

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

ARIANA MARCHEZI DE SOUZA

**POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS E OS LIMITES DO GERENCIALISMO NA
GESTÃO MUNICIPAL: Um estudo de caso no poder local**

VITÓRIA - ES

2021

ARIANA MARCHEZI DE SOUZA

**POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS E OS LIMITES DO GERENCIALISMO NA
GESTÃO MUNICIPAL: Um estudo de caso no poder local**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para titulação de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa

VITÓRIA - ES

2021

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

S719p Souza, Ariana Marchezi de, 1986-
Política baseada em evidências e os limites do gerencialismo na gestão municipal : Um estudo de caso no poder local / Ariana Marchezi de Souza. - 2021.
118 f. : il.

Orientador: Alexandre Reis Rosa.
Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Administração pública. 2. Planejamento político. 3. Administração municipal. 4. Política organizacional. 5. Evidência. 6. Medicina baseada em evidências. I. Rosa, Alexandre Reis. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 65

ARIANA MARCHEZI DE SOUZA

**POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS E OS LIMITES DO GERENCIALISMO NA
GESTÃO MUNICIPAL:** Um estudo de caso no poder local

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para titulação de Doutor em Administração.

Aprovada em ___ de _____ de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profº Dr. Alexandre Reis Rosa
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Profº Dr. César Augusto Tureta de Moraes
Universidade Federal do Espírito Santo

Profº Dr. Rubens de Araújo Amaro
Universidade Federal do Espírito Santo

Profº Dr. Bruno Felix Von Borell de Araujo
FUCAPE Business School

Profº Dr. César Albenes de Mendonça Cruz
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia

RESUMO

Desde meados dos anos 1990, diversas iniciativas para a geração de indicadores tem sido adotada por cidades que buscam medir aspectos ligados aos sistemas urbanos. Ocorre que o acúmulo de dados gerados por estas iniciativas tem alimentado enormes bancos de dados, o que acaba contribuindo para diminuir a clássica distância entre os acadêmicos que produzem resultados de análises estatísticas e os praticantes que os consomem. Esses indicadores subsidiam tanto a elaboração do planejamento público quanto às decisões importantes na administração. Neste último caso, tem-se uma aproximação com uma abordagem que trata especificamente do uso de dados como evidências para a tomada de decisão, que é a *Evidence-Based Management* (EBMgt) ou gestão baseada em evidências. Assim, com a presente tese objetivou-se compreender como os agentes públicos lidam com as diferentes fontes de evidências e utilizam os indicadores municipais no processo decisório do poder público municipal. Para tanto, adotou-se uma abordagem teórica advinda da Administração Pública que discute os limites do gerencialismo no setor público e a ocorrência de múltiplos fluxos na tomada de decisão, os quais condicionam qualquer proposta de implantação da EBMgt na esfera pública, ou *Evidence-Based Policy* (EBP). Em termos metodológicos, delimitou-se um estudo de caso qualitativo por meio de entrevistas semiestruturadas, avaliadas através da análise de conteúdo temática. Nesse sentido, pelos dados coletados na pesquisa de campo, verificou-se que há diferentes estágios de estruturação da EBP no poder público municipal, além da utilização simultânea de evidências *ex ante* e evidências *ex post*, o que revela a ideia da necessidade de prestação de contas das decisões já tomadas. Finalmente, o estudo determinou que a transposição da EBMgt, corrente teórica exequível no setor privado, traz à tona *clusters* de limitações ou filtros peculiares ao setor público: ciclos políticos, barganha, intuição e experiência dos gestores.

Palavras-chave: Gestão baseada em evidências. Política baseada em evidências. Barganha Política. Ciclos Políticos.

ABSTRACT

Since the mid-1990s, several initiatives for the generation of indicators have been adopted by cities that seek to measure aspects linked to urban systems. It turns out that the accumulation of data generated by these initiatives has fed huge databases, which ends up contributing to reduce the classic distance between academics who produce results of statistical analysis and professionals who consume them. These indicators support both the preparation of public planning and important management decisions. In the latter case, there is an approximation with an approach that specifically deals with the use of data as evidence for decision making, which is Evidence-Based Management (EBMgt). Thus, this thesis aimed to understand how public agents deal with different sources of evidence and use municipal indicators in the decision-making process of the municipal public power. To this end, a theoretical approach was adopted from the Public Administration that discusses the limits of managerialism in the public sector and the occurrence of multiple flows in decision making, which condition any proposal for the implementation of EBMgt in the public sphere, or Evidence-Based Policy (EBP). In methodological terms, a qualitative case study was delimited through semi-structured interviews, assessed through thematic content analysis. In this sense, from the data collected in the field research, it was found that there are different stages of structuring the EBP in the municipal public power, in addition to the simultaneous use of ex-ante evidence and ex-post evidence, which reveals the idea of the need to provide accounts of decisions already taken. Finally, the study determined that the transposition of EBMgt, a theoretical current feasible in the private sector, brings up clusters of limitations or filters peculiar to the public sector: political cycles, bargaining, intuition and experience of managers.

Keywords: Evidence-based Management. Evidence-based Policy. Bargaining. Policy cycles.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um verbo que remete a um sentimento que nos torna menos egoístas. Na trilha deste meu doutorado, passei por duas linhas de pesquisa, dois orientadores e quatro projetos de pesquisa. Como economista de formação e atuação profissional, jamais imaginei conquistar um título tão relevante em minha carreira acadêmica, pessoal e profissional, justamente com uma tese realizada por meio de uma pesquisa qualitativa. Ocorre que, no decorrer deste trajeto tão cheio de desafios e obstáculos, me deparei com um verbo que agora resume o meu quadriênio como doutoranda: *ressignificar*. Assim, a monitora de métodos quantitativos, ousa *ressignificar* o verbo agradecer, de modo que ser grato é perceber que bordas limitam demais e que transbordar é não caber em si mesmo.

Assim, primeiramente agradeço a Deus por me fazer acreditar que sou capaz de superar meus maiores desafios. Vale aqui destacar as inúmeras dificuldades de se concluir uma tese de doutoramento em meio à uma pandemia. Desde as limitações na coleta final dos dados, passando pela dupla preocupação com os prazos e com a minha saúde e a dos meus familiares, até as condições psicológicas diante das incertezas geradas por este momento inédito em minha trajetória de vida. O impacto deste período está presente na nossa memória, mas sobretudo nos capítulos que se seguem. Portanto, as limitações deste trabalho vão bem além das que normalmente ocorrem em trabalhos de conclusão; são limitações que transbordam o espaço acadêmico, pois afetam todas dimensões do que podemos chamar de *tempo vivido*.

Sou grata também aos meus pais e marido que, sem medir esforços, me apoiaram incondicionalmente. Aqui cabe um adendo... Quando me inscrevi no processo seletivo e restavam dez dias para a entrega do projeto de pesquisa, meu pai, conhecendo a filha-atleta que adora um desafio, disse: - Você não vai entregar mais, né? Desistiu do doutorado? Filha, com menos de duas semanas, sem uma linha do projeto, já começa a beirar o impossível... Pois bem, era o incentivo que eu precisava! Fui aprovada com uma das maiores notas de projeto e com direito à bolsa. Um ano após, ele se aposentou e decidiu encarar o mestrado do PPGAdm, tendo coincidentemente a filha como monitora logo nos primeiros meses de curso. E aí a

conhecida “filha do Inácio” no mercado de trabalho deu lugar ao “pai da Ariana” no novo contexto acadêmico.

Agradeço, do mesmo modo, ao meu orientador Alexandre Reis Rosa que sempre me incentivou e encorajou a alçar voos maiores. No dia da minha defesa de mestrado, lembro perfeitamente que eu disse: - *Game Over!* E ele imediatamente afirmou: - *Game Over* nada, só passou de fase! Se prepare que o sarrafo é mais alto no doutorado. Pense que é uma competição oficial e... Te vejo na linha de chegada! Além deste baita incentivo, foi fundamental na mudança de planos no meio do curso, quando optei por alterar o tema da minha tese.

Agradeço também ao Miguel, companheiro inseparável de doutorado, do início ao final! À Kátia, amiga e mentora, que fiz na primeira disciplina do programa, e me incentivou a buscar o que faz os olhos brilharem e o coração bater mais forte, na recorrente dúvida entre a carreira no mercado e a carreira acadêmica. E ao Bruno Felix, orientador de mestrado, que me estimulou a seguir a trilha acadêmica no momento mais crítico da minha história profissional; lembro perfeitamente de suas palavras: - Já que o mercado não está num bom momento e você tem um baita potencial, emende o doutorado no mestrado.

Por fim, agradeço a três professores que marcaram o meu período de doutorado: Eloísio, por me orientar nos dois primeiros anos, inclusive me ensinando a arte da docência no primeiro estágio-docente; Priscilla, por me aconselhar durante várias fases de dúvidas e anseios, e; César Tureta, também professor no meu mestrado, quem me ensinou a pesquisa qualitativa em detalhes e me disse a maior verdade sobre o doutorado... Quando fui aprovada, eu disse que a fase mais desafiadora seria o estágio docente, pois nunca tinha lecionado e nem me imaginava à frente da sala. E ele cravou: isto você tirará de letra, o maior obstáculo chama-se: **Tese!** Dito e feito! Pois bem, mãos à obra!

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo da Lata de Lixo	36
Figura 2 - Modelo dos Múltiplos Fluxos	38
Figura 3 - Facetas e funções da Gestão baseada em evidências	41
Figura 4 - Fontes de evidências	45
Figura 5 - Etapas de implantação da Política baseada em evidências na Saúde Pública	50
Figura 6 - A dinâmica da Política baseada em evidências	53
Figura 7 - Pirâmide de Estruturação da Política baseada em evidências na Prefeitura de Vitória	67
Figura 8 - Estágios de Política baseada em evidências	80
Figura 9 - O círculo-vicioso da barganha.....	89
Figura 10 - Os filtros propositais da EBP	94
Figura 11 - Fontes da EBMgt e Limitações para a EBP	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos de utilização da pesquisa científica.....	56
Quadro 2 - Perfil dos entrevistados	65
Quadro 3 - Áreas administrativas da Prefeitura de Vitória-ES.....	65
Quadro 4 - Representação dos resultados da codificação aberta.....	69
Quadro 5 - Categorias e subcategorias da pesquisa.....	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- As 5 maiores barreiras e os 5 maiores facilitadores do uso de evidências na Saúde Pública	51
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASPA	<i>American Society for Public Administration</i>
EBMgt	<i>Evidence-Based Management</i>
EBMed	<i>Evidence-Based Medicine</i>
EBP	<i>Evidence-Based Policy</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
NPM	<i>New Public Management</i>
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAR	<i>Public Administration Review</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
TI	Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA: OS LIMITES DO GERENCIALISMO NO SETOR PÚBLICO.....	20
2.1.1 Governança Pública como Governança da Rede de Políticas Públicas ...	20
2.1.2 Os efeitos político-colaterais do Gerencialismo no Setor Público	24
2.1.3 A barganha política no poder público municipal	27
2.2 OS MÚLTIPLOS FLUXOS DO PROCESSO DECISÓRIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	31
2.2.1 A racionalidade político-limitada nas instituições públicas.....	31
2.2.2 As anarquias organizadas e o modelo da lata de lixo.....	34
2.2.3 A ambiguidade no processo decisório e o modelo dos múltiplos fluxos .	37
2.3 A GESTÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS	40
2.3.1 Intuição, Experiência, Crenças e Evidências Científicas.....	40
2.3.2 As fontes de evidências da EBMgt	44
2.4 AS POLÍTICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS.....	50
2.4.1 O movimento do <i>evidence-based policy</i>	50
2.4.2 A racionalidade político-limitada da EBP.....	53
2.4.3 O discurso da apropriação de evidências científicas na decisão política	55
2.4.4 A transmutação da “política baseada em evidências” em “evidência baseada em políticas”	58
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	62
3.1 O ESTUDO DE CASO: A PREFEITURA DE VITÓRIA-ES E O OBSERVAVIX ..	62
3.2 A SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS COLETADOS: A ANÁLISE DE CONTEÚDO TEMÁTICA	68
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	72

4.1 ESTÁGIOS DE POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS	72
4.2 <i>CLUSTERS</i> DE LIMITAÇÕES.....	84
4.2.1 Ciclo político.....	84
4.2.2 Barganha.....	86
4.2.3 Intuição e experiência.....	90
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS.....	99
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA – SECRETÁRIOS E SUBSECRETÁRIOS.....	115
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA – INTEGRANTE OBSERVAVIX.....	116
APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	117

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas foi possível notar que gradativamente as cidades se reinventaram como agentes de mudança, instaurando o que Evans, Karvonen e Raven (2016) apresentaram como “era urbana”, uma tendência que é mais abrangente do que uma reordenação da geografia política, pois sugere que a “experimentação urbana” pode ser o modo emergente de governança pública capaz de inovar e formar redes de conhecimento que representem estratégias para enfrentar o cenário global tendo as cidades como laboratórios para o futuro.

Derivado de noções atraentes de inovação e criatividade, o conceito de experimentação tem ganhado força em cidades de todo o mundo como um modo de governança para estimular alternativas e mudanças de direção no tocante à gestão local (BULKELEY; CASTÁN BROTO, 2013). Isto engloba reestruturar a ênfase da sustentabilidade, por vezes com objetivos distantes, e redirecionar políticas governamentais para ações concretas e realizáveis por uma variedade de partes interessadas – gestores políticos, empresas privadas e organizações do terceiro setor – que estão iniciando atividades de inovação para experimentar alternativas de desenvolvimento econômico local, coesão social, proteção ambiental, expansão do setor criativo, evolução política, melhoria na prestação de serviços e na provisão de infraestrutura (KARVONEN; VAN HEUR, 2014).

O aumento da população em aglomerações urbanas decorrente do processo de industrialização, as profundas transformações na economia e seus arranjos políticos e institucionais regeram o apelo à readequação dos espaços urbanos a esses novos processos (KATZ; BRADLEY, 2013). Assim, questões associadas a mudanças climáticas, ao subdesenvolvimento econômico, à sustentabilidade ambiental, à desigualdade social e à qualidade de vida corresponderiam fundamentalmente à gestão urbana (WEZIAK-BIALOWOLSKA, 2016). Quando olhamos para as cidades brasileiras, a gravidade destes problemas está atrelada à inoperância e às limitações político-institucionais na formulação e execução de políticas públicas, bem como à propagação de áreas urbanas informais e, conseqüentemente, de periferias pauperizadas, o que tem impactado negativamente na qualidade de vida com déficits no saneamento, transportes, equipamentos sociais e urbanos e habitação (SILVEIRA *et al.*, 2014).

Ao considerar o valor das ações locais e movimentos vinculados à agendas urbanas internacionais congruentes, destinados a melhorias das condições de vida urbana, distintos projetos (e.g. Cidades Inteligentes, Cidades Emergentes e Sustentáveis, Cidades Educadoras, Cidades Saudáveis, etc.) compartilham temáticas relativas à governança pública, ao desenvolvimento humano sustentável e a integração social em questões específicas como intersectorialidade, equidade, participação social, inclusão e relação com o território (ANDRADE; FRANCHESINI, 2017). Embora tais agendas sejam potenciais aportes na consolidação do direito à cidade, os debates ainda são incipientes para a compreensão crítica dos conceitos que as sustentam. Um destaque a ser feito aqui é o fato de estas iniciativas estarem baseadas em alguma forma de medição de resultados via indicadores, o que traz para o debate a ideia de obter evidências que nos permitam mensurar em que grau as cidades são saudáveis, sustentáveis, educadoras ou inteligentes. Há, portanto, uma busca por métricas que forneçam uma visão objetiva destas classificações.

Desde meados dos anos 1990, uma infinidade de iniciativas para a criação de indicadores tem sido desenvolvida e adotada por cidades que buscam medir e monitorar aspectos ligados aos sistemas urbanos como um meio prático para atingir objetivos e subsidiar o planejamento. Os projetos de indicadores visam gerar uma utilidade sinérgica a partir de medidas de qualidade e progresso urbano, tentando transformar as medidas de avaliação em alavancas estratégicas para a mudança do sistema. Além disso, os resultados produzidos por estas iniciativas têm tornado a cidade um fenômeno científico interdisciplinar, envolvendo possibilidades de análise de indicadores para pesquisas em vários campos do conhecimento, incluindo geografia, ciências sociais e arquitetura, bem como engenharia, administração e economia (KITCHIN; LAURIAULT; MCARDLE, 2015). Com isso, “[...] temos o potencial de validar teorias sobre a vida urbana, comparar quantitativamente hipóteses concorrentes, fazer inferências e previsões, e desenvolver percepções acionáveis” (HIGHAM *et al.*, 2017, p.4).

