resultados de avaliação é apresentado pelos guias de avaliação e em que medida essa apresentação reflete os desenvolvimentos do campo da tradução do conhecimento. Para tanto, realizamos uma leitura guiada de cinco obras, buscando identificar se havia, em cada uma delas, preocupação explícita com o relato, com a tradução e com a disseminação das evidências produzidas, ou se sua abordagem se limitava apenas à noção genérica de uso de evidências como insumo da avaliação. A análise envolveu quatro obras brasileiras: três guias oficiais publicados pelo governo federal – os guias da Casa Civil da Presidência da República (doravante, Casa Civil) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de avaliação *ex ante* e *ex post* (Brasil, 2018a, 2018b), frequentemente referenciados nas avaliações produzidas por essa esfera de governo, e o guia do Ministério da Saúde, sobre avaliação de impacto de políticas de saúde (Brasil, 2023) –, além do guia recentemente publicado pelo Centers for Learning on Evaluation and Results (CLEAR), sediado na Fundação Getulio Vargas (FGV)[4] (Lima e Souza, 2025).[5] Ainda, analisamos uma obra internacional, elaborada por Gertler *et al*. (2018), que representa as perspectivas do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), vinculado ao Banco Mundial, e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

As próximas seções estão organizadas como segue. A seção 2 posiciona o problema de pesquisa no campo mais abrangente do uso de evidência em políticas públicas e dos desafios associados a esse uso. A seção 3 apresenta a metodologia de seleção e análise de guias de avaliação. Na seção 4, examinamos os guias no tocante ao conteúdo sobre relato e disseminação de resultados de avaliação, com ênfase nos instrumentos de tradução de conhecimento e recomendações comunicacionais. Na seção 5, analisamos comparativamente os guias, sintetizamos os principais achados e compartilhamos nossas considerações finais.

2 CONCEITOS, TEORIAS E ACÚMULO EMPÍRICO

Em termos gerais, este estudo trata da utilização, no processo de políticas públicas, de evidências produzidas por avaliações e das condições que favorecem esse uso.

4. Centro regional da iniciativa CLEAR para o Brasil e os países lusófonos. A iniciativa CLEAR integra a Global Evaluation Initiative (GEI), "uma coalizão liderada pelo Banco Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que busca promover o uso sistemático de avaliação e fortalecer os ecossistemas nacionais de Monitoramento e Avaliação (M&A) em países em desenvolvimento" (Lima e Souza, 2025, p. 3).

5. Uma quinta obra brasileira foi selecionada: Menezes Filho e Pinto (2017). Porém, por não trazer conteúdo sobre relato e disseminação de resultados de avaliações, não foi objeto de leitura guiada.

Especificamente, analisamos uma dessas condições, relacionada à disseminação de resultados de avaliações. Recorremos à discussão relacionada à teoria das duas comunidades (Caplan, 1979) e à empiria dos guias de avaliação para descrever em que medida esses manuais tratam do relato e da disseminação de resultados de avaliação e quais meios sugerem a comunicação com diversos atores sociais.

Esse percurso exige algumas definições iniciais. Por processo de produção de políticas públicas (*policy-making*), entendemos o processo mais amplo que abarca todo o chamado ciclo de políticas públicas (Lasswell, 1956), incluindo a formação de agenda, a formulação e a especificação de instrumentos de política, a tomada de decisão, a implementação da intervenção, seu monitoramento e esforços avaliativos.

Nossa interpretação do termo avaliação, alinhada à de Jannuzzi (2016) e à da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), não se limita a avaliações quantitativas de caráter somativo. Concebemos avaliação como um exercício que apoia diferentes momentos do ciclo de uma intervenção e reconhece outras epistemologias e focos (*e.g.*, avaliação qualitativa da implementação).

Também, não nos restringimos aqui à avaliação de políticas públicas. Isso porque, tanto do ponto de vista da produção de manuais quanto do ponto de vista do uso de evidência, o campo mais amplo das intervenções de interesse social, incluindo aquelas de iniciativa de organizações da sociedade civil, é igualmente relevante ao nosso estudo. Usaremos, pois, a acepção de avaliação da OCDE:

> a avaliação sistemática e objetiva de uma intervenção planejada, em andamento ou concluída, abrangendo seu desenho, implementação e resultados. O objetivo é determinar a relevância, coerência, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade. [...] Uma avaliação deve fornecer informações que sejam críveis e úteis, permitindo a incorporação de lições aprendidas nos processos de tomada de decisão (OECD, 2023, p. 165, tradução nossa).

Na própria definição do termo, a OCDE (OECD, 2023) impõe à avaliação a missão de informar o processo de decisão. Embora essa ambição seja recorrente nos manuais de avaliação, sua realização não é tão frequente – como constatam Koga *et al*. (2020), Machado *et al*. (2022) e Palotti *et al*. (2022). Passamos agora às explicações teóricas para esse fenômeno.

O fortalecimento do debate sobre o uso de evidências nas políticas públicas remonta às reformas administrativas do fim do século XX, inspiradas na Nova Gestão Pública (New Public Management) – especificamente, na noção de que o uso de evidências levaria a escolhas de políticas públicas "melhores". Catapultados por esse movimento, um conjunto de estudos vêm analisando em profundidade a produção, a incorporação e o uso de evidências por tomadores de decisão em governos.

Todavia, há diferenças teóricas, epistemológicas e metodológicas entre as abordagens. Algumas delas entendem que determinadas evidências seriam superiores e que esse tipo de evidência deveria ser produzido para aprimorar as políticas públicas. Haveria, com isso, uma hierarquia entre os tipos de evidências utilizadas por tomadores de decisão (Segatto *et al.*, 2022; Saguin *et al.*, 2024). Nesse caso, as evidências estariam mais relacionadas ao conhecimento científico e acadêmico, frequentemente tido como superior e confiável, na medida em que emprega métodos considerados mais rigorosos, técnicos, incontestáveis e externos – portanto, não politizados (Christensen, 2021; Capano e Malandrino, 2022). As avaliações são parte desse tipo de conhecimento, já que são produzidas por universidades, organizações da sociedade civil, institutos de pesquisa e agências governamentais altamente especializadas e profissionalizadas (Head, 2016).

No entanto, há diversos desafios ao uso do conhecimento científico e acadêmico. Mesmo que os tomadores de decisão recebam boas evidências, não há garantia de que eles seguirão ou incorporarão essas evidências nas decisões (Head, 2016).

Segundo a teoria das duas comunidades (Caplan, 1979), a comunidade acadêmica e a comunidade de gestores públicos atuam em contextos diversos e respondem a incentivos distintos. Como resultado, não se comunicam bem: cada qual é guiada por conjuntos diferentes de valores, formas de pensar, práticas, disposições éticas, linguagens e enquadramentos (*frames*) específicos, operando em tempo distinto. Há diferenças entre trajetórias e identidades profissionais, sistemas de incentivo, relações com grupos de interesse, além de ritmos próprios na realização da pesquisa e na tomada de decisão que levam a desconexões entre as duas comunidades (Karam-Gemael *et al.*, 2018; Newman, Cherney e Head, 2016).

Do lado da gestão, a demanda é por respostas ágeis, com baixo grau de incerteza associado. Do lado da produção (oferta) do conhecimento científico, acadêmicos trabalham em projetos de longa duração e costumam enfatizar as limitações e a transitoriedade dos seus achados. Além disso, o conhecimento é produzido de maneira fragmentada, em silos e de modo altamente especializado, o que dificulta o seu uso por tomadores de decisão. Os resultados das pesquisas nem sempre são comunicados de maneira útil e clara e no tempo necessário para subsidiar decisões. A escrita acadêmica é de difícil compreensão e é custoso (em tempo e em outros recursos) acessar e sistematizar os resultados das pesquisas e estudos, interpretá-los e aplicá-los ao contexto da tomada de decisão (Karam-Gemael *et al.*, 2018; Newman, Cherney e Head, 2016).

Por isso, seria fundamental que houvesse diferentes formas de construção de pontes entre universidades, institutos de pesquisa e governos, incluindo estratégias como comunicação mais acessível, disseminação de pesquisas, inserção de cientistas em governos e processos de consulta que envolvam acadêmicos e especialistas (Karam-Gemael *et al.*, 2018). Estudos mais recentes criticam a separação entre essas duas comunidades, já que tomadores de decisão se engajam com a comunidade acadêmica e a comunidade acadêmica participa de processos de tomada de decisão junto com gestores, inclusive por meio de mecanismos de aconselhamento, ou seja, os indivíduos interagem e circulam entre as comunidades. Assim, as evidências resultam de processos de coprodução (Wehrens, 2014).

Além disso, há estudos que entendem que as evidências são mobilizadas por atores que possuem interesses, valores, crenças e ideias, o que afeta não só como eles as escolhem e as enquadram, mas também como a evidência é compreendida e mobilizada pelos atores. Há casos em que tomadores de decisão servem-se de evidências que reforçam suas ideias e narrativas (Head, 2016; Capano e Malandrino, 2022). Da mesma maneira, há diferenças nas capacidades para políticas públicas (*policy capacities*)[6] e nos contextos institucionais e organizacionais que afetam como as evidências são compreendidas e utilizadas. Assim, as evidências não são linear e racionalmente incorporadas às decisões, mas são mediadas, dependendo dos atores envolvidos e dos contextos institucionais e organizacionais nos quais estão inseridos (Capano e Malandrino, 2022).

Alguns autores argumentam que as barreiras relacionadas ao uso do conhecimento científico e acadêmico fazem com que os tomadores de decisão recorram à melhor evidência disponível e a outros tipos de evidência. O uso de outros tipos de evidência é ainda mais frequente em contextos de incerteza e problemas complexos, nos quais não há entendimento previamente testado sobre as causas e as soluções (Capano e Malandrino, 2022; Saguin *et al.*, 2024).

Esses outros tipos de evidência incluem as vivências profissionais e pessoais dos tomadores de decisão, saber leigo, opiniões de burocratas, julgamento profissional de especialistas e a experiência dos próprios usuários dos programas. Ainda, existem múltiplas formas pelas quais diferentes tipos de conhecimento são avaliados e considerados apropriados para a tomada de decisão, como processos de aconselhamento e de consultas (Capano e Malandrino, 2022; Saguin *et al.*, 2024).

Saguin *et al.* (2024) mostram que os tipos de evidências utilizados variam entre áreas de política pública. Por exemplo, saúde e meio ambiente tendem a utilizar mais evidências científicas. De modo geral, o conhecimento científico é subutilizado, e tende a ser aplicado para subsidiar produções internas – como

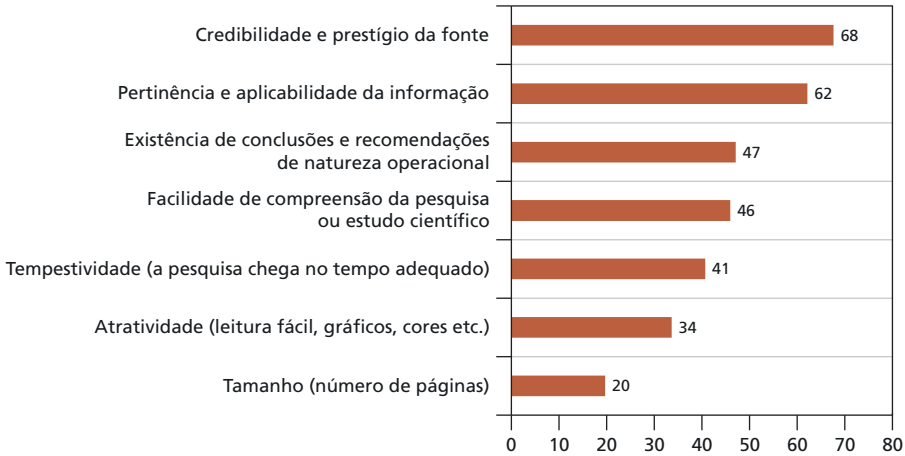
6. Wu, Ramesh e Howlett (2015, p. 166, tradução nossa) definem *policy capacities* como "o conjunto de habilidades e recursos – ou competências e capacidades – necessários para desempenhar funções de política pública".

relatórios, recomendações legais ou de órgãos de controle – em combinação com outras fontes (Batista, Rocha e Nascimento, 2022; Saguin *et al.*, 2024). Nos órgãos federais brasileiros, o principal tipo de evidência utilizada é produzido internamente, como leis, normas regulatórias, notas técnicas, pareceres e informações baseadas na experiência dos tomadores de decisão e de seus pares (Koga *et al.*, 2020; Palotti *et al.*, 2022).