O acúmulo de dados obtidos por estas iniciativas de geração de indicadores urbanos tem alimentado enormes bancos de dados sobre cidades (BATTY, 2016), o que acaba contribuindo para diminuir a clássica distância entre os acadêmicos que produzem resultados de análises estatísticas e os praticantes que os consomem (GILLESPIE; OTTO; YOUNG, 2018). Os usos vão desde a elaboração de

planejamento público (HOLDEN, 2006), passando pela criação de painel de dados municipais (SCIPIONI *et al.*, 2009), até para subsidiar decisões importantes na administração (KAHNEMAN; LOVALLO; SIBONY, 2011; WRIGHT *et al.*, 2016). Neste último caso, tem-se uma aproximação importante com uma abordagem que trata especificamente do uso de dados como evidências para a tomada de decisão (BABA; HAKEMZADEH, 2012), que é a *Evidence-Based Management* (EBMgt) ou gestão baseada em evidências (RYNES; BARTUNEK, 2017).

A EBMgt surge inspirada na *Evidence-Based Medicine* (EBMed) ou medicina baseada em evidências, que pode ser definida como a prática da medicina em um contexto em que a experiência clínica é integrada à capacidade de análise crítica e à aplicação racional da informação científica, de modo a melhorar a qualidade da assistência médica (LOPES, 2000). Ao longo do tempo, a EBMed foi migrando lentamente para área de saúde pública e a revisão sistemática dos resultados das pesquisas científicas aliada a produção de estatísticas sobre o funcionamento do setor começaram a contribuir com a gestão dos sistemas de saúde (WALSHE; RUNDALL, 2001).

Embora o uso de evidências na área de saúde pública tenha relativo sucesso na formulação de políticas públicas em âmbito internacional (OMS, 2004) e nacional (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015), algumas barreiras ainda persistem entre os *policymakers* para usarem evidências na gestão da saúde pública. Se avaliarmos tais dificuldades de operacionalização, podemos identificar que estão concentradas na (1) descoberta e avaliação das evidências e na (2) passagem das evidências para às decisões, pois se as barreiras para o uso das evidências envolvem aspectos como (3) acesso e disponibilidade, (4) senso de oportunidade e (5) habilidades de pesquisa dos *policymakers*, temos a presença de **elementos subjetivos** que interferem na forma como os dados e informações produzidas podem efetivamente contribuir com a melhoria na gestão da saúde (OLIVER *et al.*, 2014).

No âmbito da EBMgt, estas cinco barreiras se somam a outras três identificadas por Pfeffer e Sutton (2006a), como sendo práticas de decisões inadequadas amplamente usadas em organizações públicas e privadas, que comprometem de forma significativa a efetividade da gestão, a saber: (1) *benchmark* informal, que se caracteriza pela adoção irrefletida de práticas de gestão adotadas por outras

organizações do setor sem considerar as condições e o contexto de operação destas organizações; (2) fazer o que (parece) ter funcionado antes, que se refere a um tipo de inércia organizacional em que práticas tradicionais são reproduzidas sem atualizações ou ajustes ao contexto atual vivido pela organização; e (3) ideologias profundamente arraigadas, considerada a mais difícil de ser superada, pois diz respeito as crenças incorporadas pela organização quando adota uma prática administrativa não porque parece lógica ou mais efetiva, mas porque os tomadores de decisão “acreditam” que funciona.

Considerando esta última barreira, da ideologia, em um contexto de evidências geradas por indicadores urbanos para melhoria da gestão pública municipal, não podemos deixar de considerar a clássica relação entre política e administração (SVARA, 2006), em que os governos na América Latina, sob a perspectiva do relacionamento entre o sistema político e a gestão pública, são comumente caracterizados pela forte influência política, com a utilização personalista e partidária das instituições públicas dentro de uma tradição de troca de cargos no médio e alto escalão por apoio político (GRINDLE, 2010).

Isso nos leva diretamente para a crítica feita por Hodgkinson (2012) sobre a ilusão da racionalidade por trás dos dados quantitativos como uma fachada de múltiplas camadas que podem mascarar diferentes propósitos, interpretações e relações de poder entre os diversos interessados nos indicadores produzidos e nos seus desdobramentos nas decisões a serem tomadas. Para contornar possíveis problemas advindos desta realidade e aproveitar o que há de melhor da EBMgt, o autor sugere que é preciso reconhecer e acomodar de forma sistemática a importante influência do poder e da política na vida organizacional, em vez de trata-los como secundários diante das melhorias advindas pelas evidências. Em outras palavras, significa reconhecer que a apropriação de evidências na gestão pública está longe de ser um processo neutro, pois sofre a mediação de diferentes atores.

Dada a contextualização da crescente produção de indicadores urbanos e da possibilidade de transforma-los em evidências para melhoria da gestão pública, cuja evolução depende das decisões tomadas a partir destas evidências, ainda que submetidas a questões de ordem subjetiva, o problema de pesquisa consiste em compreender: **como ocorre a geração e a apropriação de evidências no processo**

decisório do poder público municipal, marcado pela reprodução de práticas tradicionais-personalistas baseadas em crenças e ideologias?

Em face do problema apresentado, esta pesquisa tem como objetivo geral compreender como os agentes públicos lidam com as diferentes fontes de evidências e utilizam os indicadores municipais no processo decisório do poder público municipal. Para tanto, a pesquisa buscou se orientar pelo cumprimento dos seguintes objetivos específicos: (1) Identificar as possíveis contradições entre política e administração na relação entre gerencialismo e um tipo de “evidência baseada em política”; (2) Avaliar as possibilidades de transição de uma “evidência baseada em política” para a “política baseada em evidência” ou, em outras palavras, a alteração do uso de evidências *ex-ante* em vez de *ex-post*; (3) Analisar os limites e possibilidades do gerencialismo nas decisões do poder público municipal.

Para atingir os objetivos propostos dentro dos limites estabelecidos para esta pesquisa, foi necessário adotar uma estratégia de pesquisa qualitativa que possibilitasse tratar estas especificidades dentro de um dado contexto de análise. Significa que, ao assumir a gestão pública baseada em evidências como objeto de estudo em prefeituras municipais, seria crucial capturar uma amostra acessível dessa esfera do poder público, minimamente estruturada em termos de gestão de indicadores. Dado que Vitória é o único município espírito-santense que possui um observatório de indicadores configurado e em plena execução, justifica-se a seleção do presente estudo de caso na Prefeitura de Vitória.

Entre as contribuições desta pesquisa, espera-se ter suprido algumas lacunas importantes nas pesquisas sobre gestão pública baseada em evidências e sobre o crescente uso de indicadores de desenvolvimento municipal. Conforme já foi destacado, nas últimas duas décadas o interesse pelas cidades tem crescido à medida que se vai dando conta que as cidades configuram-se no principal vetor de transformações no futuro da sociedade (PRICE; TSOUROS, 1996; BATTY *et al.*, 2012). Neste sentido, ao compreender os aspectos que interferem no uso efetivo das evidências na gestão pública, espera-se que as prefeituras possam melhorar seus indicadores com políticas públicas mais bem focadas nos problemas da cidade e, como se trata de um enfoque voltado para sustentabilidade, possam também cumprir

os objetivos do milênio no âmbito dos governos locais (FREY, 2001; SAHA; PATERSON, 2008; GALLO; SETTI, 2014).

No âmbito dos estudos sobre governo, políticas públicas e gestão pública, os resultados podem contribuir para responder algumas das “*Big Questions*” formuladas desde os anos 1990, pelo importante debate promovido pela revista *Public Administration Review* (PAR), um dos periódicos mais tradicionais do campo da Administração Pública, editado pela *American Society for Public Administration* (ASPA), que tentou mapear os principais desafios da gestão pública no mundo. Entre as grandes questões apresentadas, algumas delas até hoje nos desafiam e ainda mobilizam esforços de governos para supera-las, por exemplo, como os gestores públicos mensuram os resultados das agências e órgãos públicos de modo a ampliá-los? (BEHN, 1995) e quais decisões públicas exigem outras racionalidades que não apenas a política? (KIRLIN, 1996).

O caminho para responder estas questões envolve a realização de pesquisas que sejam capazes de gerar impactos positivos na gestão organizacional (FORD *et al.*, 2003). Isso passa necessariamente por uma superação do que Pfeffer e Sutton (2000) denominam de “*knowing-doing gap*”, que é a separação entre o que sabemos e o que fazemos em termos de gestão. Em outras palavras, acadêmicos e gestores precisam cruzar a fronteira que os separa em “duas comunidades” e compartilhar resultados mútuos (NEWMAN; CHERNEY; HEAD, 2016). Esta é a grande expectativa em torno da EBMgt, que é uma abordagem comprometida com a diminuição destas distâncias (ROUSSEAU, 2012), tornando a pesquisa científica mais relevante (BARTUNEK; RYNES; IRELAND, 2006) e a gestão pública mais comprometida com o valor público para o cidadão (MOORE, 2002).

A tese está estruturada em quatro capítulos. Após esta introdução segue o referencial teórico, no qual será apresentado os limites do gerencialismo no setor público, oriundos da incidência de múltiplos fluxos no processo decisório, os quais permeiam qualquer tentativa de transposição da “gestão baseada em evidências” em “políticas baseadas em evidências”. Em seguida apresento os procedimentos metodológicos da pesquisa, com destaque para a delimitação do caso analisado e as técnicas de análise e coleta de dados. No capítulo quatro apresento os resultados da pesquisa, os quais mostram que para cada fonte de evidência que compõe a EBMgt, há uma limitação para a denominada *Evidence-Based Policy* (EBP) ou Política

baseada em evidência, de modo que a transposição da EBMgt – corrente exequível no setor privado –, traz à tona *clusters* de limitações peculiares ao setor público, como os ciclos políticos e a barganha, e a intuição e experiência dos gestores. Finalmente, exponho as considerações finais do presente estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA: OS LIMITES DO GERENCIALISMO NO SETOR PÚBLICO

2.1.1 Governança Pública como Governança da Rede de Políticas Públicas

O conceito de governança é polissêmico, dado que sua definição compartilha ambiguidades em diferentes áreas do conhecimento. Logo, a conceituação adotada neste estudo é oriunda da Ciência Política e da Administração Pública e presume governar sistemas políticos numa relação horizontal entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (KOOIMAN, 1993; RICHARDS; SMITH, 2002). Segundo Secchi (2011) política pública é uma diretriz dotada de intencionalidade pública e elaborada para o tratamento de um problema entendido como coletivamente relevante. Trata do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, do seu processo de construção e da sua implementação. Governança, portanto, denota pluralismo no tocante a influência de múltiplos atores e instituições na formulação e execução das políticas públicas, o que reflete uma alteração no monopólio e no poder hierárquico estatal na resolução de problemas públicos e, por outro lado, um resgate da política dentro da administração pública ao minimizar a importância de critérios técnico-burocráticos nos processos de decisão e reforçar mecanismos participativos de deliberação na esfera pública (SECCHI, 2009; ANDION, 2012).

Sob este prisma, agentes públicos, privados e não governamentais cooperam entre si ao formar uma rede de políticas públicas (SMITH, 2010). Stoker (1998) elucida que a governança pública é caracterizada pela capacidade de resolução não atrelada unicamente à autoridade estatal e por constituir-se de instituições envolvidas na ação coletiva, redes de atores autônomas e autogovernáveis, na qual não há delimitação clara de fronteiras e responsabilidades para o tratamento de questões socioeconômicas. Brugué e Vallès (2005) complementam ao apontar que a governança superou o modelo hierárquico baseado na autoridade central e no modelo mercadológico de transferência de responsabilidade para o setor privado ao tomar por princípios a regulação e a alocação dos recursos coletivos via relações com a população e com outros níveis governamentais. Reconhece-se, portanto, a

governança por meio de redes de políticas públicas como um modelo pós-burocrático ancorado no princípio da descentralização estatal, isento de imposições e coerções, contudo com flexibilidade para gerir e garantir a provisão dos bens públicos, determinando a condução conjunta das políticas por atores do mercado, da sociedade civil e do Estado (KOOIMAN, 1993; BRUGUÉ; VALLÈS, 2005).

De antemão cabe apontar que a complexidade e a dinâmica social desafiaram os sistemas tradicionais de governo e demandaram novas concepções de governança. Simplificadamente há o enfoque estatista e o enfoque multicêntrico no que tange ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas: o primeiro determina políticas públicas como exclusividade de atores estatais, dada à superioridade objetiva e hierárquica do Estado para corrigir desvios normativos que dificilmente o mercado e a sociedade civil o fariam (DYE, 1972; HECLO, 1972; BUCCI, 2002), e; o segundo, baseado em filósofos e cientistas políticos defensores de interpretações policêntricas da ciência (política e economia), inclui múltiplos centros de tomada de decisão dentro de um conjunto de regras aceitas, ou seja, além dos atores estatais, as organizações privadas e não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas também participam da elaboração de políticas públicas (DROR, 1971; KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997; FREDERICKSON, 1999; HAJER, 2003; HEIDEMANN, 2009; ALIGICA; TARKO, 2012).

Secchi (2009) esclarece que embora a vertente estatista admita que atores não estatais participem do processo de formulação de políticas públicas, não os confere o direito de conduzir um processo de política pública, o que é concebível na abordagem multicêntrica; nesta, ainda que as decisões tenham diversas procedências, as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, o que propicia o aproveitamento do instrumental analítico e conceitual para uma miríade de fenômenos político-administrativos de natureza não estatal. O mesmo autor pondera que essa abordagem relacional, decorrente da ascensão de valores neoliberais, coloca em cheque a habilidade e a autonomia estatal na resolução de problemas coletivos, tais como o tráfico de drogas, às mudanças climáticas e a doenças infectocontagiosas, e defende a redução das autoridades nacionais em favor de organizações internacionais (blocos regionais, ONU, FMI, Banco Mundial e etc.),

organizações não estatais (mercado e sociedade civil) e organizações locais (governos locais, agências descentralizadas e etc.).

A função do Estado num contexto de governança pública é uma questão crítica que divide opiniões no campo da Administração Pública. Embora Kooiman (1993) e Rhodes (1997) enfatizem que o Estado representa uma coleção de redes compostas por atores governamentais e sociais isentos de nivelação hierárquica e envolvidos em todo o processo de coprodução e cogestão das políticas públicas, Richards e Smith (2002) contrapõem ao advertir que o Estado permanece autoridade soberana no processo de coordenação e controle destas, ainda que a governança pública gere múltiplos centros de elaboração da política pública em níveis local, regional ou nacional.

Em termos práticos, a governança pública preconiza o envolvimento de cidadãos na construção de políticas por meio de mecanismos de democracia deliberativa – *community empowerment*, planejamentos e orçamentos participativos e conselhos deliberativos – e redes de políticas públicas (*policy networks*), formas específicas de interação entre atores públicos e privados em determinada área de política pública (BÖRZEL, 1998; SECCHI, 2009). Regonini (2005) ressalta que tais redes são abertas a qualquer interessado e tornam-se autônomas e autogovernáveis ao se desvincularem do âmbito governamental e moldarem seus ambientes de atuação num processo dialético de cruzamento das preferências no momento de elaborar políticas públicas. Independente da reforma proposta na administração pública deve-se atentar à possibilidade de simbolismo ou retórica associada a políticas públicas (GUSTAFSSON, 1983; MARCH; OLSEN, 1983; BATTISTELLI, 2003). Há que se concordar que não são raros os esforços de reforma que culminam em tentativas de manipulação da percepção coletiva, autopromoção e retórica (SECCHI, 2009).

Andion (2012) temporaliza as mudanças de paradigma na Administração Pública: o paradigma estadocêntrico, caracterizado por autores da Administração Clássica e predominante entre os anos 1930 e 1980, influenciou uma visão unicista e tecnicista da ação do Estado; o paradigma da administração pública como ciência política, correspondente ao período de redemocratização nos anos 1980, defendia uma aproximação entre as disciplinas administração pública e ciência política,

configurando uma versão militante do paradigma anterior, e; finalmente o paradigma sociocêntrico, emergente a partir dos anos 1990, representaria a síntese das vertentes antecedentes, por designar questões políticas e técnicas como interesse público e demandar abordagens integradoras e autossustentáveis (KEINERT, 2000).

No Brasil nota-se a influência dessas ideias, sobretudo, após a consolidação democrática, em meio aos indícios de descentralização entre as esferas de governo, principalmente através da municipalização, de criação de espaços de participação da sociedade civil na esfera pública e de um reforço à mobilização social via envolvimento do setor privado e dos movimentos sociais nas questões públicas (ANDION, 2012). Essa tendência é observada na ampliação dos estudos destinados à compreensão dos avanços e limites dos novos arranjos institucionais na esfera pública (MILANI, 2008).

Alguns autores alegam a permanência de um alto grau de centralização de poder no executivo, com forte influência de padrões patrimonialistas, principalmente na esfera municipal. Trata-se de um insulamento burocrático dos gestores públicos com níveis incipientes de implementação das políticas públicas, o que revela não haver mudanças substanciais na relação entre Estado e sociedade (NUNES, 1997; DINIZ, 2001; NOGUEIRA, 2005; ABRUCIO, 2007). Ademais, a propagação dos municípios a partir de critérios políticos, por vezes sem condições mínimas de sustentabilidade foi acompanhada por uma incompletude no processo de constituição de cidadania, o que implicou em diversas lacunas no âmbito dos direitos civis (DINIZ, 2001).

Andion (2012) ainda destaca a incapacidade da administração pública no tocante ao princípio da universalidade, visto que um vasto contingente populacional permanece inteiramente fora da cobertura do Estado. Para superar tais entraves, a autora diz ser necessário explorar a contribuição de novos paradigmas para além de uma concepção unicamente funcionalista. Pautadas no paradigma emergente encontram-se as teorias da governança pública (RHODES, 1996) da coprodução do bem público (DENHARDT, 2012) e das redes de políticas públicas (BÖRZEL, 1997; KLIJN, 1998), nas quais Estado e sociedade se articulam horizontalmente para a resolução de questões públicas. No presente estudo, embora se considere a superioridade estatal no tratamento de assimetrias informativas, falhas de mercado e

problemas distributivos e regulatórios, adotar-se-á como ponto de partida a abordagem multicêntrica sob a ênfase do paradigma emergente acima conceituado, por se tratar de um enfoque interpretativo, que pode fornecer uma análise complementar àquela positivista amplamente aceita na área de Administração Pública, face à resolução dos problemas públicos.

Dada a premente necessidade de orientar a formulação e execução de políticas públicas com a interação de uma multiplicidade de atores, agentes públicos, privados e sociedade civil participam e cooperam ao formar uma rede de políticas públicas (KOOIMAN, 1993; SMITH, 2010). Essa abordagem da Governança Pública como Governança da Rede de Políticas Públicas leva em consideração o complexo arranjo de organizações no processo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil e, por conseguinte, as lógicas de ação dos atores privados e públicos que direcionam o provimento de bens públicos (SAUERBRONN, 2017).

2.1.2 Os efeitos político-colaterais do Gerencialismo no Setor Público

Alguns autores questionam a capacidade de articulação das redes tanto no que tange ao pressuposto de neutralidade da rede e as bases de cooperação entre os atores quanto à mensuração e veracidade dos seus resultados. Stivers (2009) indica que a visão pós-burocrática e flexível das redes demonstra fragilidade, uma vez que os mecanismos de colaboração – pechinchas, contratos e protocolos – raramente são definidos e delimitados; assim, as redes enrijecem-se como os modelos hierárquicos retoricamente substituídos. A mesma autora também enfatiza que modelos de governança centrados na racionalidade dos atores e que desconsiderem a política democrática e o engajamento cívico estão fadados ao fracasso, assim, ontologias, epistemologias e metodologias alternativas possibilitariam aos pesquisadores a captação de novas concepções acerca da realidade da política pública, que embasariam e suportariam a governança democrática.

Pedersen, Sehested e Sorensen (2011) alertam que a coordenação envolve lógicas concorrentes moldadas em processos que promovem a construção compartilhada de significados e formas de ação. Logo, a tradicional visão de governança pública dependente de modelos institucional-rationais de coordenação deveria ser gradativamente substituída por novas teorias que a coloquem como

resultado de um processo plural e confuso, com distintas lógicas interpretativas de ação, endogenamente construídas e conectadas por arenas interativas *loosely coupled*¹. Finalmente, Sorensen (2014) critica a tendência observada nos estudos sobre governança pública de desconsiderar os conflitos nos processos de coordenação das redes ou neutralizá-los como entraves passíveis de modificação.

Destacada a dimensão de economia política de natureza público-privada, característica da gestão pública contemporânea, vale ressaltar que este estudo alinha-se a uma perspectiva pluralista que reconhece a multiplicidade de atores, enfatizando a relevância atrelada à compreensão da noção de governança em realidades políticas locais distintas cujas consequências sociais estão condicionadas a totalidade das diversas maneiras pelas quais os agentes administram seus interesses e problemas em comum. Trata-se de contextos nos quais o Estado, por não prover exclusivamente os serviços públicos, transfere ações para o domínio privado, age em parceria com a sociedade civil, tornando-se coprodutor do bem público, embora na condição de responsável pelo resultado final (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Tal abordagem sustenta a ideia de governança pública como um processo contínuo que envolve interesses e ações ora conflitantes ora cooperativas; justamente nessa interação entre diferentes atores que se configuram ações estrategicamente orientadas e mecanismos de gestão e controle de resultados que podem modificar as relações e regulamentações a médio e longo prazo (SAUERBRONN; FARIA, 2011).

Child (1997) propôs o conceito de codeterminação, uma perspectiva que abriu espaço para reconhecer a formação das práticas sociais através de múltiplas influências, ou que as organizações são atores políticos e não meros sistemas naturais ou racionais, como teorizaram os autores clássicos e neoclássicos. Em geral, a literatura privilegia uma representação organizacional específica, em que o capitalismo gerencial e sua “mão invisível” instituíram dicotomias, tornando escassos os estudos que reconheçam a codeterminação de múltiplas dimensões. Decerto, existem razões históricas que levaram os estudos das áreas de Economia e Ciências Contábeis a privilegiar o nível individual de análise ao discutir, por exemplo, os conceitos de agência, redução de assimetria informacional e governança

¹ Sistema frouxamente articulado e justaposto, ou seja, cada unidade é um sistema semi-autônomo de decisão, atuando de forma independente das demais áreas da organização (WEICK, 1976).

(SAUERBRONN; FARIA, 2011). No entanto, tal individualismo metodológico não foi sustentado na área da Administração que, de forma mais estruturalista, recorreu a abordagens que articulam os níveis de análise indivíduo-organização-ambiente, ou que consideram a influência de outros atores e grupos internos na discussão sobre poder e política (CLEGG; COURPARSSON; PHILLIPS, 2006).

Desse modo, a governança pública é considerada produto de ações realizadas simultaneamente por indivíduos, grupos formais e informais, endógenos ou exógenos, bem como por outras organizações nacionais ou internacionais. Trata-se de uma dinâmica em que sua evolução está diretamente relacionada às diversas interações estabelecidas entre os atores longitudinalmente (CHILD; RODRIGUES, 2011). Segundo os autores, a codeterminação contemplaria aspectos pré-determinados apenas em termos econômicos, sociais, culturais e políticos, havendo espaço para múltiplas possibilidades de ação, de acordo com os processos e contextos de elevada complexidade. Sob este prisma, é possível compreender como os espaços de ação disponíveis num ambiente multifacetado são moderados pelo poder que certos atores organizacionais detêm perante outros, bem como distinguir relações de poder oriundas da posse de recursos materiais ou da capacidade de exercer influência devido à experiência, reputação ou discurso persuasivo.

Ambos os indivíduos, grupos ou redes avaliam possibilidades de ação e suas potenciais consequências, determinadas por fatores como conhecimento, compreensão ou preferências anteriores. Portanto, com base no conceito de codeterminação, entende-se que a governança pública é determinada por processos de interação horizontal e vertical e abrange mecanismos, atores e lógicas de ação inerentes àquela tríade nos níveis microindividual, meso-organizacional e macroestrutural (SAUERBRONN, 2017). De tal modo, a mesma autora esclarece que devem ser consideradas na análise dimensões formais relacionadas à conjuntura econômica, social e política, por exemplo, leis, decretos e portarias, e dimensões informais, como regras e normas socialmente construídas e globalmente aceitas para a formulação de políticas públicas.

Especificamente no contexto da saúde pública, tal análise pode desafiar a visão determinista do ambiente como estrutura social que baliza a atuação das redes e reforçar a capacidade de organizações, gestores ou praticantes locais moldarem a

estrutura (BARTLEY, 2011). Influências organizacionais ou meramente políticas incidem sob as decisões individuais e isto indica a necessidade de se investigar questões relacionadas a arenas políticas, objetivos organizacionais, hierarquia, participação e disputas que permeiam a coordenação de atividades e a alocação de recursos organizacionais (CHILD, 1997; CARTER; CLEGG; KORNBERGER, 2010). Sauerbronn (2017) destaca a relevância em revelar um conhecimento acerca de barganhas políticas no tocante à definição da agenda formal que inclua decisões relacionadas à quais bens incluir no domínio público, como torna-los acessíveis a todos e a quem caberá a produção desses bens.

2.1.3 A barganha política no poder público municipal

A discussão do domínio político toma novas proporções ao se considerar que a Constituição Federal de 1988 instituiu o sistema federativo como cláusula pétrea e definiu a figura dos municípios como entes autônomos, que passaram a deter de determinada autonomia administrativa, atribuições em distintas políticas públicas e capacidade de arrecadação tributária e despesas próprias. Especificamente no setor de saúde, em 2012, a Lei Complementar 141 estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, definiu os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e dos Estados aos seus respectivos municípios, em prol da progressiva redução das disparidades locais, bem como instituiu as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo. O propósito era de que essas ferramentas de promoção da cidadania em saúde proporcionassem a avaliação contínua do processo de gestão e a produção de informações que subsidiassem a tomada de decisão, o que contribuiria para o fortalecimento do SUS e para a defesa do direito à saúde (BARBOSA; TARDIVO; BARBOSA, 2016). No entanto, para que os mecanismos de gestão e controle no processo de provimento dos serviços de saúde produzam efetivamente resultados de política pública, é necessário estender a discussão para as dimensões sociais, culturais e políticas, por vezes ocultas ou de difícil alcance quando analisadas de forma isolada, que determinam a utilização ou supressão desses instrumentos (SORENSEN, 2014).

Ocorre que o aumento da importância local pode e deve causar uma ruptura na relação das cidades com os poderes estaduais e federais, de modo que as cidades tornem-se centros de negócios e investimentos. Cabe ressaltar que a ação local não substitui os papéis fundamentais que a União detém como plataforma distributiva e regulatória, mas atua complementarmente em prol de um governo federal efetivo. Esse novo localismo permite que as cidades reconheçam e explorem vantagens competitivas como uma posição territorial estratégica ou a existência de instituições de pesquisa avançada, e enfatizam que no Brasil o protagonismo das cidades não é definido unicamente por escalas de influência ao longo dos níveis governamentais, mas também é derivado da colaboração entre setores e dos esforços coletivos da sociedade civil, do governo e das instituições privadas (KATZ; BRADLEY, 2013). Importante destacar que a implementação de uma política urbana vigorosa depende do volume de recursos públicos, de diretrizes da política pública estruturada e da continuidade ao longo do tempo. Não obstante, sua eficácia não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas na interseção de interesses e projetos com a sociedade civil (TONELLA, 2013).

Sob este contexto as redes tornaram-se importantes na cooperação para o desenvolvimento local, contudo há uma miríade de definições e categorias atreladas a este conceito. Especificamente as redes formais são grupos correlacionados de instituições ou organizações independentes que, através da fusão de recursos e sinergias, objetivam promover mudanças no contexto em que estão inseridas, por exemplo, a partir da agenda política de países ou regiões. Estas consistem de organizações regionais, nacionais ou internacionais, não governamentais e governamentais, e diferem das instituições públicas burocráticas ou empresas privadas por representarem sistemas descentralizados que conectam horizontalmente organizações e indivíduos distintos, com menores níveis de hierarquia e maior autonomia de seus membros. Por fim, embora as redes formais não representem a panaceia para os problemas públicos, suas contribuições para a visão de desenvolvimento sustentável abrangem o desenvolvimento e a melhoria da base de informações para a tomada de decisões, a conexão entre setores, profissões, países, regiões e culturas, bem como o provimento de respostas a complexos desafios do setor público, o que incita decisões políticas respaldadas em metodologias e indicadores consistentes (GOLDSMITH, 2006).

Ademais, cabe acrescentar que os governos municipais na América Latina, sob a ótica da relação entre o sistema político e o serviço público, são marcados por forte influência política, com utilização personalista e partidária das instituições públicas, em recorrentes trocas de cargos por apoio político (GRINDLE, 2010). Dada a descentralização e o conseqüente acréscimo de atribuições e responsabilidades ao município como ente político, foram observadas maiores dificuldades ao desenvolvimento de uma administração pública profissional em comparação com os avanços obtidos a nível estadual e federal (TORRES, 2004; ABRUCIO, 2005).

Em 1995, a proposta de Reforma de Estado apresentada no nível federal, destacou as ideias da *New Public Management* (NPM) como um meio de profissionalizar também as instituições municipais e, por conseguinte, melhorar o desempenho administrativo (ARAÚJO; PEREIRA, 2012). Embora existam discussões acerca do fracasso e substituição da NPM, ainda persiste a retórica gerencial no setor público, bem como a sua real continuidade como resposta e adaptação ao cenário de queda da receita e da capacidade de investimento do Estado (HOOD; LODGE, 2006).

Dado que as premissas da NPM têm sido aplicadas na esfera municipal (ABRUCIO, 2007; ARAÚJO; PEREIRA, 2012), é importante compreender a transformação da administração municipal contemporânea no tocante às influências gerenciais. A relação existente entre Política e Administração no Poder Executivo configura-se na confiança e responsividade do servidor público face às suas preferências, em detrimento de objetivos previamente acordados ou de um conjunto de valores abstratos. Isto ocorre através acordos ou barganhas entre os atores político-administrativos em basicamente três dimensões do serviço público (HOOD; LODGE, 2006): 1) recompensa, com fortes componentes de incerteza do ambiente político e de competição sobre a seleção, promoção, permanência e salário dos servidores indicados; 2) competência, com destaque para a falta de treinamento e profissionalização (TORRES, 2004), a escassez de incentivo para a qualificação, a postura empreendedora incipiente (ARAÚJO; PEREIRA, 2012), a descontinuidade de métodos de gestão (BROSE, 2002) e a baixa capacidade gerencial (KAMEIYA; ROMEIRO; KNISS, 2017), e; 3) lealdade ou responsabilidade, pautada na confiança e na confiança com o sistema político em detrimento de acordos de desempenho ou da responsabilidade restrita a atribuições da função.

A discussão contemporânea da díade Política-Administração como acordos ou barganhas, iniciada por Hood (2000), ressaltou paradoxos das reformas gerenciais no contexto da NPM. Embora existisse a ideia de um novo paradigma, com elementos peculiares de atuação do gestor, o grau de autonomia concedida aos gestores permaneceu incipiente. O autor atrela isto às configurações político-administrativas precedentes e ao papel do serviço público nas relações estratégicas com os políticos eleitos via barganha político-administrativa, conceituada como:

Qualquer entendimento explícito ou implícito entre servidores públicos (superiores) e outros atores de um sistema político sobre seus deveres e direitos relativos à responsabilidade, autonomia e identidade política e expressos na convenção ou no direito formal ou em uma mistura de ambos (HOOD, 2000, pg.8).