Koga *et al.* (2020) apresentam um modelo analítico adaptado de Ouimet *et al.* (2009) para estudos sobre o uso de evidências na produção de políticas públicas. Esse modelo, abrangente e atento ao contexto de uso da evidência, propõe que a capacidade de absorção de evidência é influenciada por fatores como capacidades analíticas (tanto no âmbito individual como no organizacional), tipo de trabalho conduzido pelos gestores (*e.g.*, se de natureza analítica, de controle, relacional, de fiscalização e contratos ou administrativo), seus valores e motivações, interações sociais e relações de poder, além de atributos da evidência. Quanto a estes atributos, fazem a evidência mais provável de ser absorvida se o linguajar for simples, se os resultados forem claramente comunicados e se houver preocupação propositiva (isto é, explicação de recomendações).

A empiria tem corroborado a importância dos atributos da evidência. Com base em questionário respondido por 2.180 burocratas da administração federal direta, Koga *et al.* (2020) apuraram o papel de diferentes fatores na utilização de pesquisas e estudos científicos. Os dois fatores mais frequentemente considerados pelos respondentes como muito relevantes ou decisivos foram a credibilidade e o prestígio da fonte (68% das respostas), fator que possivelmente funciona como atalho informacional para a veracidade dos dados e a qualidade metodológica das análises, e a pertinência e aplicabilidade da informação (62%), que trata da relevância prática da informação para a tomada de decisão. Mas os achados refletem também o valor de atributos comunicacionais, como a existência de conclusões e recomendações de natureza operacional e a facilidade de compreensão da evidência: respectivamente, 47% e 46% dos respondentes reputaram esses fatores como muito relevantes ou decisivos para a utilização de informações provenientes de pesquisas e de estudos científicos (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Nível de relevância de diferentes fatores na decisão de utilizar informações provenientes de pesquisas e estudos científicos, segundo burocratas da administração federal direta: respostas *muito relevante* ou *decisivo*
(Em %)



Fonte: Koga *et al*. (2020, p. 56).
Elaboração das autoras.
Obs.: Baseado em sete itens de múltipla escolha, todos com as seguintes opções de resposta: irrelevante; pouco relevante; relevante; muito relevante; decisivo; não sei.

Tomando em conjunto as considerações anteriormente descritas, fica claro que o uso de evidências envolve fenômenos mais complexos do que a mera existência de conhecimento científico relacionado. Não há solução pronta ou receita e há variações relevantes segundo políticas públicas e contextos institucionais. De um lado, as evidências podem ser coproduzidas a partir de experiências de interação e circulação entre diferentes comunidades (Wehrens, 2014). Ainda, em alguns casos, processos de tradução do conhecimento (*knowledge translation*) podem apoiar a construção de pontes na produção de evidências:

> a definição mais amplamente utilizada [de tradução do conhecimento] foi publicada pelos Institutos Canadenses de Pesquisa em Saúde, que determina tradução do conhecimento como um processo dinâmico e interativo que inclui síntese, disseminação, intercâmbio e aplicação ética do conhecimento para melhorar a saúde, fornecer serviços e produtos de saúde mais eficazes e fortalecer o sistema de saúde, sendo a ponte entre o pesquisador e o tomador de decisão (Brasil, 2020, p. 10).

As estratégias de tradução do conhecimento envolvem difusão, disseminação e implementação. Difusão é um processo considerado passivo, baseado nas formas tradicionais de comunicação científica, como apresentação em congressos e publicação em periódicos especializados. Já a disseminação é um processo considerado ativo, em que a mensagem é "empacotada" de acordo com as características

do público que se deseja alcançar, envolvendo matérias jornalísticas e publicação em mídias sociais, por exemplo. Por sua vez, a implementação envolve "estratégias voltadas para adotar e integrar intervenções baseadas em evidências na prática, dentro de cenários específicos" (Brasil, 2020, p. 13).

Há uma variedade de ferramentas de tradução do conhecimento, entre elas:

- *policy briefs*, documentos que sintetizam os resultados de um achado ou os achados sobre um tema, prezando pela linguagem simples, pela concisão e pelo uso de elementos visuais (Dias *et al.*, 2025);
- mapas de evidência (ou mapas de lacuna de evidência), que apresentam visualmente o conjunto de estudos (tipicamente, experimentais ou metanálises) sobre um tema, facilitando a identificação de tipos de intervenções ou dimensões de impacto ainda inexploradas;[7]
- sínteses de evidência, que podem assumir formatos variados, desde revisão rápida da literatura, passando por parecer técnico-científico, até revisões sistemáticas, meta-avaliações e avaliações econômicas completas (Brasil, 2019);
- ferramentas SUPPORT (Supporting Policy Relevant Reviews and Trials), voltadas à caracterização de problemas de políticas públicas e à busca de intervenções para enfrentá-los (Lavis *et al.*, 2009); e
- diálogos deliberativos, um "mecanismo interativo de compartilhamento de conhecimentos que permite a aproximação dos atores interessados em questões prioritárias em saúde, considera o contexto local e possibilita a implementação das evidências" (Brasil, 2020, p. 30).

Na análise empírica, examinaremos uma amostra de publicações do tipo manual de avaliação. Nosso foco estará nos instrumentos de tradução de conhecimento mencionados pelos manuais, bem como em eventuais recomendações (comunicacionais, táticas) relativas à disseminação de resultados de avaliações. Isso não esgota a discussão sobre a interação e relação entre gestores e pesquisadores na produção e no uso de evidências, mas é um passo fundamental desse processo.

3 METODOLOGIA

Para responder à pergunta de pesquisa – quais conteúdos sobre relato e disseminação de resultados de avaliações são apresentados pelos guias de avaliação de políticas públicas? –, procedemos a uma análise exploratória de publicações de caráter prático-metodológico sobre como conduzir avaliação de intervenções.

7. Disponível em: https://www.3ieimpact.org/evidence-hub/evidence-gap-maps. Acesso em: 9 set. 2025.

Selecionamos uma amostra de seis guias (quadro 1). Para compô-la, recorremos aos manuais com os quais já havíamos tido contato – seja como docentes, seja como pesquisadoras – ou que fossem citados pelos guias que conhecíamos.[8] Além disso, para garantir que o volume do *corpus* fosse manejável, aplicamos os critérios a seguir:

- intitular-se explicitamente como obra voltada à avaliação ou à avaliação e monitoramento de políticas, programas ou projetos;
- ter sido publicado nos últimos dez anos (isto é, desde 2015);
- ter sido publicado em português;
- se lançado por órgãos do governo brasileiro, ter sido publicado por órgão do governo federal; e
- disponibilizar-se como obra de livre acesso.

Note-se que a amostra não abarca livros-texto de econometria e aqueles dedicados a temas de inferência causal. Ainda que frequentemente utilizados em disciplinas de avaliação de impacto, publicações dessas naturezas possuem caráter eminentemente técnico e não são especificamente desenhadas para apoiar o processo mais amplo de avaliação.

QUADRO 1
Guias selecionados, seus objetivos e públicos-alvo, por ano de publicação

Título	Organização produtora	Objetivo e público-alvo[1]
Avaliação econômica de projetos sociais	Itaú Social	"Este livro foi planejado tendo em vista o público formado por alunos de graduação de cursos na área de ciências sociais [...]. Gestores de entidades do terceiro setor, fundações empresariais e dos vários níveis do governo também acharão o conteúdo bastante estimulante" (Menezes Filho e Pinto, 2017, p. 11).
Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*	Casa Civil e Ipea	"Esta primeira edição deste manual pretende se tornar um documento referencial de apoio aos órgãos públicos federais, em particular no tocante às melhores práticas de avaliação aplicadas em diversas partes do mundo" (Brasil, 2018a, p. 9).
Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*	Casa Civil e Ipea	"O guia [...] tem o intuito de fornecer referências às avaliações a serem implementadas no âmbito do governo federal, de disseminar as abordagens e os conceitos de boas práticas de avaliação aos gestores das várias esferas governamentais, permitindo melhor padronização para as rotinas de monitoramento e avaliação de políticas públicas" (Brasil, 2018b, p. 7-8). "O guia servirá sobretudo aos comitês de avaliações dos órgãos centrais, mas também influenciando as demais esferas governamentais e instituições da sociedade civil" (Brasil, 2018b, p. 8).

(Continua)

8. Há mais de uma década, as três autoras produzem pesquisas no campo da análise e avaliação de políticas públicas. Duas delas são docentes universitárias na área de políticas públicas e avaliação de políticas públicas. A terceira é técnica de planejamento e pesquisa do Ipea, com foco em políticas públicas e avaliação, e participou como avaliadora no ciclo de 2024-2025 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas (CMAP), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

(Continuação)

Título	Organização produtora	Objetivo e público-alvo[1]
Avaliação de impacto na prática	BIRD e BID	"Esperamos que o livro seja um recurso valioso para a comunidade que atua com o desenvolvimento internacional, universidades e gestores públicos que buscam cultivar melhores evidências a respeito do que funciona para a agenda de desenvolvimento. Mais e melhores avaliações de impacto ajudarão a fortalecer a base de evidências para a criação de políticas e programas de desenvolvimento em todo o mundo" (Gertler *et al*., 2018, p. xvi).
Avaliação de impacto das políticas de saúde: um guia para o SUS	Ministério da Saúde	"[...] Objetivo é colaborar para o processo de institucionalização da pesquisa em avaliação de impacto das ações no âmbito das políticas de saúde" (Brasil, 2023, p. 9). "O indispensável panorama geral traçado por esses guias [Brasil, 2018a, 2018b] precisava ser complementado tendo-se em mente especificamente as políticas de saúde" (Brasil, 2023, p. 9). "Espera-se que este guia subsidie fortemente os profissionais que realizarão avaliações de impacto, apresentando grande parte do referencial conceitual e arsenal metodológico disponíveis" (Brasil, 2023, p. 10).
Guia CLEAR monitoramento e avaliação de políticas públicas: do diagnóstico à decisão	CLEAR/FGV	"Este guia se destina a todas as pessoas e instituições interessadas em aprimorar políticas públicas e programas sociais por meio do uso qualificado de evidências. Seu público-alvo inclui gestores e gestoras de todas as esferas de governo, membros do terceiro setor e do setor privado, consultores, pesquisadores, estudantes de graduação e pós-graduação e cidadãos comprometidos com a busca pelos melhores resultados em suas políticas e programas" (Lima e Souza, 2025, p. 4).

Elaboração das autoras.
Nota: [1] Tal como declarados na seção de apresentação de cada obra.
Obs.: SUS – Sistema Único de Saúde.

Da análise do quadro 1, depreende-se um esforço de órgãos do governo federal na produção de guias. Três das seis referências elencadas foram publicadas por órgãos dessa natureza: a Casa Civil e o Ipea conjuntamente publicaram Brasil (2018a, 2018b); o Ministério da Saúde, especificamente, o Departamento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde, publicou Brasil (2023). Já o BIRD e o BID lançaram Gertler *et al.* (2018). E organizações da sociedade civil brasileira publicaram Menezes Filho e Pinto (2017) e Lima e Souza (2025) – respectivamente, o Itaú Social e o CLEAR/FGV.

4 ANÁLISE DOS GUIAS SELECIONADOS: CONTEÚDO SOBRE RELATO E DISSEMINAÇÃO DE RESULTADOS DE AVALIAÇÃO

Selecionados os guias, nossa atenção voltou-se ao conteúdo por eles trazido no que concerne à tradução do conhecimento gerado pelas avaliações. Essa tradução procura dar visibilidade aos achados e aumentar as chances de que sejam considerados no debate público e na tomada de decisão de gestores de políticas, programas ou projetos, sejam estes agentes estatais ou da sociedade civil.

Para tanto, o primeiro passo consistiu na análise dos sumários dos guias, em que buscamos identificar segmentos (partes, capítulos, seções, subseções etc.) relacionados ao relato e à disseminação de resultados de avaliações. É possível que esse tipo de conteúdo esteja disperso ao longo das obras. Todavia, orientamo-nos

pelos sumários para viabilizar a identificação tempestiva dos trechos relevantes e, mais que isso, para localizar a intencionalidade clara, da parte dos autores dos guias, de enfatizar o conteúdo sobre relato e disseminação dos resultados de avaliações.

Em três guias, não identificamos segmentos específicos sobre relato e disseminação de achados de avaliações: Menezes Filho e Pinto (2017) e Brasil (2018a, 2018b). Para estes, realizamos uma busca mais granular, utilizando os termos *evidência* e *comunica*. Em Menezes Filho e Pinto (2017), esse procedimento não identificou conteúdos relevantes. Já no caso de Brasil (2018a, 2018b), o resultado dessa busca é apresentado conjuntamente na seção 4.1. Os outros três guias abordam o relato e a disseminação de achados de modo explícito e a partir de diferentes perspectivas, como indicado pelos títulos dos segmentos respectivos (quadro 2); os conteúdos tratados nestes guias serão sintetizados entre as subseções 4.2 e 4.4.

QUADRO 2
Segmentos dedicados ao relato e à disseminação de achados de avaliações

Referência	Título dos segmentos específicos sobre relato e disseminação	Páginas (%)[1]	Intervalo de paginação	Proporção
Menezes Filho e Pinto (2017)	Não há.	0	-	-
Brasil (2018a)	Não há.	0	-	-
Brasil (2018b)	Não há.	0	-	-
Gertler *et al*. (2018)	Capítulo: 14 *Disseminar resultados e lograr impacto em políticas públicas* Seções desse capítulo: • *Uma sólida base de evidências para as políticas públicas* • *Adaptar a estratégia de comunicação para diferentes públicos-alvo* • *Disseminar os resultados*	3	277-289	13/406
Brasil (2023)	Parte: 5 *Políticas informadas por evidências e tradução do conhecimento* Capítulos dessa parte: • Capítulo: 23 *Evidências para políticas de saúde: aspectos conceituais e suas implicações para avaliações de impacto* • Capítulo: 24 *A tradução do conhecimento e a avaliação de impacto de políticas e programas de saúde* • Capítulo: 25 *Como comunicar evidências científicas para gestores públicos e tomadores de decisão?*	11	634-713	80/715

(Continua)

(Continuação)

Referência	Título dos segmentos específicos sobre relato e disseminação	Páginas (%)[1]	Intervalo de paginação	Proporção
Lima e Souza (2025)	Parte: IV *Tomada de decisão* Capítulos dessa parte: • *A importância da geração e uso de evidências* • *A qualidade das evidências* • *Valores, raciocínio e evidências nas tomadas de decisão* • *O contexto político* • *Conclusão*	7	203-219	17/232

Elaboração das autoras.
Nota: [1] Total de páginas apurado como o número de folhas do respectivo arquivo em *portable document format* (PDF).

4.1 Os guias da Casa Civil e do Ipea

Os guias *ex ante* e *ex post*, elaborados pela Casa Civil e pelo Ipea (Brasil, 2018a, 2018b), constituem os documentos oficiais que orientam a prática avaliativa de políticas públicas no âmbito do governo federal. Esses instrumentos metodológicos servem de referência para as avaliações conduzidas anualmente pelo CMAP, órgão vinculado ao MPO. Instituído em 2019 pelo Decreto nº 9.834, o CMAP é integrado por cinco ministérios do núcleo central de governo[9] e, a cada exercício, seleciona um conjunto de oito políticas públicas a serem submetidas a processos de avaliação que consideram diferentes aspectos[10] da intervenção estatal.

Nos termos do Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023, o conselho tem por objetivos avaliar as políticas públicas escolhidas, acompanhar a implementação das recomendações voltadas ao seu aprimoramento e apoiar o monitoramento da execução das ações governamentais. Para desempenhar tais funções, a estrutura do CMAP compreende dois comitês especializados, o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG), ambos compostos por representantes de órgãos dos cinco ministérios que integram o conselho. As avaliações realizadas seguem referenciais metodológicos consubstanciados nos guias de referência produzidos para o governo federal (Brasil, 2018a, 2018b).

A organização desses guias está diretamente vinculada à temporalidade da avaliação em relação ao ciclo de implementação das políticas. O guia *ex ante* dedica-se às etapas iniciais, enfatizando a descrição da política, o diagnóstico do

9. MPO, que coordena o CMAP; Casa Civil; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI); e Controladoria-Geral da União (CGU).

10. Notadamente, no ciclo de 2024-2025 as seções avaliativas foram: descrição da política, diagnóstico do problema, desenho da política, implementação, governança, resultados e impactos, execução orçamentária e *insights* sobre eficiência e economicidade.

problema público e o desenho da intervenção, com destaque para a importância da identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado. O guia *ex post*, por sua vez, concentra-se nos processos avaliativos posteriores à implementação, destacando a modalidade da avaliação executiva, amplamente empregada no âmbito do CMAP, e abarcando ainda diferentes tipos de avaliação, como a de desenho, de implementação, de impacto e de custo-benefício.

A análise dos títulos dos capítulos revela que não há preocupação explícita com o relato de evidências. A partir das buscas ao termo *evidência* no texto dos dois guias (Brasil, 2018a, 2018b), percebemos uma maior preocupação com a incorporação das evidências como insumo do processo avaliativo, em contraposição ao entendimento da avaliação como um fenômeno gerador de evidências. Os textos dos guias salientam a necessidade de se usar evidências para, por exemplo, identificar a existência do problema público, indicando, inclusive, ainda que de forma não explícita, os tipos de evidência preferíveis e parâmetros de qualidade de evidências a serem usadas nesse processo.

Essa ênfase na evidência como insumo da avaliação (e não como resultado da avaliação) se reflete na parca discussão quanto às formas de comunicação dos resultados da avaliação. Uma busca explícita pelo termo *comunica* nestes guias retorna poucas menções, sendo uma única menção ao termo no sentido de relato de evidências, encontrado no guia *ex ante* (Brasil, 2018a, capítulo 6, seção 5). Especificamente, é mencionada a necessidade de que a política pública nascente seja acompanhada de um plano de comunicação. Como esta menção está direcionada à estruturação de uma nova política, o plano sugerido não traz elementos para comunicações posteriores ao início do andamento da política.

O guia *ex post* (Brasil, 2018b) traz algumas menções ao termo *comunica*. Entre elas, destacamos:

> cabe ressaltar que a comunicação dos resultados deve ocorrer ao longo do processo de avaliação, de modo que as partes interessadas tomem conhecimento dos aspectos positivos e das oportunidades de melhoria da política e possam unir esforços para buscar seu aperfeiçoamento de forma tempestiva. Para tanto, é necessário garantir que as comunicações sejam claras, completas, concisas, construtivas, objetivas, precisas e tempestivas (Brasil, 2018b, p. 177).

Nesse sentido, não se observa um entendimento da importância da comunicação de evidências como uma estratégia para subsidiar o debate público e a tomada da decisão informada por evidências, mas, sim, como uma atividade paralela e complementar ao lançamento de políticas. Embora o guia *ex post* mencione a necessidade de clareza, objetividade e tempestividade na comunicação dos resultados, não há uma orientação específica sobre como realizar essa comunicação, nem sobre quais ferramentas ou estratégias poderiam ser utilizadas para fomentar

o aproveitamento, no processo de política pública, de evidências produzidas por avaliações. Diante disso, fica evidente que existe uma lacuna importante nos guias oficiais do governo brasileiro (Brasil, 2018a, 2018b) no que diz respeito ao relato e à disseminação das evidências geradas pelas avaliações.

Esta ausência de diretrizes mais claras sobre disseminação e tradução das evidências pode estar associada ao foco histórico dos guias em fortalecer etapas técnicas de diagnóstico, desenho e avaliação, privilegiando o uso interno das informações pelos órgãos governamentais. Como implicação, os resultados das avaliações tendem a ter alcance limitado fora do círculo imediato de gestores, o que reduz a possibilidade de apropriação por outros públicos e restringe o potencial das evidências de influenciar de maneira mais ampla o debate público e os processos de tomada de decisão.

4.2 O guia do BIRD e do BID

O guia elaborado por Gertler *et al*. (2018) dedica um capítulo específico à comunicação de resultados. Intitulado *Disseminar resultados e lograr impacto em políticas públicas*, esse capítulo ressalta a importância de uma sólida base de evidências para o ciclo de políticas, reconhecendo que evidência de impacto só contribui para o aprimoramento de programas públicos se for comunicada de forma clara, acessível e no tempo certo.

O foco deste guia está na avaliação de impacto, adotando uma perspectiva mais estreita de avaliação do que a observada em Brasil (2018a, 2018b). Desde o início, os autores assumem uma postura orientada para o uso da informação produzida. Asseveram que a avaliação de impacto deve gerar resultados que ajudem os tomadores de decisão a responderem questões práticas: o programa funciona? Devo expandi-lo? Quais modalidades funcionam melhor? Essa concepção instrumental da evidência, ainda que de inclinação tecnocrática, admite o papel do tempo político e da credibilidade como elementos centrais para a incorporação das evidências em processos decisórios.

O guia especifica também o modo como os achados das avaliações devem ser comunicados. A subseção *Adaptar a estratégia de comunicação para diferentes públicos-alvo* parte da premissa de que não basta produzir avaliações tecnicamente robustas: é preciso construir estratégias comunicacionais que aumentem as chances de absorção dos resultados pelos distintos atores envolvidos no ciclo das políticas. Os autores identificam três grandes públicos, cada qual requerendo uma comunicação diferenciada dos achados: i) técnicos e gestores diretamente envolvidos na implementação da política; ii) formuladores de políticas situados em posições hierárquicas superiores; e iii) o público ampliado, incluindo academia, imprensa, sociedade civil e beneficiários da política. Para cada um desses três grupos,

são sugeridos formatos e linguagens distintas, em uma lógica de adaptação que aproxima o guia das discussões mais recentes sobre tradução do conhecimento.

Chama a atenção a recomendação de que a comunicação dos resultados comece pelo nível técnico. Essa escolha não é trivial: ela reconhece que esses atores estão em posição estratégica para validar os achados e preparar formuladores e gestores para um debate público qualificado sobre os resultados da avaliação. Os formuladores de políticas devem receber mensagens claras e concisas, capazes de embasar decisões de escala, permanência ou redirecionamento da política. Por fim, a comunicação ao público externo – incluindo o público-alvo da intervenção – deve priorizar a acessibilidade dos formatos e a clareza das mensagens-chave. Essa é uma forma de reconhecer o valor do engajamento social como fator de sustentabilidade da política avaliada.

O guia também alerta para os riscos de divulgação prematura dos resultados. A depender da sensibilidade dos achados, uma comunicação intempestiva pode comprometer não apenas a receptividade da avaliação, mas a própria continuidade da política. A preocupação com o tempo político da avaliação, ainda que não tematizada como tal, atravessa as recomendações do capítulo.

Na subseção final do capítulo, *Disseminar os resultados*, o foco passa a ser a disseminação estratégica de achados, reconhecendo que, para além da credibilidade metodológica, o impacto da avaliação depende de sua capacidade de circular entre públicos diversos e de se traduzir em insumos efetivos para a tomada de decisão. Os autores reiteram que a produção de um relatório técnico robusto é condição necessária, mas não suficiente. Avaliações que não são comunicadas de maneira eficaz correm o risco de permanecer irrelevantes do ponto de vista do *policy-making*.

O guia destaca três elementos fundamentais para ampliar o alcance da avaliação: clareza na mensagem, adequação dos formatos e continuidade no esforço de disseminação. A clareza refere-se à capacidade de sintetizar os principais achados e recomendações em linguagem acessível, evitando o jargão técnico que pode afastar gestores e tomadores de decisão. Quanto aos formatos, o guia sugere a produção de resumos executivos, apresentações visuais e materiais adaptados para diferentes audiências, com personalização das mensagens conforme o perfil de cada público. Já a continuidade diz respeito ao reconhecimento de que a disseminação não se esgota no lançamento de um relatório, mas é um processo que exige engajamento constante, tanto com os formuladores de política, quanto com os operadores e usuários das intervenções avaliadas.

Em suma, Gertler *et al*. (2018) posicionam a comunicação como parte integrante do próprio ciclo de avaliação, e não como uma etapa posterior

ou secundária. Embora mantenham uma perspectiva instrumental da evidência – voltada para decisões sobre manter, expandir ou interromper programas –, os autores reconhecem, ainda que implicitamente, a existência de disputas interpretativas e de contextos políticos que condicionam o uso dos resultados. A disseminação eficaz, nesses termos, não é apenas uma tarefa técnica, mas um esforço de mediação entre o conhecimento produzido e os múltiplos interesses em jogo no processo decisório.