A presente pesquisa, a partir desta contextualização, parte do princípio de que a barganha política medeia a forma de atuação e o processo decisório das instituições públicas (ABERBACH; ROCKMAN, 2006), o que delimita a interpretação do problema de pesquisa por meio dos atores centrais que constituem o governo municipal (HOOD; LODGE, 2006). Ao ponderar o contexto do serviço público na América Latina, Abrucio (2007) constata que, majoritariamente, a administração municipal permanece no arquétipo burocrático, ou numa mescla entre burocracia e patrimonialismo; dentre as práticas patrimoniais que persistem nas prefeituras municipais, destaca-se a utilização das instituições públicas como moeda de troca por apoio político e a patronagem (BROSE, 2002; PEREIRA, 2012). Grindle (2010) classifica o serviço público latino-americano como um sistema de patronagem, no qual há alocação arbitrária de cargos para fortalecer relações políticas e pessoais, ou seja, o ambiente é tradicionalmente marcado pela priorização da confiança política em detrimento dos critérios de eficiência (RAMOS; MILANESI, 2017). Embora as reformas nos serviços públicos nacionais motivassem a profissionalização da gestão, o sistema de patronagem sempre coexistiu, tanto no que tange ao suporte eleitoral-partidário e na possibilidade de enriquecimento ilícito via corrupção, quanto no preenchimento da estrutura administrativa com indivíduos de ideias semelhantes em uma estrutura comumente fadada a ineficiência (GRINDLE, 2010).

Ocorre que a troca de cargos administrativos por apoio político suscita fortes componentes de incerteza ao sistema político, no tocante à seleção, promoção e

permanência dos servidores nomeados pelo prefeito (PEREIRA; MUELLER, 2000). Para compor um cenário ainda mais desordenado e caótico, acrescenta-se a falta de profissionalização e treinamento, o que incapacita os municípios na implementação de políticas federais (TORRES, 2004), bem como a ineficiência dos gestores no cumprimento das contrapartidas do governo federal ao repasse de recursos, o que prejudica a qualidade dos serviços prestados à população (DIAS *et al.*, 2013). Portanto, na administração municipal há concomitantemente níveis técnico-burocráticos incipientes e resultados parciais de implementação da reforma gerencial, o que evidencia uma mescla entre a estrutura tradicional, a burocracia weberiana e o gerencialismo (MARENCO, 2017).

2.2 OS MÚLTIPLOS FLUXOS DO PROCESSO DECISÓRIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.2.1 A racionalidade político-limitada nas instituições públicas

A tomada de decisão caracteriza-se pela seleção, consciente ou inconsciente, dentre possíveis ações que são reduzidas pelo agente àquela de fato levada a efeito. Os pesquisadores das áreas de matemática, da psicologia e dos estudos organizacionais compartilham a preocupação em entender as bases filosóficas da racionalidade. Dado que os estudos matemáticos desconsideram os aspectos subjetivos, evidenciou-se a noção de racionalidade absoluta – a possibilidade de identificar o problema, a totalidade das alternativas e consequências e tomar a decisão ótima (MILLER; HICKSON; WILSON, 2004; SILVEIRA, 2008).

Ocorre que não é plausível viabilizar métricas computacionais que avaliem o conjunto total de alternativas e consequências, ainda que se alcance níveis de excelência superiores ao raciocínio puramente humano. Embora existam modelos matemáticos e econômicos que ilusoriamente indiquem a decisão ótima, há erros peculiares do modelo e/ou da amostra coletada que inviabilizam a tomada de decisão unicamente pautada num *software* computacional (SIMON, 1987). Herbert Simon conquistou o Prêmio Nobel ao contestar a racionalidade absoluta e sugerir uma racionalidade compatível às limitações cognitivas do ser humano, em vez de corroborar com uma visão irrealista da agência humana. De tal modo, desafiou a visão

econômica clássica na qual os administradores tomam decisões que maximizam os lucros e fazem a escolha ótima, dada a premissa de informação completa. Ao apresentar o modelo comportamental de racionalidade limitada – capacidade cognitiva limitada para lidar com a incerteza, receber, armazenar, recuperar e processar informação –, elucidou a noção de decisão satisfatória (WILLIAMSON, 1996).

Assim, o “homem administrativo”, apresentado por Simon em substituição ao “homem econômico” da economia clássica, é limitado no conhecimento de todas as alternativas, o que impossibilita a definição de critérios para otimizar decisões e, portanto, toma decisões que atendam a padrões mínimos de satisfação (SIMON, 1986). Com a superação da ideia de racionalidade absoluta, a discussão acerca do processo decisório passa do campo abstrato para o prático, e traz componentes do realismo organizacional como aleatoriedade das variáveis contextuais, arenas de poder, barganha política e questões culturais (MILLER; HICKSON; WILSON, 2004).

Uma boa forma de adentrarmos o tema é através da clássica pergunta de Laswell (1936), um dos fundadores da área de políticas públicas: “Política: quem ganha, o quê, quando e como?”. Aparentemente simplória, a questão traz diversas reflexões: primeiro, a ideia de que a política pública não é uma atividade neutra, mas resultante de complexas interações que envolvem diversos atores e grupos de influência; segundo, a existência de um conflito distributivo subjacente à disputa entre *stakeholders*, os quais concorrem para se apropriar dos resultados da decisão tomada, e; terceiro, a ênfase nas estratégias, valores e objetivos dessas partes interessadas, que influenciam todas as instâncias decisórias (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015). Tais valores referentes aos atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas são destacados por Lindblom (1959), de modo que as partes envolvidas teriam racionalidade limitada sobre os problemas antepostos e, portanto, opiniões divergentes acerca da solução. O autor ainda elucida ser de cunho meramente analítico a dissociação entre formulação e implementação de políticas: a implementação nada mais é do que a formulação em processo, corrigida por ajustes de natureza incremental.

Herbert Simon (1957) acrescenta à discussão o conceito *policymakers*, ao enfatizar a necessidade de um arcabouço teórico-prático com o intuito de embasar ações racionais, por meio de um conjunto de informações sobre o assunto passível

de ação política. Convém assinalar as críticas tecidas por Lindblom (1959) aos trabalhos de Laswell e Simon, por priorizarem o racionalismo das ações de políticas públicas e desconsiderarem a mediação de outros atores e instituições no processo de tomada de decisão.

Lindblom (1959) desmistificou a tomada de decisão nas instituições públicas como um processo linear, ao pontuar que as decisões são tomadas de maneira incremental, com ciclos de avanços e recuos, reiteração e reformulação. O incrementalismo como modelo é produto de uma análise de processos decisórios em organizações do setor público e culminou no seguinte argumento: as decisões não seguem um movimento linear em direção a metas predeterminadas, em vez disso, o processo é fragmentado, os problemas são resolvidos pouco a pouco, sem divergir consideravelmente do *status quo*, e a política resulta de um ajuste mútuo que alcança o consenso entre as partes (DAHL; LINDBLOM, 1953; LINDBLOM, 1959; BRAYBROOKE; LINDBLOM, 1963). Ocorre que essa visão pluralista foi considerada politicamente ingênua no tocante à ilusão do consenso entre as partes (DROR, 1964, 1989; ETZIONI, 1967), o que levou Lindblom (1977) a reconhecer que nem todos os interesses e participantes da política incrementalista são iguais, dada a soberania de alguns grupos de influência.

O debate em torno da racionalidade e do incrementalismo despertou o interesse na identificação de abordagens mistas relativas ao processo decisório (DROR, 1964; ETZIONI, 1967), por exemplo na distinção entre decisões fundamentais, que deveriam ser tomadas racionalmente, e decisões rotineiras, a serem tomadas incrementalmente (ETZIONI, 1967).

O modelo da racionalidade limitada inspirou diversos modelos de tomada de decisões organizacionais, dentre esses, o modelo da lata de lixo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), predominante em anarquias organizadas – “organizações complexas em que os processos internos não são totalmente compreendidos, mesmo por aquelas pessoas que nelas trabalham” (MILLER; HICKSON; WILSON, 2004, p. 296).

2.2.2 As anarquias organizadas e o modelo da lata de lixo

As organizações denominadas anarquias organizadas possuem algumas peculiaridades, particularmente visíveis em organizações públicas, educacionais ou ilegítimas: (1) atuam com base em uma variedade de preferências inconsistentes e mal definidas; (2) possuem recursos tecnológicos contestáveis e elusivos; (3) operam com base em tentativa e erro, no resíduo do aprendizado com experiências passadas e em intervenções pragmáticas, e; (4) há participação fluida – os participantes, a relação tempo-esforço e o envolvimento em diferentes domínios variam no tempo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

Nessas organizações, problemas e soluções são “lixos” organizacionais com fluxos independentes que se encontram por simultaneidade temporal com tomadores de decisão em uma oportunidade de escolha – uma lata de lixo –, e podem ser limitados por uma estrutura de acesso e uma estrutura de decisão; a primeira regula o acesso de problemas a oportunidades de escolha, ao passo que a segunda define o acesso de tomadores de decisão a oportunidades de escolha. De tal modo, nem todas as “latas” estão acessíveis a todos os problemas ou a todos os tomadores de decisão (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Os mesmos autores discorrem sobre as principais características deste modelo de tomada de decisões:

- As decisões são tangenciadas por uma simultaneidade temporal das soluções, problemas e tomadores de decisão que estão disponíveis numa “lata de lixo”. Tal simultaneidade é contingencial – não há racionalidade ou processo subjacente que determine a emergência da ordem;
- A estrutura tem influência limitada no resultado, de modo que apenas balize o acesso de problemas e tomadores de decisão a determinadas “latas de lixo”. Instituições, procedimentos, aprendizagem organizacional e variáveis sociológicas tendem a ser considerados irrelevantes;
- A tomada de decisão não necessariamente abrangem a resolução de um problema e, em regra, se dão majoritariamente por *oversight* ou *flight*:
 - *oversight* ocorre quando uma decisão é tomada antes que o problema apareça. Isso acontece quando as oportunidades de escolha surgem e nenhum problema é associado a estas, provavelmente por estar associado a outras áreas de escolha naquele momento.

- *flight* ocorre quando uma decisão é tomada após o problema desaparecer. Isso acontece quando os problemas são associados a oportunidades de escolha por um período de tempo e excedem a energia dos tomadores de decisão para manter o foco no problema. O problema original pode, então, ser transferido para outra arena de escolha, por exemplo, quando são delegadas decisões para subcomissões nas quais os problemas podem não estar associados a soluções;
- Quanto maior a demanda de energia por parte dos tomadores de decisão para a resolução de determinado problema, maior será a ocorrência de *oversight* e *flight*.

Assim, embora as decisões ocorram por resolução, o processo é moroso. O modelo da lata de lixo explica o fenômeno do comportamento de organizações que tomam decisões sem progresso aparente na resolução dos problemas, de modo que:

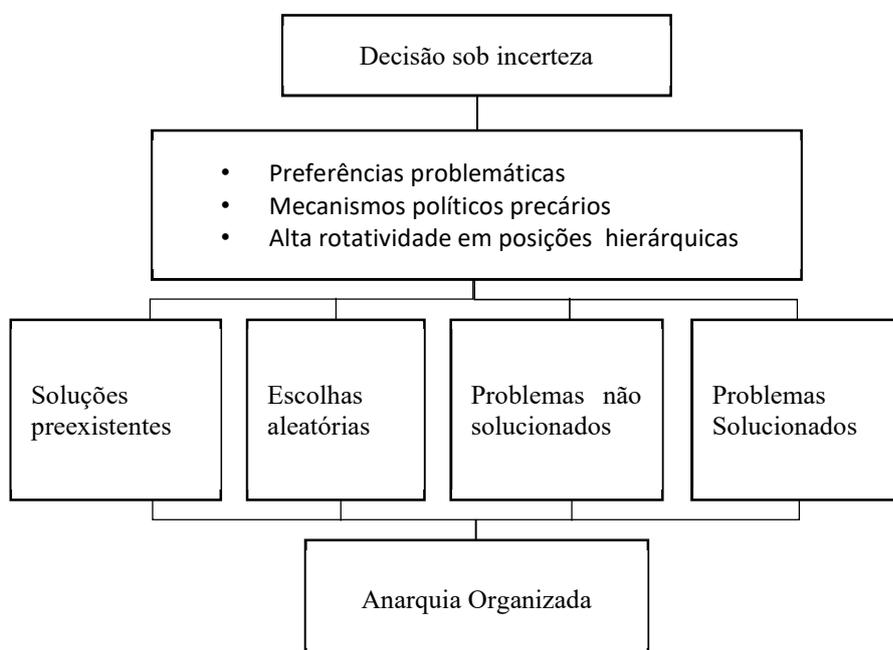
A ordem convencionalmente aceita das coisas se transforma, as coisas são recolocadas inversamente e se confundem, impedindo que sejam reconhecidas. O quadro resultante é de desordem próxima ao caos. E, ainda, podem ser discernidos alguns padrões sob a confusão que podem ser modelados, uma vez se conheçam os parâmetros. O processo não é propriamente randômico e pode ser previsto em certa medida, embora pareça caótico aos participantes. Decisões são tomadas, embora a maneira de fazê-lo se afaste bastante das prescrições da escolha racional (MILLER; HICKSON; WILSON, 2004, p. 296).

Em situações caóticas, há desarticulação entre os meios e os fins das decisões, de modo que as ações não produzem os resultados esperados por serem atropeladas durante o processo por outras ações (WEICK, 1976). Problemas, soluções, participantes, contextos e alternativas são colocados na “lata de lixo” de uma organização de modo supostamente desorganizado, à disposição dos tomadores de decisão. Caso estes encaixem-se apropriadamente a decisão é tomada, porém podem ocorrer questões não previsíveis e o “conteúdo da lata” não solucionar o problema. Isso porque as soluções dos problemas preexistem e antecedem a identificação dos mesmos (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

Heberer e Schubert (2017) ponderam que a "anarquia organizada" está embutida no sistema político, uma vez que o núcleo da burocracia local é confrontado com diretrizes obscuras, por vezes contraditórias, determinando níveis de incerteza

na formulação e a implementação de políticas. Adicionada a tal complexidade está a rotatividade constante dos gestores locais, associada comumente aos ciclos eleitorais. A Figura 1 apresenta o “modelo da lata de lixo” e destaca quatro resultados possíveis: (1) soluções preexistentes, ou seja, os gestores locais buscam políticas que gostariam de implementar independente da existência de problemas sociais; (2) escolhas aleatórias também não atreladas a solução de problemas, isto é, os líderes decidem entre várias opções que não atendem a demandas sociais; (3) problemas sociais recorrentes sem solução, e; (4) alguns problemas solucionados, ou seja, há soluções que atendem a um número limitado de problemas.

Figura 1 - Modelo de lata de lixo



Fonte: Adaptado de Heberer e Schubert (2017)

Os autores ainda explicam que, caso as preferências políticas das agências administrativas superiores não sejam claramente definidas, o leque de opções políticas disponíveis para os níveis inferiores será aumentado. De acordo com esse modelo, pode-se falar em “anarquia organizada” pois, embora os governos locais recebam apenas instruções gerais, devem agir de maneira específica. Isto produz variações nas escolhas e resultados das políticas, principalmente se não existirem regras claras para a tomada de decisão.

2.2.3 A ambiguidade no processo decisório e o modelo dos múltiplos fluxos

Nos últimos 40 anos, as técnicas concernentes ao processo decisório foram impactadas pelo desenvolvimento de uma miríade de ferramentas oriundas da pesquisa operacional, engenharia de produção, ciências da computação, dentre outras (BALESTRIN, 2002). Com o intuito de munir de conhecimento o tomador de decisão, evidencia-se a importância dos sistemas de informações computacionais. Historicamente a informação foi um fator escasso nos processos decisórios, todavia atualmente o que se observa é um descompasso entre a geração exponencial de dados e a escassez de tempo para o processamento destes. Isto confirma a necessidade de substituição dos sistemas tradicionais por sistemas computacionais de maior eficiência (SIMON, 1998) para evitar a geração de um caos informacional.

Os avanços tecnológicos e sociais produziram volumes exorbitantes de dados digitais e despertou a atenção de diversas áreas e pesquisadores, sob o rótulo de *big data* (LOHR, 2012) – coletas de dados tão grandes, variados e dinâmicos que não podem ser tratados pela tecnologia convencional de processamento de dados (LANEY, 2001; KANKANHALLI *et al.*, 2016). De tal modo, tecnologias avançadas combinam e analisam tais dados e revelam informações até então desconhecidas de forma cada vez mais acessível (BRYANT *et al.*, 2008; HOTA *et al.*, 2015).

Não obstante, questiona-se a prontidão das organizações, especificamente no setor público, para a utilização das ferramentas de *big data* (KLIEVINK *et al.*, 2017). Isto porque há uma distância considerável entre o potencial do *big data* para o setor público (CHEN; HSIEH, 2014) e o seu efetivo uso em organizações governamentais (MULLICH, 2013). A adoção sem o devido preparo – planejamento, alinhamento, maturidade organizacional e recursos adequados (KLIEVINK *et al.*, 2017) – pode desencadear o lado sombrio do *big data*: violações de privacidade e segurança de dados pessoais, tratamento injusto dos cidadãos por meio de dados excessivamente extensos e antiéticos, manipulação incorreta de dados, instalações de TI inadequadas, além de altos e desnecessários investimentos em TI (MARGETTS; SUTCLIFFE, 2013; JANSSEN; VAN DEN HOVEN, 2015; CLARKE, 2016).