4.3 O guia do Ministério da Saúde

Este guia (Brasil, 2023) difere dos demais: dedica-se a um tipo de avaliação (de impacto), a uma área de política pública (saúde), tem uma extensão muito mais alongada (715 páginas, 309 a mais que o segundo guia mais longo da amostra) e cada capítulo é assinado pelos seus respectivos autores.

Publicado com essa configuração, Brasil (2023) oferece mais espaço para o tratamento de tópicos específicos e beneficia-se da variada gama de especialidades do seu conjunto de autores. Ademais, é um guia voltado para a área de saúde – junto com meio ambiente, áreas que historicamente incorporaram um maior volume de evidência científica (Saguin *et al*., 2024).

Ainda, a pauta do uso de evidência já havia se desenvolvido no âmbito do Departamento de Ciência e Tecnologia (Decit), da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE)[11] do Ministério da Saúde, como pode-se inferir do fluxo de publicações desse departamento. Em 2015, foi lançada a obra *Síntese de evidências para políticas de saúde: estimulando o uso de evidências científicas na tomada de decisão* (Brasil, 2015), em parceria com a Rede para Políticas Públicas Informadas por Evidência (Evidence-Informed Policy Network – EVIPNet). Em 2019, o Decit criou um serviço de produção de evidência, mobilizando equipes internas e externas ao departamento. Nesse mesmo ano, publicou um catálogo de serviços ofertados – o *Serviço de produção de evidências para apoio à tomada de decisão: portfólio de produtos* (Brasil, 2019). Em 2020, o Departamento editou um guia inteiramente dedicado à síntese de evidências, intitulado *Diretriz metodológica: síntese de evidências para políticas públicas* (Brasil, 2020). Pelas razões acima, não é surpreendente que o guia do Ministério da Saúde, entre os manuais da amostra, seja aquele com maior conteúdo relacionado ao relato e à disseminação de achados de avaliações.

Passemos agora à substância dos três capítulos selecionados de Brasil (2023), que são os integrantes da *Parte 5: Políticas informadas por evidências e tradução do conhecimento*. O capítulo 23, assinado por Jorge Otávio Maia Barreto e Maurício

11. Atualmente, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Sectics).

Mota Saboya Pinheiro, intitulado *Evidências para políticas de saúde: aspectos conceituais e suas implicações para avaliações de impacto*, tem um caráter mais teórico que os demais capítulos selecionados dessa obra. O argumento principal é que o pressuposto normativo do movimento das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) – qual seja, que a evidência científica a considerar é aquela proveniente de estudos experimentais (isto é, com atribuição aleatória ao tratamento) – pode levar a distorções (vieses) na priorização de alternativas de enfrentamento de problemas sociais, pois são privilegiados os "atores corporativos ou grupos populacionais [...] cujas necessidades são mais visíveis e mais facilmente mensuráveis" (Brasil, 2023, p. 667).

Trata-se, portanto, de um conteúdo sobre os tipos de evidência a serem considerados válidos para a orientar políticas públicas. Nesse sentido, com todo o mérito das preocupações manifestadas pelos autores, escapa ao interesse específico da nossa análise, sobre recomendações para relato e disseminação dos resultados de avaliações.

O capítulo 24, escrito por Luís Eugenio Portela Fernandes de Souza, Daniela Fortunato Rego e Roberta Borges, é denominado *A tradução do conhecimento e a avaliação de impacto de políticas e programas de saúde*. O capítulo começa com um inventário de razões pelas quais o conhecimento científico é subaproveitado na gestão pública, defendendo que esse problema pode ser atacado com estratégias de tradução do conhecimento. Essas estratégias devem ser adaptadas ao contexto, para o que os autores sugerem atenção às seguintes questões: "1. O que precisa ser transmitido? 2. Qual audiência é foco do conhecimento? 3. Quem vai transferir o conhecimento? 4. Como o conhecimento deve ser comunicado? 5. Quais os efeitos almejados com a comunicação do conhecimento?" (Brasil, 2023, p. 678).

Entre as dezenas de modelos e ferramentas de tradução do conhecimento existentes, os autores destacam o modelo de Wolfenden *et al.* (2022), o qual propõe os domínios ou categorias de ação abaixo:

- envolver o usuário final;
- identificar o problema do usuário final;
- adaptar o conhecimento ao contexto local;
- avaliar as barreiras ao uso do conhecimento;
- apoiar a adaptação e implementação de intervenções;
- avaliar os resultados e monitorar o uso do conhecimento;
- produzir instrumentos e ferramentas; e
- sustentar o uso do conhecimento.

Note-se que essa proposta vai bastante além da disseminação do conhecimento, abarcando explicitamente esforços de implementação de intervenções e de avaliação das intervenções implementadas.

Ao final do capítulo, são apresentadas sucintamente algumas ferramentas de disseminação, entre elas os serviços colaborativos de intermediação do conhecimento (*knowledge brokering*) dentro das organizações, para executar funções como definição conjunta de prioridades de pesquisa (envolvendo pesquisadores e gestores), e orientação aos gestores quanto ao acesso e à aplicação de evidências geradas por pesquisas. Outras ferramentas de disseminação mencionadas incluem: *policy briefs* e mensagens-chave (*highlights*) de pesquisas; mapas de evidências; contação de histórias, como narrativas de pacientes, familiares, cuidadores etc. sobre uma intervenção, para chamar a atenção e sensibilizar formuladores de políticas (ferramenta conhecida como *storytelling*), podendo envolver a apresentação de dados quantitativos sobre a intervenção (*datastorytelling*); e a implementação de um plano de tradução do conhecimento para comunicar resultados de pesquisa.

O capítulo 25, de Fabiana Mascarenhas e Luciano Máximo, destaca-se pelo caráter francamente aplicado de seu conteúdo. Intitulado *Como comunicar evidências científicas para gestores públicos e tomadores de decisão?*, parte da premissa de que é fundamental adaptar estratégias de comunicação de evidências aos diferentes contextos institucionais e sociais. Para tanto, os autores recomendam sete estratégias para a comunicação de resultados de avaliações de impacto, estratégias estas que se tornam mais potentes se adotadas concomitantemente. São elas:

- desenvolver um plano de comunicação;
- incluir profissional ou equipe especializada na comunicação dos resultados de pesquisa;
- identificar o público de interesse;
- adaptar linguagem;
- utilizar elementos visuais e diversificar formato;
- ser conciso e objetivo; e
- fazer disseminação ativa.

Ainda, os autores apresentam alguns exemplos de iniciativas para tradução do conhecimento: sínteses de evidências produzidas pelo Instituto Veredas; mapas de evidências elaborados pelo Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), também conhecido como Bireme; mapas de lacunas de evidências produzidos pela

International Initiative for Impact Evaluation (IIIE) e um *policy brief* preparado pela organização First 5 Orange County.

4.4 O guia do CLEAR/FGV

A parte IV de Lima e Souza (2025), intitulada *Tomada de decisão*, é o segmento dessa obra mais diretamente relacionado a evidências e a sua interface com a prática decisória. Composta por cinco capítulos, essa parte se propõe a articular a produção e a qualidade das evidências com os valores, o contexto político e as estratégias de tomada de decisão. Ainda que o tema da comunicação e disseminação dos resultados das avaliações não seja tratado como tópico autônomo, o texto assume, de modo transversal, a perspectiva de que a evidência somente se torna útil se compreendida, interpretada e mobilizada nos contextos reais de decisão. Esse entendimento aproxima o guia do campo da tradução do conhecimento, embora sem mencionar o termo nomeadamente.

Os capítulos reafirmam que evidências geram impacto somente se forem úteis à decisão, isto é, se forem compreensíveis, pertinentes ao momento e relevantes para as questões enfrentadas. Nesse sentido, o guia adota uma concepção pragmática da evidência, chamando a atenção para o fato de que a simples produção de resultados tecnicamente robustos não assegura seu uso.

Em várias passagens, os autores destacam que a boa decisão é aquela que combina evidência de qualidade com valores, contexto e julgamento. Essa concepção é politicamente situada e rompe com visões puramente técnicas.

Destaca-se, por fim, o esforço do guia em ampliar a noção de qualidade da evidência, indo além de hierarquias metodológicas. Os autores defendem que a qualidade de uma evidência deve ser avaliada com base em sua utilidade para a decisão, o que inclui clareza, aplicabilidade e adequação ao contexto. Tal abordagem admite a existência de barreiras comunicacionais entre avaliadores e gestores e se alinha a perspectivas do campo da tradução do conhecimento. Ao trazer esse posicionamento, mesmo sem oferecer uma seção específica sobre estratégias de disseminação, o guia contribui para o deslocamento da ênfase da produção para a circulação e o uso das evidências.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada mostra que o guia do Ministério da Saúde (Brasil, 2023) se destaca significativamente em relação aos demais pelo aprofundamento com que aborda a comunicação e a tradução do conhecimento, com capítulos dedicados ao tema, instrumentos práticos claramente definidos e um diálogo consistente com a literatura especializada. Os guias do BIRD e BID (Gertler *et al.*, 2018) e CLEAR/FGV (Lima e Souza, 2025) também apresentam contribuições importantes.

Gertler *et al*. (2018) incluem um capítulo específico sobre disseminação, com recomendações práticas quanto a estratégias de comunicação voltadas a diferentes públicos e cuidados com o tempo político. Já Lima e Souza (2025), apesar de não detalharem ferramentas ou métodos concretos, trazem reflexões relevantes sobre as dimensões políticas e institucionais que condicionam o uso efetivo das evidências na tomada de decisão.

Menezes Filho e Pinto (2017) não tratam de questões de relato e disseminação de resultados de avaliação e os guias da Casa Civil e do Ipea trazem pouco sobre relato e disseminação. No caso dos guias da Casa Civil e do Ipea, isso chama a atenção, pois esses manuais pretenderam-se alçar à posição de "documento referencial de apoio aos órgãos públicos federais" (Brasil, 2018a, p. 9), servindo "sobretudo aos comitês de avaliações dos órgãos centrais, mas também influenciando as demais esferas governamentais e instituições da sociedade civil" (Brasil, 2018b, p. 8). Considerando que os profissionais desses órgãos interagem cotidianamente com gestores – inclusive há uma circulação entre pesquisadores e gestores entre esses órgãos e outros órgãos federais –, entendemos que manuais concretizaram essa ambição. No entanto, é fundamental que versões futuras dos guias da Casa Civil e do Ipea incluam conteúdo sobre como os resultados das avaliações podem ser reportados e disseminados, bem como sobre experiências na coprodução de evidências a partir da interação entre gestores e pesquisadores.

Para pesquisas futuras, sugerimos a expansão do escopo de guias analisados, incluindo aqueles recentemente produzidos pelo BIRD (Glewwe e Todd, 2022), pela Comissão Europeia (2024) e pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, 2024). Um breve contato com essas publicações, por meio da leitura de seus sumários, revela que elas investem em temas como síntese de achados, conclusões e recomendações; cocriação de recomendações; princípios para a publicação de resultados da avaliação; elaboração de *policy briefs* especializados, desenvolvimento de plano de uso e disseminação dos resultados da avaliação; e disseminação para além do relatório final (isto é, por meio de outras mídias). Poderiam, portanto, trazer insumos importantes para a revisão ou expansão dos guias nacionais.

Igualmente interessante seria uma análise dos contextos de produção de uma seleção de guias, nacionais e internacionais, cobrindo um intervalo temporal mais estendido, que se atentasse ao momento histórico-político e às pautas das organizações produtoras à época de sua elaboração. Um estudo dessa natureza lançaria luz à emergência e à retração de temáticas ao longo do tempo e à possível indução de enfoques – metodológicos e comunicacionais – por organizações da sociedade civil, governos e organismos internacionais, enquanto agentes avaliadores e contratantes de avaliações, mas também produtores de manuais de avaliação.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Mariana; ROCHA, Virgínia; NASCIMENTO, Pedro. Atar as mãos do sucessor ou seguir o vizinho? Difusão do acesso à informação nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 3, p. 393-412, maio-jun. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-761220220069.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Síntese de evidências para políticas de saúde**: estimulando o uso de evidências científicas na tomada de decisão. Brasília: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, Departamento de Ciência e Tecnologia, 2015. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sintese_evidencias_politicas_saude_1ed.pdf.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. v. 1. Brasília: Casa Civil; Ipea, 2018a. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*. v. 2. Brasília: Casa Civil *et al.*, 2018b. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Serviço de produção de evidências para apoio à tomada de decisão**: portfólio de produtos. Brasília: Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde, Departamento de Ciência e Tecnologia, 2019. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/bvsms/resource/pt/mis-68247.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretriz metodológica**: síntese de evidências para políticas públicas. Brasília: Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde, Departamento de Ciência e Tecnologia, 2020. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretriz_sintese_evidencias_politicas.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Avaliação de impacto das políticas de saúde**: um guia para o SUS. Brasília: Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde, Departamento de Ciência e Tecnologia, 2023. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/avaliacao_impacto_politicas_saude_guia_sus.pdf.

CAIRNEY, Paul. **The politics of evidence-based policy making**. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

CAPANO, Giliberto; MALANDRINO, Anna. Mapping the use of knowledge in policymaking: barriers and facilitators from a subjectivist perspective (1990–2020). **Policy Sciences**, v. 55, p. 399-428, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s11077-022-09468-0.

CAPLAN, Nathan. The two-communities theory and knowledge utilization. **American Behavioral Scientist**, v. 22, n. 3, p. 459-470, jan.-fev. 1979. Disponível em: https://doi.org/10.1177/000276427902200308.

CHELIMSKY, Eleanor. Thoughts for a new evaluation society. **Evaluation**, v. 3, n. 1, p. 97-118, 1997. Disponível em: https://doi.org/10.1177/135638909700300107.

CHRISTENSEN, Johan. Expert knowledge and policymaking: a multi-disciplinary research agenda. **Policy & Politics**, v. 49, n. 3, p. 455-471, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1332/030557320X15898190680037.

COMISSÃO EUROPEIA. **Evaluation handbook**. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2024. Disponível em: https://capacity4dev.europa.eu/library/european-commissions-evaluation-handbook_en.

DIAS, Tamille *et al*. **Evidência express e sua caixa de ferramentas**. Brasília: Enap, 2025. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8511.

GERTLER, Paul J. *et al*. **Avaliação de impacto na prática**. 2. ed. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento; Banco Mundial, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18235/0006529.

GLEWWE, Paul; TODD, Petra. **Impact evaluation in international development**: theory, methods and practice. Washington: Banco Mundial, 2022. Disponível em: http://hdl.handle.net/10986/37152.

HEAD, Brian W. Toward more "evidence-informed" policy making? **Public Administration Review**, v. 76, n. 3, p. 472-484, maio-jun. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1111/puar.12475.

HOWLETT, Michael; CRAFT, Jonathan. Policy advisory systems and evidence-based policy: the location and content of evidentiary policy advice. *In*: YOUNG, Shaun P. (org.). **Evidence-based policy-making in Canada**: a multidisciplinary look at how evidence and knowledge shape Canadian public policy. Toronto: Oxford University Press, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

KARAM-GEMAEL, Manoela *et al*. Poor alignment of priorities between scientists and policymakers highlights the need for evidence-informed conservation in Brazil. **Perspectives in Ecology and Conservation**, v. 16, n. 3, p. 125-132, jul.-set. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.pecon.2018.06.002.

KOGA, Natália Massaco *et al*. **O que informa as políticas públicas**: *survey* sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. Brasília: Ipea, dez. 2020. (Texto para Discussão, n. 2619). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10376.

LASSWELL, Harold Dwight. **The decision process**: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LAVIS, John N. *et al*. Introduction: SUPPORT Tools for evidence-informed health Policymaking (STP). **Health Research Policy and Systems**, v. 7, n. l1, p. 2-7, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1186/1478-4505-7-S1-I1.

LIMA, Lycia Silva e; SOUZA, André Portela Fernandes de. **Guia CLEAR monitoramento e avaliação de políticas públicas**: do diagnóstico à decisão. São Paulo: FGV Clear, 2025. Disponível em: https://fgvclear.org/fgv-cllear-lanca-guia-pratico-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas/.

MACHADO, Daienne *et al*. Os usos e não usos de evidências científicas pela burocracia distrital: uma primeira análise. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 369-406. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo11.

MENEZES FILHO, Naercio Aquino; PINTO, Cristine Campos de Xavier. **Avaliação econômica de projetos sociais**. 3. ed. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/avaliacao-economica-3a-ed_1513188151.pdf.

NEWMAN, Joshua; CHERNEY, Adrian; HEAD, Brian W. Do policy makers use academic research? Reexamining the "Two Communities" theory of research utilization. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 24-32, jan.-fev. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1111/puar.12464.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Glossary of key terms in evaluation and results-based management for sustainable development**. 2. ed. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1787/632da462-en-fr-es.

OUIMET, Mathieu *et al*. The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence & Policy**, v. 5, n. 4, p. 331-350, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1332/174426409X478734.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura *et al*. **Uso de evidências pela burocracia dirigente do nível federal**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2750). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11103.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 17-27, nov. 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10373.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation**: a systematic approach. 7. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003.

SAGUIN, Kidjie *et al*. Variation in evidence use across policy sectors: the case of Brazil. **Policy and Society**, v. 43, n. 4, p. 521-555, nov. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1093/polsoc/puae031.

SEGATTO, Catarina Ianni *et al*. E o nível subnacional? Os (não) usos das políticas informadas por evidências na política educacional estadual brasileira. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 805-826. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo26.

SOLESBURY, William. The ascendancy of evidence. **Planning Theory & Practice**, v. 3, n. 1, p. 90-96, 2002. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14649350220117834.

STOKER, Gerry; EVANS, Mark. Evidence-based policy making and social science. *In*: STOKER, Gerry; EVANS, Mark (org.). **Evidence-based policy making in social sciences**: methods that matter. Bristol: Policy Press, 2016.

UNFPA – THE UNITED NATIONS POPULATION FUND. **Evaluation handbook**: 2024 edition. Nova York: UNFPA, 2024. Disponível em: https://www.unfpa.org/admin-resource/evaluation-handbook-2024.

WEHRENS, Rik. Beyond two communities – from research utilization and knowledge translation to co-production? **Public Health**, v. 128, n. 6, p. 545-551, jun. 2014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.puhe.2014.02.004.

WEISS, Carol H. **Evaluation research**: methods of assessing program effectiveness. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1972.

WEISS, Carol H. Where politics and evaluation research meet. **Evaluation Practice**, v. 14, n. 1, p. 93-106, fev. 1993. Disponível em: https://doi.org/10.1016/0886-1633(93)90046-R.

WOLFENDEN, Luke *et al*. Increased use of knowledge translation strategies is associated with greater research impact on public health policy and practice: an analysis of trials of nutrition, physical activity, sexual health, tobacco, alcohol and substance use interventions. **Health Research Policy System**, v. 20, n. 15, p. 1-10, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1186/s12961-022-00817-2.

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, set.-dez. 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Adriana Badaró de Carvalho

Mestre em desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília (UnB) e historiadora formada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Desde 2008, é assessora técnica do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), onde atua em pesquisa, gestão e avaliação de políticas públicas em ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Foi chefe de gabinete do CGEE entre 2022 e 2024 e, desde a criação do Observatório de Ciência, Tecnologia e Inovação (OCTI), exerce a função de coordenadora, conduzindo projetos voltados à análise, sistematização e disseminação de informações estratégicas sobre CT&I no Brasil. Coordena iniciativas de elaboração de planos e planejamentos estratégicos estaduais de CT&I, com foco em abordagens participativas e baseadas em evidências. Há uma década, lidera a Pesquisa de Percepção Pública da CT&I no Brasil, referência nacional sobre o tema. Suas áreas de atuação incluem avaliação e acompanhamento de políticas públicas, estudos de futuro, e o desenvolvimento de metodologias e indicadores para o fortalecimento da gestão e da formulação de políticas de CT&I.

Adriana Mesquita Corrêa Bueno

Doutora em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj) e mestre em relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas – Universidade Estadual Paulista (Unesp)/Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Analista de cooperação internacional da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) desde 2010, tendo atuado como coordenadora de cooperação técnica da extinta Secretaria de Relações Internacionais (SRI), entre 2017 e 2018, e supervisora de políticas públicas da Gerência-Geral de Pesquisa e Desenvolvimento (GGPD), entre 2022 e 2024. Foi pesquisadora colaboradora do projeto de pesquisa Governança Policêntrica no Sul Global do BRICS Policy Center. Atualmente, é gerente adjunta de gestão da informação e planejamento de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) da GGPD. Possui como principais interesses de pesquisa temas relacionados à governança multilateral do clima, à diplomacia científica e a políticas públicas informadas por evidências.

Aíxa Braga Lopes

Pesquisadora do Instituto Veredas, formada em engenharia ambiental, mestra em clima e ambiente no Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa) e doutoranda

em ciências do ambiente e sustentabilidade na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas (Ufam). Pesquisa as temáticas de climatologia, eventos climáticos extremos, hidroclimatologia e desastres naturais.

Alexandre de Ávila Gomide

Doutor em administração pública e governo pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV-SP), com período sanduíche na Universidade da Califórnia Berkeley, concluiu pós-doutorado como professor visitante na School of Global Policy and Strategy da Universidade da Califórnia em San Diego. É da carreira de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), onde atuou, duas vezes, como diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia e, uma vez, como diretor de Cooperação e Desenvolvimento. Também foi diretor de regulação e gestão no Ministério das Cidades e diretor de mobilidade urbana na Secretaria Especial do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre outros cargos de direção no governo federal e em governos subnacionais. Atualmente é o diretor de altos estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Alexandre R. Marques

Doutor em ciência do sistema terrestre pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe), com foco em mudanças climáticas, governança ambiental e políticas públicas. Atualmente é pesquisador de pós-doutorado na Universidade Técnica de Munique, na Alemanha. Integra os grupos de pesquisa Climate Social Science Network, da Universidade de Brown (Estados Unidos), Política Científica e Tecnológica, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e o projeto AmazonFACE.

Alisson Magalhães Soares

Possui doutorado em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com período sanduíche na Forum Internationale Wissenschaft da Univerdade de Bonn, na Alemanha. Mestrado em sociologia, especialização em história da ciência e graduação em ciências sociais pela UFMG, pós-doutorado em ciência política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atua na área de ciências sociais computacionais, desinformação e teorias da conspiração.

Ana Paula Karruz

Doutora em políticas públicas e administração pública pela George Washington University. Mestre em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP) e graduada em ciências econômicas pela Universidade de São Paulo (USP). Realizou pós-doutorado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). De 2010 a

2014, foi consultora de negócios e gerente de projetos na McKinsey & Co. Desde 2017, é professora do Departamento de Ciência Política da UFMG. Sua docência concentra-se em metodologia de pesquisa e avaliação de políticas públicas. Seus interesses de pesquisa incluem ações afirmativas no ensino superior e uso de evidências em políticas públicas.

Ana Tereza Pires dos Santos

Mestre em economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com graduação em economia pela mesma universidade. Atualmente é técnica de planejamento e pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), onde atua na avaliação de políticas públicas e no assessoramento ao governo federal. Seus interesses de pesquisa incluem mercado de trabalho, desigualdades sociais e avaliação de políticas públicas.

Bernardo Messias

Formado em gestão de saúde pública pelo Centro Universitário Internacional (Uninter) é graduando em saúde coletiva na Universidade Nacional de Brasília (UnB). Ex-conselheiro de saúde regional de São Paulo. Participante de movimentos sociais LGBT, com ênfase na população trans. Pesquisador do Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas de Saúde da Fundação Oswaldo Cruz em Brasília.

Bethânia Suano Rezende de Carvalho

Diretora executiva adjunta do Instituto Veredas. É formada em direito pela Universidade de São Paulo (USP), doutora em direito, justiça e cidadania no século 21 pela Universidade de Coimbra e possui pós-doutorado em desenvolvimento sustentável e políticas públicas pela Universidade de Aveiro. Tem desenvolvido sua carreira procurando compreender e construir capacidade institucional para promoção de direitos humanos.