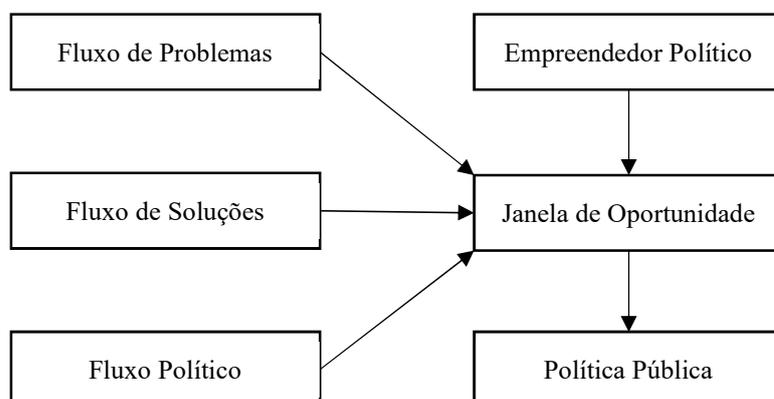
Segundo Kingdon (2003) e Zahariadis (2007), tecnologias mal definidas, especialmente no setor público, caracterizado por interdependência, barganha, disputas intra e intergovernamentais e conflitos jurisdicionais, é um dos três fatores

que geram ambiguidade na tomada de decisão. Aqui a ambiguidade refere-se à ambivalência – presença simultânea de diferentes interpretações, por vezes conflitantes, acerca de um mesmo fenômeno. Os demais fatores dizem respeito à participação fluida dada a alta rotatividade dos atores envolvidos nas arenas decisórias, e às preferências vulneráveis, uma vez que os tomadores de decisão não compreendem com clareza o impacto de suas decisões e, por conseguinte, não se posicionam em relação às diferentes alternativas existentes.

Kingdon (2003), em seu modelo dos múltiplos fluxos (*multiple streams*), constrói seus argumentos teóricos e metodológicos tendo como parâmetro o “modelo da lata de lixo” de Cohen, March e Olsen (1972) e apresenta uma tipologia das razões da entrada de uma questão na agenda pública. Assim, o processo decisório nas políticas públicas é representado pela convergência entre três fluxos: problemas (*problems*), propostas (*policies*) e política (*politics*).

De antemão cabe reforçar que a análise de políticas públicas abrange o estudo da ação governamental na resolução de problemas sociais e demanda modelos teóricos que vislumbrem a compreensão da realidade, as especificidades e as subjetividades dos processos envolvidos (BONAFONT, 2004; SABATIER, 2007). Segundo o modelo dos múltiplos fluxos, exposto na Figura 2, a agenda governamental segue um processo caracterizado por: 1) reconhecimento de um problema social; 2) existência de alternativas para conceituá-lo, oriundas de especialistas, gestores, políticos e atores sociais; 3) contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2007; ZAHARIADIS, 2007).

Figura 2 - Modelo dos múltiplos fluxos



Fonte: Adaptado de Capella (2007)

O fluxo dos problemas engloba a definição das questões e os motivos que as levariam a compor a agenda pública. A priorização ocorreria em função de três premissas: 1) indicadores que mensuram a magnitude de uma situação; 2) a iminência de eventos, crises ou desastres, e; 3) o *feedback* do monitoramento sobre o orçamento. A resposta dos formuladores estaria relacionada à maneira como estes percebem e interpretam a realidade e a magnitude dos problemas. (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2007).

O fluxo das soluções abrange as ideias e propostas em disputa para alcançar aceitação na rede de políticas. Aqui nem todas as propostas recebem a mesma atenção; algumas seguem intocadas, outras são combinadas a novas ideias e/ou são extintas sem tratamento. Cabe destacar que há alguns padrões dentre as alternativas que efetivamente determinam as políticas públicas: a confiabilidade técnica, a compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade e a capacidade de antecipar contingenciamentos orçamentários futuros (KINGDON, 2003).

O fluxo político engloba três elementos: o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças governamentais (KINGDON, 2003; ZAHARIADIS, 2007). O primeiro é caracterizado pelo compartilhamento das questões sociais relevantes, o que configura um ambiente favorável à formação da agenda. O segundo, por sua vez, refere-se a pressões exercidas por grupos, barganha e negociações, o que determina consensos ou conflitos na arena política que certamente influenciarão os rumos de determinada ação. O terceiro e último elemento do fluxo político está relacionado à descontinuidade da gestão decorrente dos ciclos eleitorais, o que influencia a formação da agenda e pode impedir a materialização de diversas políticas públicas. Kingdon (2003) ainda ressalta que o início do ciclo de um político eleito é o momento mais propício à priorização de demandas outrora não tratadas.

Os empreendedores políticos ou atores de uma política pública são responsáveis pela integração dos fluxos e dividem-se entre governamentais – *staff* do poder executivo e servidores de carreira – ou não governamentais – grupos de interesse e grupos acadêmicos. A abertura de uma janela de políticas públicas ocorre na convergência dos três fluxos (*coupling*) – problemas, alternativas e política –, e constitui justamente a oportunidade para que os empreendedores apresentem suas propostas. Ocorre basicamente dois momentos: quando há a possibilidade de

incorporar novos assuntos no modelo orçamentário e quando há transição administrativa. O fechamento destas pode ocorrer: 1) após a efetivação do processo decisório; 2) fracasso em buscar determinada solução; 3) perda de visibilidade da questão; 4) alterações nos atores envolvidos no tema, ou; v) inexistência de alternativa de ação (KINGDON, 2003; BONAFONT, 2004; CAPELLA, 2007; ZAHARIADIS, 2007).

Nesse modelo analítico desvincula-se de um processo decisório estritamente racional e destaca-se a fluidez da mudança de forças no campo político, o que impacta consideravelmente o rumo das políticas. Para além de compreender a origem das questões a comporem a agenda, é necessário captar as condições políticas que tangenciaram aquelas questões. Dado que uma política pública origina-se da atuação de grupos de interesses, supõe-se alterações no foco quando há inconsistência e indefinição dos atores. Uma das pretensões do autor em organizar o processo de formação da agenda governamental é escapar do tradicional método de tentativas e erros, modulador de grande parte das políticas (ZAHARIADIS, 2019).

Portanto, no que tange à racionalidade das instituições públicas, dada a pluralidade de *stakeholders* e a complexidade dos processos, a presente pesquisa lança mão de um quadro analítico que considere a existência de múltiplos fluxos de informações cujo processamento pela instituição nem sempre ocorre de forma ordenada, a exemplo do modelo apresentado por Kingdon (2003).

2.3 A GESTÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS

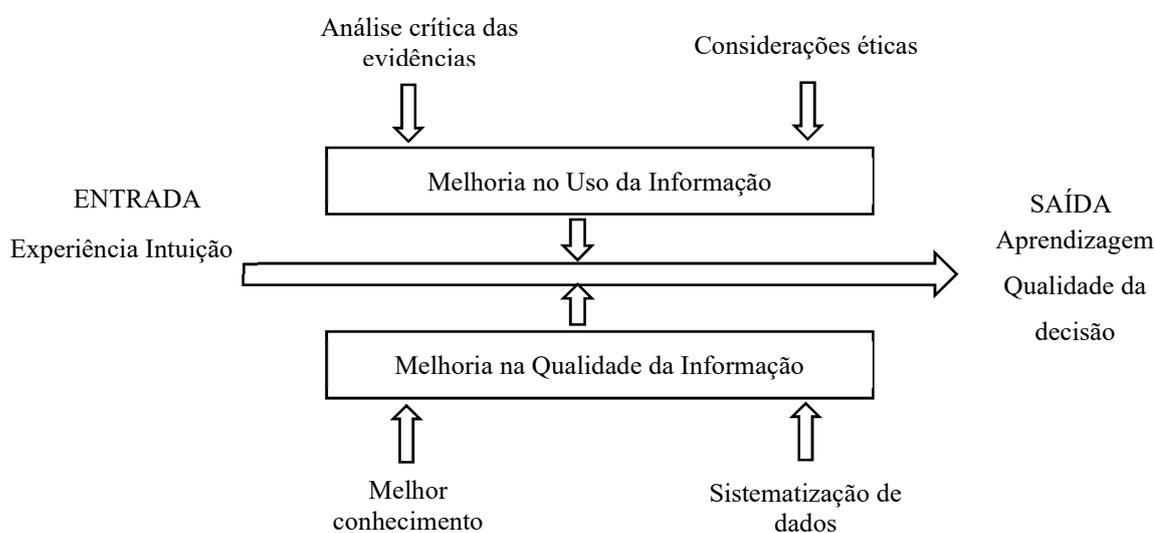
2.3.1 Intuição, Experiência, Crenças e Evidências Científicas

A tomada de decisão é a força vital de toda organização e o foco central da *evidence-based management* (EBMgt) ou gestão baseada em evidências (YATES; POTWOROWSKI, 2012), a qual fornece um modelo para orientar como preencher o hiato entre pesquisa e prática no campo da gestão (ROUSSEAU, 2006). Parte da premissa de que a lógica racional está relacionada à eficiência de qualquer liderança e, conseqüentemente, ao resultado organizacional. Consiste em encarar a complexidade dos dados sobre o que funciona e o que não funciona em determinado ambiente, entender as “meias-verdades” perigosas que constituem a sabedoria

convencional e rejeitar absurdos oriundos do mero senso comum, sem qualquer embasamento científico (PFEFFER; SUTTON, 2006b).

Essa proposta abrange metodologias específicas de pesquisa, como revisões sistemáticas, e rejeita ideias inovadoras de concretização questionável e métodos sem rigor científico. Trata-se de uma evolução na prática do gerenciamento que incorpora sistematicamente o conhecimento científico à tomada de decisão, de modo que a junção entre o pensamento crítico e a tecnologia da informação reduza vieses subjetivos e questões éticas, como os efeitos sobre os *stakeholders*. Fundamenta-se em quatro atividades, apresentadas na Figura 3: 1) utilização do melhor conhecimento científico disponível; 2) organização sistemática dos fatos organizacionais, dados, indicadores e métricas; 3) uso contínuo da análise crítica, e; 4) avaliação de questões éticas (ROUSSEAU, 2012).

Figura 3 - Facetas e funções da Gestão baseada em evidências



Fonte: Adaptado de Rousseau (2012)

Essas atividades são implementadas com o intuito de superar limitações e vieses inerentes a experiência e ao julgamento humano puramente intuitivo (*input*) (SIMON, 1997), e de respaldar a aprendizagem e a qualidade da tomada de decisão (*output*) (HEATH; LARRICK; KLAYMAN, 1998). Não obstante, existem limitações no contexto do processo decisório que interferem na eficácia da EBMgt, a saber: a racionalidade limitada, a experiência prévia e a intuição (ROUSSEAU, 2012).

Primeiro, qualquer gestor desconhece a totalidade das informações relevantes para a maioria das decisões, isto porque o ser humano processa apenas uma quantidade limitada de informações, fenômeno conhecido como racionalidade limitada (SIMON, 1986). Segundo, confiar unicamente na experiência prévia é arriscado, pois o fenômeno em questão pode ser novo, aleatório ou desconhecido. O próprio desenho do passado é incerto, logo os gestores resgatam as experiências de forma incompleta, imprecisa e egoísta, confirmando suas crenças e filtrando explicações que as desafiam (MARCH, 2010). Finalmente, a confiança na intuição, ao ignorar fatos e dados para decisões, está historicamente associada a piores resultados quando comparados à uma tomada de decisão sistemática (MEEHL, 1954; HIGHHOUSE, 2008). Adotar uma abordagem voltada para a EBMgt requer esforço, dedicação e aprendizagem, pois os indivíduos tendem a conformarem-se com o *status quo* (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979). Assim, decisões intuitivas são comumente praticadas em áreas como gestão de pessoas, gestão de processos e estratégia de negócios.

Esta nova maneira de pensar eclodiu na medicina no início dos anos 90: a ideia de que as decisões médicas deveriam basear-se nas melhores e mais recentes evidências. David Sackett, um dos indivíduos associados a medicina baseada em evidências (EBMed), define-a como o uso científico, explícito e criterioso das melhores evidências disponíveis para tomar decisões sobre o atendimento individual de pacientes, em substituição ao obsoleto conhecimento adquirido na graduação, derivado de tradições não comprovadas, padrões pautados simplesmente na experiência ou métodos disseminados por fornecedores preocupados exclusivamente em vendas (ROUSSEAU, 2012).

Essa mesma substituição deveria valer para os gestores frente às decisões organizacionais. A mesma autora indica, por analogia, que caso a tomada de decisão na área médica fosse similar àquela comumente praticada por gestores nas organizações, os indicadores de enfermidades e óbitos, bem como a quantidade de médicos detidos ou penalizados por negligência seriam ainda piores. Configurado um desafio em maiores proporções quando comparado a área da saúde, é impreterível o processo de aprendizagem da gestão baseada em evidências nos ambientes organizacionais. A dificuldade está atrelada à escassez de evidências científicas e, em contrapartida, a variedade de fontes de sabedoria convencional ou senso comum,

e a abundância de supostos especialistas em gestão, comumente personificados em consultores.

Além disto, os gestores não podem presumir que são aplicáveis e transponíveis as evidências oriundas de organizações distintas quanto ao tamanho, estrutura, área de atuação, localização e tempo de existência. É justamente por conta destes entraves que se indica a “melhor evidência disponível”; um dado, um indicador ou fato anteriormente comprovado por métodos científicos, ainda que em contexto distinto, já configura uma vantagem competitiva perante organizações que pautam suas decisões em crenças ou aspectos intuitivos, pessoais e políticos (ROUSSEAU, 2012). Segundo a autora, a EBMgt é um “artesanato” aprendido apenas através da prática e experiência. Porém, os gestores tendem a ignorar evidências que colidam com suas crenças e ideologias, de modo que suas atitudes são contaminadas e auto seletivas.

Isto pode ser explicado através da clássica teoria da dissonância cognitiva de Leon Festinger, que originou-se em 1957 e consiste num estudo acerca da cognição e do comportamento humano, no qual comprova-se que há um processo involuntário em que o indivíduo tende a buscar coerência entre seus conhecimentos. Em suma, as pessoas buscam uma sensação de equilíbrio entre suas crenças, atitudes e comportamentos, denominada consistência cognitiva. A discrepância entre discurso e atitude produz um desconforto ou incômodo psicológico que induz o indivíduo a reduzir tal desequilíbrio, alterando um ou outro. Portanto, quando há o rompimento desse estado harmônico e o indivíduo se depara à incoerência entre opiniões, crenças e ações, são identificados reflexos cognitivos decorrentes do contexto antagônico. Este estado incômodo, denominado dissonância cognitiva, provoca imediatamente dois efeitos: a pressão para a eliminação/redução da incoerência e um distanciamento ativo de possíveis novas fontes de aumento de tal incongruência (HINOJOSA *et al.*, 2016). Logo, “a dissonância cognitiva pode ser considerada uma condição antecedente que leva à atividade orientada para redução de dissonância, tal como a fome conduz à atividade orientada no sentido de redução da fome.” (FESTINGER, 1957, p. 13).

Cabe acrescentar que os gestores comprometidos com a EBMgt enfrentam outro efeito colateral: fatos e evidências são niveladores de hierarquias e podem minar o prestígio e a dinâmica do poder, no sentido de substituir a autoridade formal, a

reputação e a intuição por dados (ROUSSEAU, 2012). Isso porque os líderes, em geral, desconhecem ou desconsideram as evidências científicas disponíveis sobre temas relacionados às suas decisões, e confiam somente na experiência pessoal através de estratégias paliativas e não testadas (BARENDS; ROUSSEAU, 2018).