Camila Magalhães de Freitas dos Santos

Assistente social formada pela Universidade de Brasília (UnB), com especialização em saúde da família e comunidade pela Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS). Atua nas áreas de saúde pública e gestão de políticas sociais, com ênfase em planejamento, monitoramento e avaliação de programas e ações voltadas a populações em situação de vulnerabilidade. Possui experiência como residente em serviços da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES-DF), com atuação na Diretoria Regional de Atenção Primária da Região Leste, nas áreas de planejamento, monitoramento e avaliação, e na coordenação de atenção primária

à saúde. No âmbito federal, integrou a equipe da Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), em que atuou na Coordenação-Geral de Articulação Federativa do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). No campo acadêmico, é integrante técnica do Grupo de Estudos e Pesquisas em Saúde, Sociedade e Política Social da Universidade de Brasília (GEPSaúde/UnB) e atua como assistente de pesquisa no Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas de Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Carlos Octávio Ocké-Reis

Economista e técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Caroline Cardoso

Pesquisadora no Instituto Veredas, onde contribui para a promoção de políticas informadas por evidências e tradução do conhecimento. Formada em ciências sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (IFCH/UFPA) e mestra em planejamento do desenvolvimento no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da UFPA, é especialista em Gestão de Instituições Públicas pelo Instituto Federal de Rondônia (Ifro) e em educação em direitos humanos pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Integra o Grupo de Trabalho Educação Permanente da Coalizão Brasileira pelas Evidências e a Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH).

Catarina Ianni Segatto

Doutora e mestre em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). Graduada em administração pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Realizou pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e na Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy, da Universidade de Regina. Foi professora visitante na Universidade Federal do ABC (UFABC) e na FGV-EAESP. Seus interesses de pesquisa incluem federalismo, relações intergovernamentais e burocracia nas políticas sociais.

Cecilia Setti

Coordenadora de projetos do Instituto Veredas. Obstetriz pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), especialista em saúde coletiva pelo Instituto de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (IS-SES/SP), onde se aproximou das políticas informadas

por evidências e contribuiu com projetos ligados à tradução do conhecimento e ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), e mestranda em economia política mundial pela Universidade Federal do ABC (UFABC), na linha de gênero, reprodução social e feminismo. Foi membro da diretoria da Associação de Obstetrizes da USP durante o mandato de 2017-2019, militando por um modelo de assistência que ofereça qualidade, dignidade e respeito às escolhas informadas das mulheres. Atua desde 2016 no campo das políticas informadas por evidências.

Concepta Margaret McManus Pimentel

Bacharel em *agricultural science* pela University College Dublin (1987), mestrado em *genetics and animal breeding* pela University of Edinburgh (1988) e doutora em filosofia pela University of Oxford (1991). Teve bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para realizar estudos de pós-doutorado na University of Sydney (2002). Professora titular da Universidade de Brasília, com bolsa de produtividade 1A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Tem experiência na área de genética e melhoramento dos animais domésticos, bem como em conservação de recursos genéticos animais e genética de paisagem. Foi membro do conselho do International Institute For Applied Systems Analysis (Austria). Tem atuado junto ao Ministério da Agricultura, bem como junto à Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF). Participa de projetos em conjunto com pesquisadores no United States Department of Agriculture (USDA), nos Estados Unidos, Agricultural Research Council da África do Sul e Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), da França, entre outros. Participou como avaliadora do programa Mission 2018 do Massachusetts Institute of Technology (MIT). Foi membro titular do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Concea-MCTI). É revisora de 38 revistas nacionais e internacionais, de 11 agências de fomento, bem como editora associada do Tropical Animal Health and Production e conselho consultivo editorial do Small Ruminant Research. Tem uma rede de colaboradores de mais de 700 pessoas em publicações nacionais e internacionais. Foi diretora de relações internacionais da Capes (2016-2019). É membro da Academia Brasileira de Ciências, Academia Mundial de Ciências para o mundo em desenvolvimento (TWAS) e comendadora da Ordem Nacional de Mérito Científico. Em 2022, foi honrada com a Cátedra Paschoal Senise na Universidade de São Paulo (USP) e foi responsável pela colaboração em pesquisa (nacional e internacional) na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Atualmente é diretora no Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, uma organização social vinculada ao MCTI.

Daniel Barbosa

Psicólogo formado pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e mestre em psicologia social, do trabalho e das organizações pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como pesquisador e consultor nas áreas de gestão pública e atenção primária à saúde pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) de Brasília. Possui experiência na subsecretaria de gestão da informação (SGI) da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSPDF), onde desenvolveu pesquisas sobre percepção de segurança no ambiente escolar. No Ministério da Saúde, contribuiu com a Secretaria de Atenção Primária à Saúde (Saps-MS) em iniciativas de tradução do conhecimento voltadas a programas de fomento para profissionais da saúde. Além disso, tem experiência em avaliação de medidas, psicometria e impacto de programas, com foco em metodologias de análise aplicadas a contextos sociais, educacionais e gestão.

Daniel Matos Caldeira

Editor-chefe da Revista da Controladoria-Geral da União (CGU). Pesquisador colaborador do Centro de Investigação em Governo Aberto e Transparência (CIGAT) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e do grupo de pesquisa Laboratório de Governança, Gestão e Políticas Públicas em Defesa Nacional (LabGGPP) junto à Escola de Comando e Estado Maior do Exército (Eceme).

Daniela Cristina de Melo Carmo

Mestre em políticas públicas e desenvolvimento econômico pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pós-graduada em gestão da inovação e capacidade tecnológica pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e graduada em economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Desde 2007, atua como analista na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), com foco em governança pública, monitoramento e gestão das contribuições da pesquisa agropecuária para políticas públicas. Na Embrapa, também atuou como supervisora de captação de recursos, supervisora de relacionamento com fundações de apoio e supervisora de políticas públicas na Gerência-Geral de Pesquisa e Desenvolvimento (GGPD/DEPD), dedicada à institucionalização da gestão das contribuições da Embrapa a políticas públicas e ao fortalecimento do uso de evidências científicas na ação estatal. Possui como principais interesses de pesquisa temas relacionados à governança pública, políticas públicas baseadas em evidências, gestão da informação em planejamento de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) e avaliação de políticas públicas.

Daniela Fortunato Rego

Analista técnica de políticas sociais na Coordenação de Difusão de Evidências da Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos da Secretaria Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, atuando em duas principais frentes: desenvolvimento do observatório nacional dos direitos humanos e implementação da Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH). Possui graduação em odontologia pela Universidade de Brasília (UnB) (2012), mestrado em ciências da saúde pela UnB (2014), na área de concentração em saúde bucal e especialização em avaliação em saúde pela Fundação Oswaldo Cruz (2015). Servidora pública federal desde 2013. Participou da implantação do núcleo de evidências para apoio à tomada de decisão e coordena as ações relacionadas à Secretaria Executiva da Rede EVIPNet Brasil desde 2019. Ainda em 2019 atuou na formação da Coordenação de Evidências e Informações Estratégicas para Gestão em Saúde no Departamento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde, hoje denominada Coordenação-Geral de Evidências em Saúde, na qual esteve à frente como coordenadora-geral até agosto de 2023.

Denise do Carmo Direito

Doutora em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB), com estágio doutoral na Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ-França). Servidora pública, desde 2002, membro da carreira federal de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Atualmente, atua como pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Seus principais interesses de pesquisa são governança e implementação de políticas sociais e transformação digital do Estado.

Elisabete Roseli Ferrarezi

Doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em administração pública pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP). Como especialista em políticas públicas e gestão governamental no governo federal (1996-2020), atuou em instituições como o Laboratório de Inovação em Governo (GNova), o Ministério do Desenvolvimento Social, e a Escola Nacional de Administração Pública. Possui experiência em desenho, avaliação e inovação de programas, e é autora de publicações nessas áreas. Atualmente, é consultora em políticas públicas e colaboradora do Centro Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas na Universidade Federal de Goiás (Ciap/UFG).

Enrico Moreira Martignoni

Bolsista de desenvolvimento tecnológico industrial do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – nível B. Graduado em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em estudos populacionais e pesquisas sociais na Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE). Especialista em planejamento e monitoramento de políticas públicas. É pesquisador no Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas (CIAP).

Érica Rocha dos Santos

Bacharela em gestão de políticas públicas pela Universidade de Brasília (UnB). É pesquisadora assistente em ciência de dados pleno no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), onde atua em projetos voltados à institucionalização do uso de evidências nas políticas de direitos humanos no Brasil.

Fábio Augusto Melo Assunção

Pós-graduando em assessoria política, governo e políticas públicas pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB) e bacharel em ciências sociais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Possui mais de vinte anos de experiência em pesquisa social aplicada, análise de dados e gestão de projetos públicos nas esferas municipal, estadual e federal. Atuou como gerente de projetos da Unidade de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e colaborou com o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) na iniciativa Memória CCT 50 Anos. Tem experiência anterior e atual no Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), onde desenvolve estudos, indicadores e análises estratégicas no âmbito do Observatório de Ciência, Tecnologia e Inovação (OCTI) e de Planos Estaduais de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Sua trajetória combina rigor analítico, planejamento estratégico e compromisso com a promoção da democracia, da inclusão e do desenvolvimento humano sustentável.

Fernanda Borges Serpa

Analista técnica de políticas sociais. Bacharela em história pela Universidade Federal de Juiz de Fora, especialista em análise de dados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e avaliação de políticas pública de saúde pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), mestranda em governança e desenvolvimento pela Enap. Membro do Núcleo de Pesquisa em Avaliação e Uso de Evidências em Políticas Públicas (Nave), da Enap. Atuou no Ministério da Saúde por dez anos, com experiência em análise de dados e monitoramento e avaliação

em saúde, políticas informadas por evidências e pesquisa em saúde. Integrou a Coordenação-Geral de Evidências do Ministério da Saúde, atuando na elaboração de sínteses de evidências e avaliações. Integra a Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências, da Diretoria de Altos Estudos da Enap.

Fernanda Moreira Lins

Bacharela e mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), pesquisadora e profissional atuante especialmente nas agendas de cooperação internacional e políticas públicas para ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e oceano. É pesquisadora do Grupo Economia do Mar (GEM) e assistente de pesquisa no Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas de Saúde, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) de Brasília. Já atuou como assistente de pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no âmbito do projeto Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), o Relatório Oficial do Brasil sobre Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. Foi consultora pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), estagiou na assessoria especial de relações institucionais e internacionais da Presidência da República e foi oficial de ligação para o Grupo dos Vinte (G20).

Fernanda Teixeira Reis

Bolsista de pós-doutorado júnior na parceria Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (UFRJ/IBGE), doutora em população, território e estatísticas públicas na Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence) do IBGE, mestre em ciências sociais pela Universidade de Brasília (UnB) e graduada em ciência política pela UnB. Especialista em financiamento e execução de programas e projetos educacionais no governo federal.

Flávio Lyrio Carneiro

Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), coordenador-geral de avaliação *ex-ante* e executiva na Secretaria de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Planejamento e Orçamento; e doutor em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Hugo Bragheto

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (PPGADM/Face/UFG). Graduado em direito pela Faculdade de Direito de Franca. Funcionário de carreira do Banco do Brasil, atualmente

exercendo funções na Diretoria de Tecnologia. É pesquisador no Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas (CIAP).

Ingrid Gomes Abdala

Diretora executiva do Instituto Veredas. Formada em psicologia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), é mestre e doutora em psicologia clínica e cultura pela Universidade de Brasília (UnB). Coordena a rede do Hub de Evidências da América Latina e do Caribe (HubLAC) e integra o Grupo de Estudos em Prevenção e Promoção da Saúde no Ciclo da Vida (GEPPS-Vida). Dedica-se a fortalecer a participação social por meio de projetos em escala nacional e local, com foco na promoção da saúde de adolescentes, jovens e populações em situação de vulnerabilidade. Desde 2019 atua na aproximação entre pesquisas científicas e a tomada de decisão em políticas públicas e, desde 2016, pesquisa o desenvolvimento, monitoramento e avaliação de programas sociais implementados como políticas públicas.