Através da EBMgt, as decisões são embasadas nas ciências sociais e na pesquisa organizacional e partem do *zeitgeist*, que redireciona decisões por preferência pessoal e experiência não-sistemática àquelas baseadas nas melhores evidências científicas disponíveis (WALSHE; RUNDALL, 2001; LEMIEUX CHARLES; CHAMPAGNE, 2004; DEANGELIS, 2005). A premissa da gestão baseada em evidências é que decisões demandam pensamento crítico e a escolha consciente, explícita e criteriosa das melhores evidências; evidências são informações, fatos ou dados que apoiam ou contradizem certa suposição ou hipótese, oriundas de pesquisas científicas, indicadores organizacionais, experiência profissional e das partes que afetam e/ou são afetadas por uma decisão. Ocorre que tradicionalmente as decisões gerenciais não se baseiam nas melhores evidências disponíveis e, em vez disso, pautam-se em julgamentos intuitivos e na experiência pessoal e profissional. Essa fonte de evidência, por si só, é altamente suscetível a erros sistemáticos - limites de processamento cognitivo e de informações que nos tornam propensos a vieses de efeitos negativos na qualidade do processo decisório (BARENDS; ROUSSEAU, 2018).

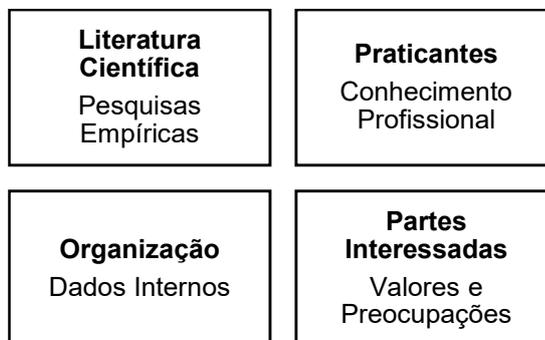
Os mesmos autores indicam que outra fonte de evidência comum é o *benchmarking* – reprodução de práticas de outras organizações –, porém o seu uso requer cautela já que a mera transposição não assegura a efetividade em contextos distintos. Bartolini e Santolini (2009) e Videira e Mattos (2011), em seus estudos acerca de ciclos políticos e dados orçamentários, apontaram a existência de *yardstick competition*, o que indica que os prefeitos agem em observância dos prefeitos vizinhos, e também o efeito *spillover* ou efeito transbordamento, que captura como as características do município afetam os municípios vizinhos.

2.3.2 As fontes de evidências da EBMgt

De acordo com os princípios da EBMgt, quatro fontes de evidências podem ser consideradas, conforme exposto na Figura 4: a experiência profissional, os estudos

empíricos oriundos de literatura científica, os dados organizacionais e os valores das partes interessadas (BAREND; ROUSSEAU, 2018).

Figura 4 - Fontes de Evidências



Fonte: Adaptado de Barends e Rousseau (2018)

A primeira fonte de evidência é a experiência profissional, acumulada ao longo do tempo, através da reflexão sobre os resultados de ações similares tomadas em situações semelhantes. Esse tipo de evidência, também denominado conhecimento tácito, difere da intuição, opinião pessoal ou crenças, pois reflete o conhecimento especializado adquirido pela repetida prática de atividades especializadas (BAREND; ROUSSEAU, 2018).

Em geral, os gestores diariamente deparam-se em tomadas de decisão e devem entender rapidamente as questões relevantes e fatos que compõem determinada situação ou problema. Para tanto, obtém-los por meio de profissionais da equipe que possuem maiores detalhes, mas podem obscurecer fatos de alguma maneira. Assim, aplicam sua própria experiência e conhecimento para decidir se aquela recomendação é plausível; esse processo é complexo em todas as etapas, dado o potencial de distorções no julgamento que resultam das chamadas heurísticas, ou atalhos mentais, que agilizam e simplificam a percepção e a avaliação das informações recebidas. Por um lado, podem até simplificar a tarefa de tomar decisões mas, por outro, podem induzir a erros de percepção, avaliação e julgamento que escapam à racionalidade (KAHNEMAN; LOVALLO; SIBONY, 2011).

Os mesmos autores ponderam que esses erros ocorrem de forma sistemática e previsível e são denominados vieses cognitivos. O viés da ancoragem faz com que a exposição prévia a uma informação nos leve a considerá-la fortemente na tomada

de decisão ou na formulação de estimativas, independente de sua relevância para o que é decidido ou estimado. A aversão a perda é um viés que nos faz atribuir maior importância às perdas do que aos ganhos, o que induz frequentemente a correr mais riscos no intuito de tentar reparar eventuais prejuízos. Por último, o viés de confirmação descreve a tendência de interpretar informações de forma a confirmar suas próprias convicções e crenças e, conseqüentemente, ignorar as evidências que contradizem-nas.

Hamori e Koyuncu (2015) detectaram que a experiência profissional provoca a formação de modelos de tomada de decisão, o que dificulta a captação de informações para a atuação em novos contextos e prejudica o desempenho organizacional. Isto contribui para o debate acerca da portabilidade da função e o contexto específico de atuação do capital humano gerencial; o estudo corrobora com o argumento de que as tarefas gerenciais são altamente interdependentes, não padronizadas e contextuais, ou seja, variam consideravelmente em função da área, nível de gestão e atributos organizacionais adicionais daquele contexto particular, que não podem ser simplesmente transpostos de um contexto para outro (REUBER, 1997; WHITLEY, 1989).

A segunda fonte de evidência é a pesquisa científica publicada em revistas acadêmicas; para inclui-la em qualquer processo decisório, os gestores devem dominar a forma de pesquisar tais estudos, bem como julgar a confiabilidade e a relevância dos mesmos. A revisão sistemática, por exemplo, pode auxiliar na resolução de problemas gerenciais ao gerar uma base de conhecimento confiável e reunir descobertas de diversos estudos (BARENDIS; ROUSSEAU, 2018).

Uma das premissas da EBMgt é justamente a utilização de revisões sistemáticas, ainda escassas nos estudos organizacionais. Estas abordam determinado tema ou questão por meio de métodos transparentes e análise crítica de estudos individuais, com o intuito de fornecer as devidas conclusões sobre o que se conhece, podendo inclusive apontar evidências que refutem o pensamento atual.

Tais revisões são guiadas por um conjunto de princípios e não por uma abordagem específica, inflexível e de protocolo restrito. Logo, podem ser realizadas a partir de epistemologias diversas – não necessariamente requerem uma abordagem positivista – em função do problema de pesquisa e das suposições subjacentes a este

(BRINER; DENYER, 2012). Diferem das revisões de literatura tradicionais por realizar exaustivas pesquisas bibliográficas num procedimento sistemático, replicável, científico e transparente, que fornecem uma trilha de auditoria das decisões, procedimentos dos revisores e conclusões (TRANFIELD; DENYER; SMART, 2003), o que assegura os usuários quanto ao grau de conhecimento de determinada questão (ROUSSEAU; MANNING; DENYER, 2008).

Briner e Denyer (2012) discorrem acerca dos tipos de revisões. A revisão narrativa simples pode ser usada em explorações iniciais de um problema ou para integrar temáticas diversas e não há critério explícito e sistemático para a busca e análise crítica das evidências. Essa busca é limitada, e a seleção dos artigos e interpretação das informações ficam sujeitas à subjetividade dos autores. A revisão sistemática, por sua vez, traz em sua metodologia algumas estratégias para a prevenção de vieses que podem alterar os resultados; o processo sistemático é planejado *a priori* com critérios estabelecidos para cada etapa. Trata-se de uma forma de investigação científica planejada para responder a uma pergunta específica utilizando a melhor evidência existente e, especificamente na área de saúde, os trabalhos que utilizam essa metodologia são importantes fontes de informação para respaldar o processo de tomada de decisões. A metanálise, por exemplo, é um tipo de revisão sistemática que se apropria da estatística para combinar resultados e discutir a heterogeneidade que pode existir entre resultados de diversos estudos, o que aumenta a precisão e o poder estatístico do estudo. É importante destacar que a realização da metanálise demanda, no mínimo, dois estudos que respondam ao mesmo problema de pesquisa e tenham metodologias semelhantes.

Os mesmos autores ainda acrescentam que as revisões sistemáticas não fornecem resoluções ou respostas imediatas, mas apontam com precisão o que é conhecido e desconhecido sobre a questão delimitada. Assim, reúnem de forma estruturada e organizada as evidências relacionadas àquele problema de pesquisa e expõem explicitamente o método utilizado, de modo que outros pesquisadores consigam replicar ou atualizar tal revisão. Embora as conclusões das revisões sistemáticas possam variar, é comum concluir que determinado tema contém um número menor de evidências do que se supõe e não apresenta tamanha robustez e consistência. Contudo, a “ausência de evidência” é tão importante quanto a própria “evidência”, embora a área de ciências sociais geralmente não reconheça esse fato

(COLLINS, 2003). Isto é consequência do viés de publicação dos periódicos, que tendem a publicar apenas estudos que mostram resultados positivos para uma dada questão e, deste modo, desestimulam os pesquisadores a publicar achados negativos ou contraditórios de temas relevantes. Portanto, não é de se surpreender que as conclusões de revisões sistemáticas sejam recebidas com menor entusiasmo, já que podem desafiar visões preestabelecidas (ROSENTHAL, 1979; GEYSKENS *et al.*, 2009).

A terceira fonte de evidência refere-se aos dados organizacionais; independentemente do tipo ou setor organizacional existem evidências internas como dados econômico-financeiros, fluxo de caixa, retorno do investimento, participação de mercado, indicadores de satisfação do cliente, taxas de retenção, rotatividade de funcionários e níveis produtividade no trabalho (BARENDIS; ROUSSEAU, 2018).

Aqui é válido destacar que a era da informação ou dos grandes bancos de dados pressupõe esforços direcionados à transformação da cultura organizacional. De antemão, as organizações deveriam estar aptas a identificar, combinar e gerenciar diversas fontes de dados para, a partir desse grau de maturidade, criar modelos avançados de previsão e otimização de resultados que respaldem a tomada de decisão. Na prática, os gestores lidam com o paradoxo entre investir substancialmente em *big data* e não saber combinar as análises a seus modelos de negócios. Essa mudança organizacional exige cautela e um suporte mínimo de TI, já que uma estrutura tecnológica herdada pode ser um entrave a novos tipos de fonte de dados, armazenamento e análises. Diversos sistemas legados foram projetados de modo a não fornecer dados contínuos e fluxos de informações para decisões em tempo real, e a substituição destes não é atividade exequível no curto prazo. Isto implica, por exemplo, em uma operação de limpeza que primeiramente organize os dados e indicadores sobrepostos e, sequencialmente, focalize nas informações ausentes (BARTON; COURT, 2012).

Outro obstáculo a ser considerado diz respeito à incompatibilidade entre a cultura organizacional e as capacidades técnicas já existentes na organização. As novas ferramentas geralmente não se alinham com o modelo anterior de tomada de decisão e são indevidamente associadas a especialistas em vez de gestores, os quais raramente consideram-nas atraentes para defendê-las - uma falha considerável caso

o intuito seja a permeabilidade dos novos métodos na organização. O objetivo dos modelos advindos da era *big data* é incorporar inúmeros dados a interfaces visuais simples, em substituição a resmas e planilhas, o que fornece agilidade ao processo decisório, além da evidência propriamente dita. Embora tais modelos estejam propensos a erros como o tamanho da amostra, a confiabilidade e a validade dos indicadores, e a restrição de generalização, há procedimentos e correções estatísticas que minimizam-nos e métodos computacionais que facilitam a interpretação dos dados (ROUSSEAU, 2012).

A quarta fonte de evidência refere-se aos valores e aos anseios dos *stakeholders* – indivíduos ou grupos afetados por decisões organizacionais – que incluem funcionários, gerentes, membros do conselho, fornecedores, clientes, acionistas, governo e o público em geral. Tais partes interessadas podem, por exemplo, priorizar lucros a curto prazo ou sustentabilidade a longo prazo, bem como satisfação ou desempenho dos funcionários. A coleta dessas evidências é necessária por razões éticas e por fornecer um quadro de referência para analisar as evidências das demais fontes (BARENDS; ROUSSEAU, 2018).

A contextualização desta fonte de evidência é particularmente relevante no âmbito da gestão pública, dada a típica relação entre política e administração (SVARA, 2006), na qual os governos latino-americanos, fortemente marcados pela influência política, apropriam-se do personalismo e do partidarismo nas instituições públicas (GRINDLE, 2010). Tal peculiaridade reforça o argumento acerca da racionalidade ilusória por detrás dos dados quantitativos, que podem ocultar distintos intuítos e relações de poder entre os interessados nos indicadores produzidos e suas subsequentes decisões (HODGKINSON, 2012). Frente a este cenário desafiador, o autor reconhece que o uso de evidências na gestão pública não é, tampouco será, um processo neutro. Assim, a influência política deve ser reconhecida e analisada sistematicamente, em vez de tratada de forma secundária diante das melhorias advindas da EBMgt.

2.4 AS POLÍTICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

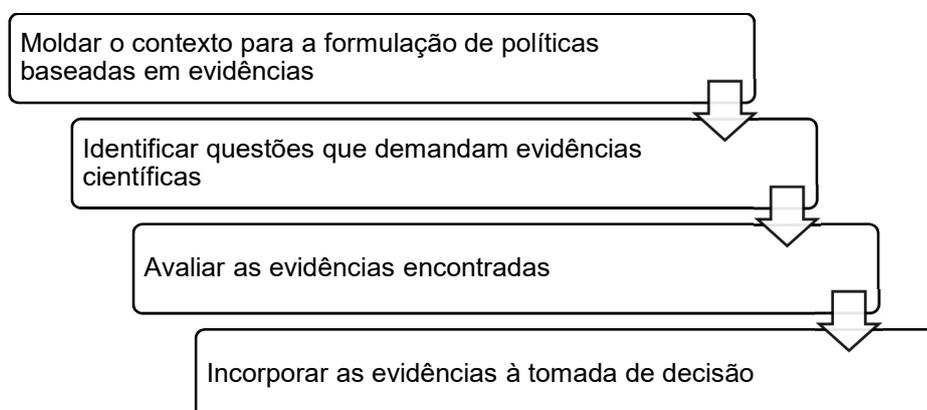
2.4.1 O movimento do *evidence-based policy*

Conforme pontuado anteriormente, a EBMgt surge inspirada na EBMed ou medicina baseada em evidências, definida como:

[...] a prática da medicina em um contexto em que a experiência clínica é integrada com a capacidade de analisar criticamente e aplicar de forma racional a informação científica para melhorar a qualidade da assistência médica (LOPES, 2000, p.285).

Ao longo do tempo, a EBMed foi migrando lentamente para área de saúde pública e a revisão sistemática dos resultados das pesquisas científicas aliada a produção de estatísticas sobre o funcionamento do setor começaram a contribuir com a gestão dos sistemas de saúde (WALSHE; RUNDALL, 2001). Os formuladores de políticas públicas (*politymakers*) na área de saúde pública adotaram um processo de quatro etapas para o uso de evidências, conforme mostra a Figura 5: 1) definir e moldar o contexto para a formulação de políticas baseadas em evidências; 2) identificar questões que demandam evidências científicas; 3) encontrar e avaliar tais evidências, centradas principalmente em revisões sistemáticas, e; 4) incorporar tais evidências científicas no processo de tomada de decisão com as devidas partes interessadas (LAVIS *et al.*, 2009).

Figura 5 - Etapas de Implantação da Política baseada em evidência na Saúde Pública



Fonte: Adaptado de Lavis *et al.* (2009)

Embora o uso de evidências na área de saúde pública tenha relativo sucesso na formulação de políticas públicas em âmbito internacional (OMS, 2004) e nacional (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015), algumas barreiras ainda persistem entre os *policymakers* para usarem evidências na gestão da saúde pública, conforme mostra a Tabela 1. Se tomarmos a Figura 5 e a Tabela 1 em conjunto para avaliarmos tais dificuldades de operacionalização, podemos identificar que estão concentradas na: (1) descoberta e avaliação das evidências e na (2) passagem das evidências para às decisões, pois se as barreiras para o uso das evidências envolvem aspectos como (3) acesso e disponibilidade, (4) senso de oportunidade e (5) habilidades de pesquisa dos *policymakers*, temos a presença de elementos subjetivos que interferem na forma como os dados e informações produzidas podem efetivamente contribuir com a melhoria na gestão da saúde (OLIVER *et al.*, 2014).

Tabela 1- As 5 maiores barreiras e os 5 maiores facilitadores do uso de evidências na Saúde Pública

Barreiras	Facilitadores
Acesso à pesquisa	Acesso à pesquisa
Clareza, relevância e confiabilidade das pesquisas	Colaboração
Tempo/Oportunidade	Clareza, relevância e confiabilidade das pesquisas
Habilidades de pesquisa	Relacionamento com gestores públicos
Custos	Relacionamento com pesquisadores

Fonte: Adaptado de Oliver *et al.* (2014)

O movimento do *evidence-based policy* (EBP) traz como premissa a defesa do uso pelos governos de evidências científicas – resultados de pesquisas sistemáticas voltadas ao acúmulo crescente de conhecimento – para fins de melhoria das políticas públicas (BARON, 2018). Frente a complexidade dos problemas públicos e à crescente multiplicidade de recursos informacionais disponíveis para capturar e lidar com o problema público, a EBP ganhou força nas últimas duas décadas entre acadêmicos, *policymakers* e *practitioners* ao sustentar a lógica de racionalização e eficácia da produção das políticas públicas pautadas em evidências do que se defende “cientificamente comprovado” (DAVIES; NUTLEY; SMITH, 2000).

O conceito de política baseada em evidência, apresentado em 1997, é definido como o método que fornece a melhor informação disponível sobre políticas, programas e projetos sociais, tendo o embasamento científico no seio da formulação

e implementação de políticas públicas (DAVIES, 1999). Trata-se da integração da experiência com a melhor evidência externa disponível através de pesquisas sistemáticas (DAVIES, 2004; SUTCLIFFE; COURT, 2005). Ocorre que a transparência no processo decisório perdura como tema amplamente questionável na Administração Pública, dado o seu caráter persuasivo e o seu poder político (SANDERSON, 2002). Assim, a evidência propriamente dita não seria o único determinante da decisão política, mas um dos fatores que permeariam o processo decisório (PARSON, 2002).

Especificamente nos EUA, desde 2000, a EBP instaurou-se em diversas áreas de política social, incluindo educação e assistência social. Cabe pontuar o marco histórico referente à promulgação dos programas sociais de “evidência escalonada”, nos quais rigorosos controles de evidências tornarem-se o princípio definidor da concessão de financiamentos. Ocorre que, na história moderna, a humanidade não dependeu de evidências para obter progressos relevantes na saúde pública, por exemplo, na utilização de insulina para o tratamento de diabetes e na necessidade do saneamento urbano e da refrigeração de alimentos perecíveis; os efeitos eram tão evidentes que podiam ser detectados através de métodos não rigorosos, como o simples ato de observar (BARON, 2018). Assim, a despeito dos avanços recentes, como programas de evidências em camadas e controles regulatórios rigorosos, a maioria dos gastos públicos ainda é alocada com pouca consideração à evidência, comumente envolvendo orçamentos exorbitantes que não atendem às necessidades críticas da sociedade (HEINRICH, 2007). Por analogia, Slavin (2017) indicou que a EBP pode estar atualmente em uma posição semelhante à indústria automobilística em 1909, na qual haviam poucos carros e diversos problemas de engenharia, mas o automóvel estava claramente associado a um futuro promissor.

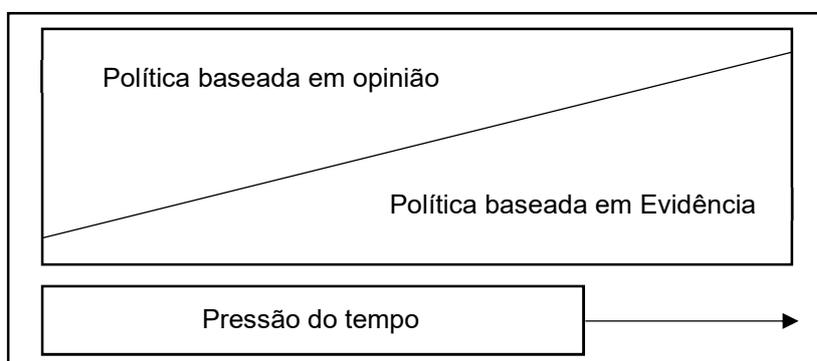
Estudos recentes, entretanto, entoam fortes críticas a tal paradigma quanto à exacerbação da capacidade de influência da técnica sem levar em consideração o poder da política no processo decisório das políticas públicas. Assim, argumentam que as evidências podem ser simplesmente justificativas para decisões previamente tomadas com base em outros fatores (SANDERSON, 2011; GAMORAN, 2018), e acrescentam ao debate a ideia de “política das evidências”, valendo-se de valores, princípios e julgamentos como condicionantes do processo decisório (PARKHURST, 2017; CAIRNEY, 2019).

De fato, a EBP começa influenciar o discurso das políticas públicas no Brasil, mas ainda pouco se sabe sobre a sua permeabilidade, alcance e aderência na burocracia federal, estadual e municipal, assim como sobre o que informa a atuação desses burocratas (COSTA; DA SILVA, 2016) e, por conseguinte, as políticas públicas brasileiras. Os mesmos autores indicam a presença de políticas públicas calcadas em evidências em alguns governos ao redor do mundo como resposta à necessidade de prestação de contas das decisões já tomadas. Importante ressaltar que o uso da evidência deveria informar o processo decisório, e não somente comprovar eventuais objetivos da política em questão (SUTCLIFFE; COURT, 2006). A evidência contemplaria, assim, os resultados de pesquisas científicas, bem como o consenso de especialistas reconhecidos, de modo a incluir fatos e dados oriundos de análises previamente desenvolvidas (STETLER *et al.*, 1998).

2.4.2 A racionalidade político-limitada da EBP

A EBP, portanto, é um discurso ou conjunto de métodos, pertencente a uma abordagem racional, rigorosa e sistemática, que informa o processo decisório político; a progressão desejada por essa proposta é apresentada na Figura 6: o diagrama mostra que a pressão do tempo demanda uma substituição das políticas baseadas em opinião para uma abordagem que reúna evidências de pesquisa de alta qualidade e embase a formulação de políticas (SUTCLIFFE; COURT, 2006).

Figura 6 - A dinâmica da Política baseada em evidências



Fonte: Adaptado de Sutcliffe e Court (2005)

Davies (2004) esclarece que, o salto evolutivo da decisão meramente intuitiva para a decisão pautada em evidências, por si só, não garante a neutralidade e a

objetividade do processo decisório político, já que os dados podem ser manipulados, as interpretações podem ser subjetivas e, em geral, estão ligadas à estruturas específicas, à conceitos, valores e preferências. O mesmo autor aponta ser necessário superar a ingenuidade atrelada ao processo de decisão política baseado em evidência, pois este é influenciado por fatores como: experiência, recursos, valores, hábitos, tradição, grupos de influência, lobistas e consultores, além de aspectos contingenciais.

De tal modo, as evidências científicas são apenas uma dentre inúmeras vozes no processo de formulação de políticas. Stoker (1999) elucida que estas podem auxiliar a tomada de decisão, mas não determiná-la, e Parsons (1995) corrobora ao enumerar motivos para que não se dependa exclusivamente da racionalidade instrumental: 1) todo conhecimento é inconclusivo; 2) alguns problemas não são tratáveis pelas ciências sociais; 3) a aprendizagem precisa ocorrer entre os cidadãos, uma vez que a participação social é vital para a solução dos problemas; 4) em geral, a sociedade não confia totalmente na razão instrumental nem é motivada por leis ou teorias holísticas, e; 5) o governo deve deixar espaço para a solução de problemas, em vez de deliberadamente atribuir problemas a solucionadores, o que indiretamente suscita a ideia de anarquia organizada.

As ideias centrais da EBP se encaixam naturalmente a modelos racionais do processo de formulação de políticas, submetidos a constantes críticas durante o século XX (SANDERSON, 2011). Há um extenso debate na literatura de Administração Pública sobre o escopo e as limitações da racionalidade na formulação de políticas, de modo a se esperar apenas alguma forma de racionalidade limitada e, mesmo assim, com a intrigante questão política: "racional para quem?" (STOKER, 1999). John Maynard Keynes é frequentemente citado como exímio defensor da importância do conhecimento científico na formulação de políticas, por argumentar que os policymakers deveriam tomar decisões racionais pautadas no conhecimento e no experimento racional (KEYNES, 1971).

O modelo da lata de lixo indica que fatores sociais e econômicos determinam os participantes das situações de escolha, além de apontar como os valores culturais podem limitar o número de resultados de escolha (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Essa discussão sobre a influência da cultura e da linguagem no processo político

ganha novos contornos em análises mais recentes que levam em conta, por exemplo, a abordagem argumentativa indica como a linguagem molda a visão de mundo, e por conseguinte, como emergem discursos políticos que estruturam a maneira pela qual os problemas são construídos e as agendas são definidas (FISCHER; FORESTER, 1993). Logo, o poder surge do estabelecimento do discurso dentro do qual os problemas são enquadrados, e as ideologias agem como “filtros” propositais através dos quais as evidências perpassam antes de impactar qualquer política (NUTLEY; WEBB, 2000).

Não é de surpreender que a sociedade pareça ser guiada majoritariamente pela política, em detrimento da ciência. Uma possível explicação para o interesse renovado em evidências reside na complexidade dos problemas enfrentados pelos governos, na incerteza quanto a potenciais soluções e na desmitificação de certezas ideológicas, assim, a apropriação de evidências pode representar a superação da era anterior de política ideológica baseada em convicções (STOKER, 1999).

2.4.3 O discurso da apropriação de evidências científicas na decisão política

Ainda é incipiente a discussão do impacto das evidências no processo político. O trabalho pioneiro nessa área foi realizado por Weiss (1979) num esboço das formas de utilização da pesquisa científica. Vale destacar que o modelo de solução de problemas refere-se ao modelo racional de decisão descrito anteriormente, o modelo interativo alinha-se a uma visão pluralista e política do processo decisório, ao passo que os modelos político e tático implicam uma visão neomarxista da tomada de decisão. O Quadro 1 descreve seis modelos elaborados pelo autor:

Importante acrescentar que o termo iluminista, por si só, pode ser enganoso, pois indica que a utilização de pesquisas “ilumina” a formulação de políticas (FINCH, 1988), entretanto a inserção destas na esfera política através de canais indiretos e dúbios pode ocasionar generalizações inválidas que obscurecem o processo (WEISS, 1980).

Quadro 1- Modelos de utilização da pesquisa científica

Modelo	Descrição
Modelo orientado pelo conhecimento	Oriundo das ciências naturais, aponta que o conhecimento existente cria pressões para o seu desenvolvimento e apropriação.
Modelo de solução de problemas	Envolve a aplicação direta dos resultados de um estudo específico a uma decisão pendente.
Modelo interativo	A utilização da pesquisa científica é apenas uma parte de um processo complexo que também envolve experiência, pressões políticas, tecnologias e julgamentos.
Modelo político	A pesquisa é utilizada como munição política para apoiar uma posição predeterminada.
Modelo tático	A pesquisa é apropriada como tática de atraso para evitar a responsabilização por resultados de políticas impopulares.
Modelo iluminista	Há influência indireta da pesquisa, em vez de um impacto direto no processo político, como nos modelos anteriores. Assim, conceitos e perspectivas teóricas das ciências sociais permeiam o processo de formulação de políticas.

Fonte: Weiss (1979)

Ocorre que o uso direto de dados científicos na decisão política ainda é limitado, seja pela sobrecarga de informações existente no ambiente político, seja pela escassez de influência dos analistas em relação à política e aos interesses burocráticos (FINCH, 1988; WEISS, 1998; HEINEMANN *et al.*, 1990). De tal modo, pressupõe-se haver um conjunto de condições e restrições para o uso instrumental da pesquisa nas decisões políticas (Weiss, 1979, 1998), a saber: 1) quando as implicações dos resultados não contrapõem nem colidem com interesses das partes interessadas; 2) se as alterações implícitas forem incrementais em pequena escala e plausíveis dentro do *status quo*; 3) caso não determine mudanças consideráveis na liderança, e; 4) quando há um problema social relevante e nenhuma alternativa de solução.

Até mesmo em decisões políticas relacionadas a áreas altamente técnicas e científicas, há pouca evidência de que dados científicos impactam o processo decisório (NELKIN, 1992). Essa questão expõe também que, em diversas áreas de decisão política, há pouca ou nenhuma evidência válida, resultante de um “vácuo de conhecimento” que limita o embasamento científico da tomada de decisão (DAVIES, 2004). Portanto, a existência de um modelo que conceituasse fenômenos políticos complexos, com ênfase em processos em vez de instituições ou estruturas, promoveria um avanço em relação aos tipos de análises tradicionais no campo da ciência política e da administração pública, de modo a abordar a dependência, e principalmente a responsabilização, de uma organização ou agente em relação a seus

pares, por exemplo, mediante o exame do fluxo de recursos financeiros. Isto permitiria definir a política como um grupo de agentes e ações complexas interligados via dependência de recursos, e representaria uma evolução no entendimento de modelos conceituais de análise do processo decisório baseado em evidência (COSTA; DA SILVA, 2016).

Easton (1953) e Ham e Hill (1988) relacionam tais características à teoria de sistemas, por representar um modelo que suporta distintas formas de dependência de uma organização ou agente a seus pares, através do fluxo de recursos financeiros. Especificamente Ham e Hill (1988) ressaltam algumas de suas características aplicáveis a análise de política: dado que as organizações são influenciadas pela sociedade na qual operam e as atividades do Estado nas sociedades modernas são essencialmente atividades organizacionais, é necessário assegurar que a análise do Estado seja baseada na compreensão de sua relação com a sociedade. Minogue (1983) corrobora ao assumir que as políticas públicas produzem efeitos sobre a economia e a sociedade, mas também sofrem efeitos reflexivos destes elementos, logo, qualquer teoria que as explique satisfatoriamente deve esclarecer as relações inerentes a tríade Estado, Política e Sociedade.

Costa e Da Silva (2016) adicionam ao debate o conceito de responsabilização, uma vez que a evolução do Estado de Direito, com modelos estruturados de governança entre a sociedade civil, estabeleceu aos gestores a necessidade de prestar contas por suas ações. Os autores também esclarecem que a análise de políticas públicas demanda recortes analíticos que abranjam uma miríade de lentes teóricas e marcos distintos como a racionalidade instrumental, as instituições, as redes de governança, o processo decisório e a participação social. Os desafios subjacentes envolvem desvelar o que é tido como relevante sobre modelos normativos que subsidiem o processo decisório embasado no conceito de evidência. Tais modelos normativos envolvem abordagens de cunho institucional, racional, incremental, dentre outras inspiradas em progressos, grupos e elites (HEIDEMANN, 2009).

Knox, Hill e Berlin (2018) descreveram um paradigma cíclico para a política baseada em evidências, no qual pesquisadores e financiadores buscam evidências sintonizadas às necessidades sociais, alterando a noção da EBP com “um fim em si

mesma”, ao propô-la como “um meio para atingir um fim” – aliviar problemas sociais. Na medicina, os avanços no tratamento de doenças promovem alterações nos padrões de atendimento, o que deveria acontecer de maneira similar na política social e educacional. Portanto, segundo os autores, a EBP tem maior potencial de melhorar os problemas sociais se for vista como um ciclo: resultados efetivos demandam abertura à inovação e disposição para submeter novas abordagens a testes rigorosos. Wilensky (1997) pondera que o caráter da pesquisa social e seus efeitos na agenda pública depende da estrutura da economia política em qual é financiado e utilizado. Comparativamente, o autor indica que os cientistas sociais americanos, a despeito de sua relevância acadêmica, possuem menor influência na política do que seus pares em outras democracias, com relações mais estreitas entre conhecimento e poder.

Há um cenário pessimista acerca da EBP, no qual cientistas sociais e outros pesquisadores continuarão a lamentar o fato de que os formuladores de políticas não prestam atenção aos achados de suas pesquisas. Sob este prisma, Leicester (1999) aponta que a EBP continuará como a exceção e não a regra, em função de alguns “conhecidos inimigos”: 1) a lógica burocrática, que garante a eficácia de procedimentos meramente porque foram pré-determinados; 2) a lógica consensual, que envolve uma força-tarefa inclusiva, de todas as partes interessadas, para determinar uma solução que satisfaça a todos, e assim seja definida como o que efetivamente funcionará; 3) a lógica política, na qual se considera o que é possível e não aquilo que é racional e de eficácia comprovada; 4) a lógica cultural do serviço público, na qual prevalece uma forte desconfiança quanto a informações geradas fora do sistema; 5) a lógica da sabedoria convencional, que permeia a aceitação do senso comum, e; 6) a lógica temporal, na qual a tradicional escassez de tempo não viabiliza a prática da EBP.

2.4.4 A transmutação da “política baseada em evidências” em “evidência baseada em políticas”

Conforme discutido anteriormente, a maneira pela qual a evidência é usada na elaboração de políticas depende de circunstâncias peculiares, por isso é necessário cautela em generalizações como “evidência baseada em políticas”. A noção pragmática da EBP fornece uma concepção normativa apropriada para inspirar esforços na compreensão das complexidades governamentais (SANDERSON, 2011).

A natureza dos desafios contemporâneos enfrentados pelos formuladores de políticas foi resumido por Bullock, Mountford e Stanley (2001): o mundo para o qual tais formuladores precisam desenvolver políticas está cada vez mais complexo, incerto e imprevisível, ao passo que o eleitorado está cada vez mais munido de informações, o que aumenta a expectativa e, por conseguinte, a demanda por serviços adaptados às suas necessidades.

No que diz respeito às credenciais normativas da EBP, argumenta-se que a incorporação de um modelo de racionalidade instrumental reduz a elaboração de políticas a um exercício técnico, desconsiderando as complexas dimensões políticas, éticas e morais que requerem uma variedade de formas de conhecimento científico (PARSONS, 2002; SANDERSON, 2006). Aqui convém reforçar a aderência aos valores do Iluminismo como um compromisso à aplicação do conhecimento em discussões e deliberações fundamentadas para se alcançar decisões razoáveis, não pautadas no dogmatismo e cientificismo racional-instrumental, mas inspiradas na noção de "política inteligente", em substituição a política baseada em evidências (SANDERSON, 2009). Trata-se de uma concepção normativa que aponta para a intervenção efetiva das políticas públicas como um requisito necessário ao enfrentamento da crescente complexidade social (SANDERSON, 2006).

Assim, do pragmatismo de Dewey deriva uma estrutura de "racionalidade prática", dentro da qual a formulação de políticas é um processo deliberativo para derivar cursos apropriados de ação com base nas melhores informações científicas disponíveis juntamente com outras formas de conhecimento válidas – a experiência ou conhecimento tácito dos profissionais, as opiniões de grupos de interesse e dos cidadãos. De tal modo, a política inteligente engloba: a aplicação do conhecimento científico robusto, juntamente com o conhecimento derivado da experiência; a experimentação e a avaliação de impacto como bases para a aprendizagem, e; a participação social para obter respostas a problemas socioeconômicos, tanto do ponto de vista técnico quanto sob a ótica de questões éticas (SANDERSON, 2009). Deriva-se assim, o que Toulmin (2009) denominou por "decisões razoáveis", que podem ajudar-nos a desatar os nós que a vida contemporânea nos enredam.

Sanderson (2011) também pondera até que ponto as decisões governamentais são pautadas no conhecimento tácito e experiencial, em vez do conhecimento

científico, e reconhece tanto os limites da evidência científica quanto a validade da experiência e dos anseios dos cidadãos, que precisam ser incorporados à formulação de políticas. O nível e a forma de utilização desses tipos de conhecimento dependem das circunstâncias e do estágio do ciclo político, ou seja, diferentes tipos de políticas e diferentes estágios exigem diferentes tipos de evidência (KLEIN, 2003). Contudo, avaliar se uma decisão política específica teve um grau apropriado de evidenciação é um ato altamente problemático, particularmente em áreas com altos níveis de conflito de valores. Isso porque a evidência pode ser abertamente anulada por considerações políticas e, por outro lado, ignorada, suprimida ou usada estrategicamente para legitimar decisões políticas. Fortalece-se, assim, a crítica da transmutação da “política baseada em evidências” em “evidência baseada em políticas” (SANDERSON, 2011).

De fato, alguns críticos chegaram ao ponto de argumentar que o conceito de EBP configura um discurso legitimatório, como uma “cortina de fumaça” para obscurecer a realidade da manipulação política na formulação de políticas (TOMBS; WHYTE, 2003). Assim, a evidência é usada para justificar decisões políticas *post hoc*, em vez de genuinamente embasar a tomada de decisão – daí a origem do mantra “evidências baseadas em políticas” (WALTERS, 2008).

A discussão sobre os termos “política baseada em evidências” e “evidência baseada em políticas” é tangenciada por dois problemas principais. Primeiro, dada a complexidade do ambiente e a falta de transparência na forma como as evidências são apropriadas no processo político, forma-se uma base de evidências contestável e tende-se a generalizar a partir de circunstâncias limitadas e particulares. Segundo, há uma tendência em confundir conteúdo empírico (sabedoria convencional) com conteúdo normativo (científico), o que tende a obscurecer a justificativa que fortalece o uso de evidências na formulação de políticas. Além disso, há uma complexidade inerente à própria definição de política, que não abrange apenas instrumentos, medidas ou legislação, mas uma ampla gama de atividades e processos, que permeiam a definição de problemas, o desenvolvimento de estratégias, a identificação do que foi eficaz em outros contextos, a implementação e a avaliação de impacto. De tal modo, grande parte do trabalho governamental que se apropria da evidência em tais atividades e processos pode estar oculto, especialmente o trabalho de analistas e especialistas (SANDERSON, 2011).

Finalmente, Gamoran (2018) pontua que o movimento da EBP provocou um desequilíbrio entre a oferta e a demanda por evidências – embora a produção rigorosa de evidências tenha aumentado, a apropriação destas permanece escassa. Isto pode indicar que a qualidade do relacionamento entre pesquisadores e formuladores de políticas impacta na efetiva utilização de evidências no processo político, porém reduzir a homérica distância entre acadêmicos, *policymakers* e *practitioners* ainda configura um cenário desafiador. O mesmo autor orienta que tal esforço é válido, porém deve-se moderar expectativas quanto aos benefícios da EBP. Assim, uma forma de pensar sobre os desafios enfrentados pela EBP é considerá-los como problemas de primeira, segunda e terceira ordem. O problema de primeira ordem é produzir evidências úteis, válidas e credíveis, que abordem um problema real. Nesse ponto, já se observa um progresso substancial a nível global. O problema de segunda ordem, por sua vez, é garantir que as evidências de pesquisas sejam utilizadas por esferas governamentais, o que implica em considerar os resultados das pesquisas na tomada de decisões sobre programas sociais. Esse problema foi amplamente refletido no movimento da EBP, como se produzir evidências confiáveis seria suficiente por si só para influenciar os tomadores de decisão. Por último, o problema de terceira ordem é garantir que as decisões baseadas em evidências credíveis, uma vez promulgada por formuladores de políticas, traga benefícios que se estendem para a sociedade como um todo. Esse é o desafio de maior complexidade, pois envolve desigualdades sociais históricas e estruturais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa objetiva analisar como os agentes públicos lidam com as diferentes fontes de evidências e utilizam os indicadores municipais no processo decisório do poder público municipal. Para isto, adotou-se o estudo de caso qualitativo (HARTLEY, 1997).

A pesquisa qualitativa é pautada na observação das pessoas em seus contextos de atuação e/ou na interação com os atores a partir da sua própria linguagem (KIRK; MILLER, 1986; BANSAL; CORLEY, 2011), ou seja, trata-se de uma prática de pesquisa que coloca o pesquisador próximo ao seu objeto de estudo, dando-lhe a oportunidade de tornar o mundo visível a partir de representações por meio de notas de campo, entrevistas, documentos e etc. (DENZIN; LINCOLN, 2000). Considerando os objetivos apresentados nesta proposta, acredita-se que a pesquisa qualitativa seja a mais adequada, uma vez que é preciso saber não apenas o que os sujeitos fazem, mas como e porque fazem.

3.1 O ESTUDO DE CASO: A PREFEITURA DE VITÓRIA-ES E O OBSERVAVIX

A finalidade de um estudo de caso é acumular informações detalhadas e sistemáticas acerca de determinado fenômeno (PATTON, 2002). Utilizado para diferentes fins nas pesquisas da área de Administração (VOSS; TSIKRIKTSIS; FROHLICH, 2002), trata-se de um procedimento metodológico que centra-se na dinâmica do contexto real e envolve um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de modo a permitir o amplo conhecimento, sem abstrair da representatividade da pesquisa (EISENHARDT, 1989; LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007). É sustentado por um referencial teórico, que orienta os objetivos da pesquisa e reúne informações através de técnicas de levantamento de dados e evidências (MARTINS, 2008).

Para Yin (2005), o estudo de caso é uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real, adequado quando “as circunstâncias são complexas e podem mudar, quando as condições que dizem respeito não foram encontradas antes, quando as situações são altamente politizadas e onde existem muitos interessados” (LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007, p. 195). Portanto, na presente pesquisa optou-se por esta estratégia de pesquisa, uma vez

que o poder público municipal é um ambiente marcado por múltiplos “e complexos” fluxos, dentre estes o fluxo político caracterizado por interesses distintos, bem como por ciclos político-eleitorais que expõem a descontinuidade de formas específicas de gestão pública. Além disto, dado que a política baseada em evidência ainda é tida como “algo ainda não encontrado antes” no poder público brasileiro, justifica-se a realização deste estudo de caso.

Apesar das tradicionais limitações, o estudo de caso é a estratégia indicada para acessar todas as nuances de um determinado fenômeno organizacional e, embora se conduza um caso único, é possível gerar algumas generalizações, quando o contexto envolve casos decisivos, raros, típicos, reveladores e longitudinais (YIN, 2005). O mesmo autor especifica quatro tipos de estudo de caso, dentre estes o enfoque incorporado, escolhido para a realização da presente pesquisa na Prefeitura de Vitória-ES, no qual envolve-se mais de uma unidade de análise: as secretarias e o observatório de dados. Ou seja, são subcasos que possuem singularidades, contudo por estarem submetidos à dinâmica de um mesmo contexto, compartilham de elementos comuns que são inerentes a este contexto. Sua análise permite contestar, confirmar ou estender uma teoria formulada (política baseada em evidências) e ainda capturar circunstâncias que ajudem a compreender uma situação típica (evidência baseada em política).

Cabe destacar que é possível utilizar diferentes casos na mesma organização para estudar distintas questões, ou pode-se lançar mão do mesmo assunto em diversos contextos na mesma organização. Logo, a definição da unidade de análise depende do objetivo que o pesquisador pretende atingir com o estudo de caso, que pode ser um indivíduo, uma prática cultural, um processo de trabalho, um grupo, bem como a política e a estratégia organizacional (VOSS; TSIKRIKTSIS; FROHLICH, 2002). Dado que esta pesquisa intenciona compreender como ocorre a geração e a apropriação de evidências no processo decisório do poder público municipal e a cidade de Vitória é o único município espírito-santense que possui um observatório de indicadores configurado e em plena execução, justifica-se a seleção do estudo de caso com enfoque incorporado na Prefeitura de Vitória.

O Observatório de Indicadores da Cidade de Vitória (ObservaVix) é um instrumento de controle social e de suporte à tomada de decisão, mantido pela

Prefeitura, em conformidade com o Decreto nº 17.289/2018, no tocante à Política Municipal de Monitoramento de Indicadores, que tem por intuito o monitoramento intensivo e em tempo real de indicadores de desempenho de políticas públicas do município, a transparência, a gestão compartilhada, a eficiência e efetividade da gestão municipal, o sigilo como exceção, o aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas e a desagregação de dados por territórios e regiões administrativas, dentre outros (OBSERVAVIX, 2019).

Feitas as considerações sobre o uso do método de estudo de caso, resta descrever os aspectos práticos que guiaram a pesquisa. A coleta de dados foi feita a partir de entrevistas semiestruturadas, com questões abertas que buscaram liberar o entrevistado para falar o que quisesse sobre as questões colocadas permitindo a adequação de sua condução às especificidades de cada participante. Esta opção deveu-se ao fato de o estudo considerar a perspectiva dos entrevistados como um dos elementos-chave que possibilita a interpretação do fenômeno a partir da experiência que os mesmos acumulam no ambiente pesquisado (DUNDON; RYAN, 2010).

As entrevistas, segundo Fontana e Frey (1994), consistem na mais comum e poderosa fonte de dados para pesquisa qualitativa, além de representarem a melhor forma de acesso à subjetividade dos atores envolvidos no contexto da pesquisa. Nesta pesquisa, os entrevistados eram, *a priori*, informados do objetivo da pesquisa, bem como do anonimato e confidencialidade de seus relatos. Os conteúdos foram gravados em áudio com a devida concordância e acompanhados por anotações em caderno de campo, sendo posteriormente transcritos na íntegra.

Na composição dos sujeitos da pesquisa, foram selecionados sete secretários e três subsecretários, envolvidos diretamente nas decisões municipais, conforme descrito no Quadro 2. Considerando que o estudo de caso na Prefeitura de Vitória foi norteado pela existência de um observatório de indicadores e que o processo decisório envolve um conjunto de pessoas que preparam os documentos, assessoram nas decisões e contribuem com o trâmite interno da decisão tomada, um dos líderes do ObservaVix também foi entrevistado. Destaca-se que os nomes, graduações, descrições detalhadas acerca da secretaria que lideram e o tempo na função não

foram apresentados para fins de anonimato, e o tempo de duração das entrevistas é apresentado no quadro a seguir.

Quadro 2 - Perfil dos entrevistados

Identificação	Função	Duração Média da Entrevista
Entrevistado A	Liderança ObservaVix	75 minutos
Entrevistado B	Secretário	65 minutos
Entrevistado C	Secretário	60 minutos
Entrevistado D	Secretário	50 minutos
Entrevistado E	Secretário	55 minutos
Entrevistado F	Secretário	60 minutos
Entrevistado G	Secretário	50 minutos
Entrevistado H	Secretário	45 minutos
Entrevistado I	Subsecretário	50 minutos
Entrevistado J	Subsecretário	40 minutos
Entrevistado K	Subsecretário	45 minutos

Fonte: Autoria própria.

A administração da Prefeitura de Vitória conta com quinze secretarias que se desdobram em trinta subsecretarias, além de um gabinete, uma procuradoria, uma controladoria e uma companhia de desenvolvimento, inovação e turismo, conforme detalhado na Quadro 3.

Quadro 3 - Áreas Administrativas da Prefeitura de Vitória-ES

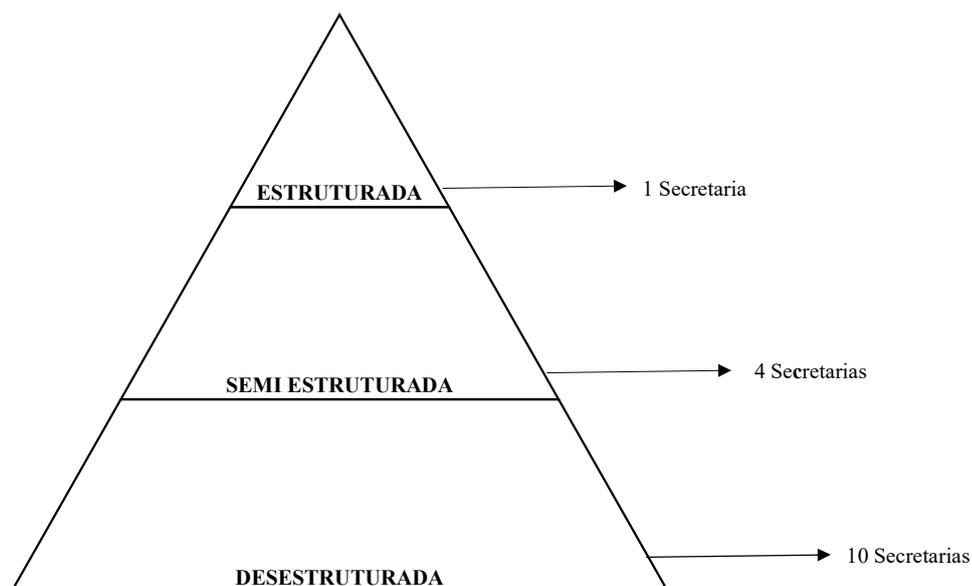
Áreas Administrativas
Gabinete do Prefeito
Secretaria de Governo
Secretaria de Assistência Social
Secretaria Central de Serviços
Secretaria de Cidadania, Direitos Humanos e Trabalho
Secretaria de Cultura
Secretaria de Desenvolvimento da Cidade
Secretaria de Educação
Secretaria de Esportes e Lazer
Secretaria de Fazenda
Secretaria de Gestão, Planejamento e Comunicação
Secretaria de Meio Ambiente
Secretaria de