Iris Rosa

Pesquisadora do Instituto Fogo Cruzado. Doutora em sociologia e antropologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre e graduada em ciências sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Possui experiência pesquisando temas relacionados à segurança pública, tecnologia e democracia. Atuou em projetos da Pontifícia Universidade Católica (PUC), Fundação Getulio Vargas (FGV), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

Ivan da Costa Marques

Engenheiro eletrônico pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), M.Sc. e Ph.D. em *electrical engineering and computer science* pela Universidade da Califórnia, em Berkeley. Professor pesquisador da Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE) e do Instituto Tércio Pacitti de Aplicações e Pesquisas Computacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NCE/UFRJ). De 1978 a 1990, foi coordenador de política industrial-tecnológica da Capre e diretor técnico da Digibrás (órgãos do Ministério do Planejamento), principal acionista e dirigente da empresa privada Embracomp-EBC, e diretor-presidente da COBRA, fabricante estatal de minicomputadores. De 1990 a 1992, integrou o Historical Studies Committee da New School for Social Research em Nova York. De volta ao Brasil, dedica-se desde então ao desenvolvimento dos Estudos CTS

(Ciência-Tecnologias-Sociedades) na Pós-Graduação em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia (HCTE) da UFRJ. Foi pró-reitor de pós-graduação e pesquisa da UFRJ. É fundador da Associação Brasileira de Estudos Sociais de Ciências e Tecnologias (ESOCITE.BR).

João Cláudio Basso Pompeu

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) dede 2016; mestre em saúde pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz); e doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

João Pedro Sussel Bertogna

Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), atua no Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas vinculado ao Gabinete da Presidência nos temas de evidências e políticas públicas. Bacharel em física pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em ensino de ciências e educação matemática pela Universidade Estadual de Londrina (UEL).

João Victor Guedes-Neto

Professor assistente da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV-EBAPE). Obteve seu doutorado e mestrado em ciência política pela University of Pittsburgh (Estados Unidos), além de mestrados em economia, direito e política (Leuphana Universität Lüneburg, na Alemanha) e gestão pública e sociedade (Universidade Federal de Alfenas). Foi professor assistente de administração pública na Kean University (EUA), pesquisador de pós-doutorado no Centro de Estudos em Política e Economia do Setor Público da Fundação Getulio Vargas (FGV-CEPESP) e pesquisador bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Jorge Otávio Maia Barreto

Pesquisador em saúde pública da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Bacharelado em direito pela Universidade Federal do Ceará (1995), especialista em direito processual pela Universidade Estadual do Piauí (Uespi) (2005), em gestão da saúde pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp) (2009) e em economia e avaliação de tecnologias em saúde pela Fundação Instituto de Pesquisas Ec1onômicas (Fipe) (2012). É mestre pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) (2010) e doutor em políticas públicas pela (UFPI) (2014). Foi controlador-geral do município (2003/2004) e secretário municipal de Saúde de Piripiri, no Piauí (2005/2012). Foi vice-presidente do Conselho de Secretários

Municipais de Saúde do Piauí e secretário extraordinário de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) (2007/2012). Representando o Conasems, foi membro titular na Comissão Intersetorial de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Saúde, no Comitê Executivo da Rede Brasileira de Avaliação de Tecnologias em Saúde (Rebrats), no conselho consultivo da EVIPNet Brasil e na Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias (Conitec) do Sistema Único de Saúde (SUS). Foi analista técnico de políticas sociais do Ministério da Saúde (2013-2014). Pesquisa sistemas e políticas de saúde, com enfoque na atenção primária à saúde (APS) e políticas informadas por evidências (PIE).

José Eduardo Leon Szwako

Sociólogo, professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), doutor em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); investiga a história da sociedade civil no Brasil. Entre outros livros, publicou *Movimentos Sociais e Institucionalização*, *Dicionário dos Negacionismos no Brasil* e *Negacionismos & Extrema-Direita*. É pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Participa e do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

José Luiz de Amorim Ratton Júnior

Cientista social, professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Coordena, desde 2007, o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança da UFPE (NEPS-UFPE). Entre outros livros, publicou *Crime, Polícia e Justiça no Brasil* (Editora Contexto, 2014); *Ilegal Markets, Violence and Inequality: evidence for a Brazilian metropolis* (Palgrave-Macmillan, 2018) e *Dicionário dos Negacionismos no Brasil* (Companhia Editora de Pernambuco, 2022).

Katia Miyuki Sasaki-Zeredo

Doutora em odontologia pela Tokyo Medical and Dental University, com pós-doutorado pela Nagasaki University no âmbito do programa JSPS Postdoctoral Fellowship for Foreign Researchers. Possui especializações em gestão pública e em gestão de organizações de ciência e tecnologia em saúde pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz). Atuou como pesquisadora visitante no Departamento de Epidemiologia e Medicina Preventiva da Universidade de Gifu, no Japão, como professora visitante no Centro de Estudos Latino-Americanos (Clas) da Universidade de Cambridge, no Reino

Unido e como bolsista do Programa de Treinamento da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) sobre gestão de empresas com foco na satisfação do trabalhador. Essas experiências ampliaram sua compreensão em gestão, saúde pública, bem como nos contextos sociais, políticos e econômicos que permeiam os desafios de interesse público no Brasil. Atualmente, exerce a função de coordenadora de gestão adjunta da Fiocruz de Brasília, dedicada ao fortalecimento e aprimoramento do serviço público, com atuação pautada no respeito e na valorização das pessoas.

Kidjie Saguin

Professor de políticas públicas (gestão) na Universidade de Melbourne. Sua pesquisa concentra-se em políticas públicas comparadas, com foco substantivo em políticas sociais no Sul Global. Possui doutorado e mestrado em políticas públicas pela Escola Lee Kuan Yew de Políticas Públicas, da Universidade Nacional de Singapura. Antes de ingressar em Melbourne, foi professor assistente de políticas públicas e governança na Universidade de Amsterdã e bolsista Fox International na Universidade de Yale.

Laura dos Santos Boeira

Gestora de redes e parcerias do Instituto Veredas. Doutora em psicologia social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Mestre em bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Psicóloga pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com residência em oncohematologia pela Residência Integrada em Saúde do Grupo Hospitalar Conceição (RIS/GHC) e especialização em gestão de redes de atenção em saúde pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Ocupou o cargo de analista técnica de políticas sociais, na Coordenação-Geral de Atenção às Pessoas com Doenças Crônicas (SAS/Ministério da Saúde), entre 2013 e 2015. Trabalha com políticas públicas informadas por evidências, articulação intersetorial e tradução de conhecimento. Membro do WHO EVIPNet Global Steering Group.

Leonardo Fernandes Nascimento

Possui doutorado em sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), mestrado em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), graduação em psicologia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e formação técnica em Química pelo Instituto Federal da Bahia (IFBA). Realizou estágio doutoral na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS/Paris) e foi pesquisador visitante na University of Alberta (Canadá). É professor e pesquisador na Universidade Federal da Bahia, onde integra o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) e

coordena o Laboratório de Humanidades Digitais (LABHDUFBA). Bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), atua também junto ao Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Pesquisa e publica sobre sociologia digital, desinformação, discurso de ódio, extremismos políticos e metodologias digitais aplicadas às ciências sociais.

Letícia Maria Costa da Nóbrega Cesarino

Possui doutorado em antropologia pela Universidade da Califórnia em Berkeley, Mestrado em antropologia social pela Universidade de Brasília, e graduação em ciências sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. É professora e pesquisadora no Departamento de Antropologia da Universidade Federal de Santa Catarina e no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS), onde coordena o Laboratório de Humanidades Digitais (LABHDUFSC). Autora de *O mundo do avesso: verdade e política na era digital* (UBU, 2022). Atualmente, pesquisa e publica sobre relações humano-máquina, ecologia da mente, pós-neoliberalismo, radicalização e soberania digital.

Lucas Trentin Rech

Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia. Pesquisador bolsista visitante no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Luiz Júpiter Carneiro de Souza

Doutorando em modelagem computacional de sistemas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT-TO), com foco em elaboração de modelos teóricos de sistemas físicos e em sua análise por meio de simulações computacionais, soluções otimizadas de sistemas complexos e desenvolvimento de metodologias quantitativas para avaliação destes sistemas. Mestre em políticas públicas de saúde pela Escola de Governo Fiocruz-Brasília (EGF-Brasília), desenvolveu pesquisas voltadas à investigação, vigilância e gestão em saúde pública, voltadas à capacitação de profissionais para uma análise crítica do planejamento e implementação da vigilância em saúde coletiva. Graduado em ciência da computação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e pós-graduado em governança de tecnologia da informação pelo MBA Executivo da Universidade Federal de Lavras (UFLA), possui mais de 35 anos de experiência em projetos de estrutura e gestão de dados, bancos de dados, consultoria em governança de tecnologia da informação (TI), qualidade de dados e informação, além de gerência de projetos de engenharia de *software*. Ao longo da carreira, atuou em posições de destaque

em instituições como Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Ministério da Saúde e governo do Distrito Federal, liderando iniciativas voltadas à inovação, dados abertos e qualidade de dados, modelagem computacional e desenvolvimento de sistemas complexos, tanto no setor público quanto privado.

Luiza Gomes Luz Rosa

Mestre em antropologia social pela Universidade de Brasília. Atualmente é consultora da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Fiotec/Fiocruz) no Ministério da Saúde. Tem experiência em políticas públicas sociais, especialmente na temática de álcool e outras drogas e antropologia do cuidado.

Marcelo Augusto de Paiva dos Santos

Doutor em sociologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com pesquisa sobre a reconfiguração do espaço legislativo nas áreas de segurança pública e justiça criminal, com foco no monitoramento de agendas políticas e nas transformações do debate no setor. Pesquisador e analista do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), atua como especialista em políticas públicas, com ênfase em avaliação e diagnóstico. É responsável pelo monitoramento do ambiente de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no Observatório de CT&I, desenvolvendo estudos sobre prospecção de redes de recursos humanos e sobre tendências e oportunidades para a inovação no setor público. Atua também nas áreas de políticas educacionais, estudos de opinião pública e análise de agendamento legislativo. Participou de iniciativas estratégicas como o apoio à ampliação das diretrizes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), a Pesquisa de Percepção Pública da CT&I no Brasil e a elaboração de *benchmarkings* em inovação no setor público. Foi consultor da GestRio, com foco em inovação na gestão pública fluminense.

Maria Isabel Couto

Diretora de dados e transparência do Instituto Fogo Cruzado, o maior banco de dados sobre violência armada da América Latina, e cocriadora do primeiro e único mapa histórico do controle territorial armado de facções e milícias no Rio de Janeiro. Doutora e mestra em sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), atua com segurança pública há mais de quinze anos, seja com pesquisas qualitativas e quantitativas ou com interfaces de articulação entre sociedade civil e poder público. Foi coordenadora da área de segurança da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (DAPP/FGV); assistente de campo, gestora local e supervisora da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)

Social e consultora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Além disso, trabalhou em diversos projetos do Instituto de Estudos da Religião (Iser) em parceria com a Secretaria de Estado de Segurança (Seseg), com a Senasp e com a ONU-Habitat e o governo de Alagoas.

Maria Salete Alves Queiroz

Economista e pesquisadora em políticas públicas, com foco em métodos quantitativos. Atualmente atua como assessora técnica no Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), desenvolvendo estudos sobre mapeamento de cadeias produtivas, mercado de trabalho e avaliação de políticas. Foi coordenadora de avaliação de políticas sociais e assessora especial no Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF), onde colaborou na elaboração de estudos socioeconômicos e na produção de indicadores sobre segurança alimentar, infância e juventude. Doutoranda, mestre e graduada em economia pela Universidade de Brasília (UnB), possui experiência em econometria, análise de microdados e avaliação de programas e políticas públicas.

Mariana Pinheiro de Carvalho

Doutoranda no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP-USP). Possui mestrado na área de história e fundamentos sociais da arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo (FAUUSP) (2020), bacharelado em filosofia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) (2021) e graduação em arquitetura e urbanismo pela FAUUSP (2014). Atuou como analista de desenvolvimento da empresa pública São Paulo Urbanismo. Suas áreas de interesse são: políticas urbanas, planejamento urbano e gestão do território e cidade contemporânea.

Maurício Mota Saboya Pinheiro

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 pleno, junto ao Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade de Brasília (PPGFIL/UnB); e doutor em filosofia pela Universidade de São Paulo (USP).

Michelle Fernandez

Doutora e mestre em ciência política pela Universidade de Salamanca e graduada em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB). Foi pesquisadora visitante na Universidade Autônoma de Barcelona, na Universidade de Oxford e na Universidade de Manchester. É professora e pesquisadora no

Instituto de Ciência Política da UnB. É professora colaboradora na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Coordena o Núcleo de Estudos sobre Estado, Burocracia e Políticas de Saúde (Nepos) dentro do Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas da Universidade de Brasília (LAPCIPP/UnB). É pesquisadora do Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getulio Vargas (FGV) e pesquisadora colaboradora do Niespe/CEE/Fiocruz.

Michelle Morais

Professora e codiretora do Centro de Estudos sobre o Brasil na Universidade de Oklahoma. É PhD e mestre em educação comparada e internacional pela Universidade de Columbia. Possui também mestrado em estudos sobre o desenvolvimento pelo International Institute of Social Studies da Universidade de Rotterdam e graduação em relações internacionais pela Universidade de Brasília. Sua agenda de pesquisa inclui políticas públicas, direitos humanos, educação e cooperação internacional. É editora da revista científica *Journal of Comparative Policy Analysis*. Entre suas publicações estão os livros *Public Policy in Democratic Backsliding* (Palgrave, 2024); *Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas* (Ipea, 2023); *Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers* (Palgrave, 2017).

Natália Massaco Koga

Doutora em ciência política pela University of Westminster, mestre em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) e bacharel em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Membro da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Atua como pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) nas áreas de políticas públicas informadas por evidências, burocracia, capacidades estatais e democracia.

Paula Barros

Economista pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e mestranda em sociedade, desenvolvimento e cooperação internacional na Universidade de Brasília (UnB). Atua como cientista de dados e consultora na fronteira entre saneamento, saúde e políticas públicas. Na Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), integra o verificador independente das concessões do Rio de Janeiro, desenhando indicadores (Índice de Qualidade das Águas/Índice de Conformidade do Efluente – IQA/IQE e Índice de Desempenho Global/Índice de Tarifa Social – IDG/ITS), procedimentos operacionais e trilhas de dados com rastreabilidade e conformidade à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Na Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e

Gestão de Ativos (Senad) do Ministério da Justiça, conduz análises do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (Obid) e desenvolve, em Oracle APEX, o Sistema de Alerta Rápido sobre Novas Substâncias Psicoativas. Colabora com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em estudos de prevalência e vigilância em saúde, aproximando estatística aplicada e saúde coletiva a partir da análise de estratégias do governo de avaliação e monitoramento de políticas públicas. Trabalha com R e Python, geoprocessamento e produtos reprodutíveis (RMarkdown/Power BI).

Paulo de Martino Jannuzzi

Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE), diretor do Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas (Ciap), pesquisador colaborador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/Unicamp) e professor colaborador da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Doutor em demografia pela Unicamp, possui especialização em sociedade e política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e pós-doutorado na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV-EBAPE).

Pedro de Lemos Mac Dowell

Coordenador-geral de indicadores e evidências em direitos humanos da Secretaria Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (CGIE/SE/MDHC). Mestre em antropologia social pela Universidade de Brasília (2010), com especializações no campo das políticas de saúde e MBA em gestão pública pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (2024). É analista técnico de políticas sociais desde 2013, e atua na coordenação do Observatório Nacional dos Direitos Humanos (ObservaDH) e da Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH).

Pedro Lucas de Moura Palotti

Doutor em ciência política pela Universidade de Brasília, mestre em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais, bacharel em administração pública pela Fundação João Pinheiro e em direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Atua como pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) nas áreas de políticas públicas informadas por evidências, burocracia, relações intergovernamentais e federalismo.

Rafael Martins Ferrari

Servidor público federal da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental desde 2007. Bacharel em relações internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel-UnB) e mestre em Administração e políticas públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB). Trabalha há dezoito anos com avaliação de políticas públicas em temas como institucionalização e política da avaliação e teorias e métodos avaliativos. Membro do Núcleo de Pesquisa em Avaliação e Uso de Evidências em Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (Nave/Enap), atuou como consultor em avaliação para organismos internacionais e, na administração pública federal, trabalhou como analista setorial de educação, saúde e temas transversais no Ministério do Planejamento. Foi coordenador-geral de avaliação de programas da educação básica no Ministério da Educação (MEC), onde também trabalhou como coordenador de educação em direitos humanos, coordenador-geral de gestão da informação e diretor de articulação e apoio às redes de educação básica. Atuou, ainda, na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Atualmente, trabalha como especialista em avaliação na Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências da Diretoria de Altos Estudos da Enap.

Rafael Tavares Schleicher

Chefe do Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas de Saúde, pesquisador e servidor de carreira da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Brasília. É especializado em avaliação e monitoramento de projetos, programas, políticas e serviços públicos e em cooperação para o desenvolvimento internacional. É mestre em administração pública pela Columbia University em Nova Iorque, MBA em gerenciamento de projetos pela Fundação Getulio Vargas (FGV), especialista em gestão pública pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), além de bacharel, mestre e doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Já foi assistente sênior e oficial associado de programas no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), assessor do presidente da Enap, gerente de monitoramento e avaliação na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (Seges/MP), coordenador-geral de avaliação e medição na Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME), analista de dados de negócio na Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov/PR), além de coordenador de cooperação internacional da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea) e do Relatório Oficial do Brasil sobre Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), também do

Ipea. Como docente e colaborador, já atuou no Instituto de Relações Internacionais da UnB (Irel/UnB), no Centro Universitário do Distrito Federal (UDF), na Escola de Governo em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Brasília, e na Enap. Entre 2020 e 2025, conduziu mais de uma dúzia de avaliações para diversas instituições federais, estaduais e municipais, incluindo os Ministérios da Saúde do Brasil e de São Tomé e Príncipe, o Ministério da Educação do Brasil, o Ministério da Defesa do Brasil, além dos estados do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso do Sul.

Raissa Menezes de Oliveira

Doutoranda em antropologia social pela Universidade de Brasília (UnB), desenvolve uma agenda de pesquisa sobre políticas públicas de direitos humanos. Atualmente é pesquisadora do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD) da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea) e consultora do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC).

Roberto Rocha Coelho Pires

Doutor em políticas públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). Mestre em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduado em administração pública pela Fundação João Pinheiro. É pesquisador de carreira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), atuando como coordenador de planejamento e análise de políticas públicas e responsável pela INCLUA: Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas. Foi coordenador-geral de indicadores e evidências no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, responsável pela concepção e implementação do Observatório Nacional dos Direitos Humanos (ObservaDH) e da Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH). Foi pesquisador visitante (pós-doutorado) no Centro de Sociologia das Organizações da Sciences Po (2015-2016) e no Watson Institute Brown University (2015). Atua também como professor do mestrado e do doutorado profissional em administração pública, no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Desenvolve pesquisas sobre temas como desenho e implementação de políticas públicas, capacidades estatais, relações Estado-sociedade, com foco em temas situados na interface entre políticas públicas e desigualdades sociais.

Roberto Wagner Silva Rodrigues

Estágio pós-doutoral na Universidade Humboldt de Berlim. PhD em computação pelo Imperial College, em Londres, na Inglaterra. Pesquisador associado no laboratório da British Telecom, em Ipswich, na Inglaterra. Atua como analista de planejamento e orçamento no Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e como professor permanente do Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Ocupou vários cargos de direção nos Ministérios da Educação, Desenvolvimento Agrário, Cidades, Planejamento e Orçamento, Economia, Desenvolvimento Social, Mulheres e Presidência da República. Atuou com professor dos institutos federais do Ceará e de Brasília e da Universidade de Brasília em conjunto por trinta anos. Seus temas de pesquisa incluem avaliação e monitoramento de políticas públicas; bases de dados sociais; desenho, implementação e gestão de sistemas de monitoramento e avaliação; gestão da informação e do conhecimento; políticas públicas transversais e intersetoriais; e sistemas educacionais.

Rosana de Freitas Boullosa

Professora titular do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (GPP/Face/UnB). Bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Editora-geral da revista *Critical Policy Studies*. Tesoureira da International Association of Public Policy (IPPA) (mandato 2025-2027). Doutora em políticas públicas pela Università IUAV di Venezia, na Itália. Tem como temas de pesquisa estudos críticos em políticas públicas, em feminismo decolonial e em gestão social.

Sávio Raeder

Geógrafo e doutor em geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Analista sênior em ciência e tecnologia do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) desde 2010. Entre 2015 e 2022, exerceu a função de diretor de ciências da natureza do MCTI. Desde 2024, atua nos temas de resiliência, impacto, vulnerabilidade e adaptação (IVA) à mudança do clima na Coordenação-Geral de Ciência do Clima do MCTI. Atualmente supervisiona o setor de IVA do projeto de cooperação técnica internacional Ciência&Clima (transparência climática) e o desenvolvimento da plataforma AdaptaBrasil/MCTI.

Tamara Zambiasi

Doutora em geografia pela Universidade de Cambridge, no Reino Unido, onde também obteve o título de mestra em estudos latino-americanos. É pesquisadora de pós-doutorado na Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora honorária distinta do Harding Programme da Universidade de Cambridge. É consultora em ciência do clima na Rede Nacional de Ensino de Pesquisa (RNP). Sua pesquisa explora a interseção entre água, mudança do clima e infraestrutura, examinando a sustentabilidade e equidade no acesso aos recursos hídricos. Seu objetivo é contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e inclusivas na gestão da água.

Tamille Sales Dias

Analista técnica de políticas sociais. Mestre em política social e pesquisa pela University College London (2018-2019). Bolsista do Programa Chevening do Foreign and Commonwealth Office, do governo do Reino Unido. Mestre em desenvolvimento, sociedade e cooperação internacional pelo Centro Avançado de Estudos Multidisciplinares da Universidade de Brasília (2015-2016). Bacharel em ciências sociais – habilitação em sociologia – pela Universidade de Brasília (2009-2013). Experiência com pesquisa na área de políticas informadas por evidências, desenho de políticas, população, mundo do trabalho, juventudes, gênero e desigualdades. Foi assessora para políticas sociais na Casa Civil da Presidência da República (2016-2018) e coordenadora de Estudos e Estatísticas do Trabalho no Ministério da Economia (2019-2021). Atualmente atua como coordenadora-geral de avaliação e organização de evidências na Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Tatiana de Amorim Maranhão

Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/UNICAMP), junto ao Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas (Ciap). Desenvolve pesquisa sobre os impactos reflexivos das práticas de gestão pública (NEPP). Doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), mestre e graduada em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É professora do curso de relações internacionais da Faculdade de Campinas (Facamp).

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

Possui pós-doutorado em políticas públicas pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULISBOA), pós-doutorado em ciências militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército (Eceme) e doutorado em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento pela Universidade

Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É investigador colaborador do Centro de Administração e Políticas Públicas do ISCSP/ULISBOA, corregedor do Ministério da Cultura e auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União, desde 2005.

Terine Husek

Gerente de dados e pesquisa no Instituto Fogo Cruzado. Cursou psicologia e sociologia e política na graduação. Doutora e mestre em ciências sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Iniciou sua trajetória como pesquisadora em 2008, analisando a atuação das forças policiais e os órgãos afetos à segurança pública, principalmente referente à temática do uso da força e da letalidade policial. Entre 2013 e 2016, atuou como coordenadora de conhecimento aplicado na Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro, onde desenvolveu pesquisas aplicadas para fundamentar a formulação de políticas públicas de segurança. Atualmente, dedica-se ao desenvolvimento de metodologias de coleta, análise e sistematização de dados para monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Vicente da Rocha Soares Ferreira

Professor associado dos cursos de graduação e pós-graduação em administração da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (Face/UFG) e pró-reitor administrativo-financeiro nesta mesma universidade. É diretor adjunto do Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas (Ciap). Doutor em administração pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em administração de organizações pela Universidade de São Paulo (USP).

Virginia Rocha da Silva

Pesquisadora de pós-doutorado na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). Anteriormente, foi Max Weber Fellow no European University Institute, pesquisadora do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD) da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea) e professora substituta de ciência política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É doutora em ciência política pela UFPE, com período sanduíche em Oxford. É membro do Grupo de Pesquisa Instituições, Políticas e Governo (DCP) da UFPE e da Red De Politólogas. Sua agenda de pesquisa abrange os temas de transparência pública, dinastias políticas, polarização afetiva, políticas públicas baseadas em evidência e politização da burocracia.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenadora
Denise Pimenta de Oliveira

Analistas técnicos
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Diagramadora sênior
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Vivian Barros Volotão Santos
Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)
Maria Catarina Bomfim da Silva (estagiária)

Diagramação/Web design
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Mayara Barros da Mota

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Acesse nossas publicações

Acompanhe nossas redes sociais

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

9 786556 351001

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO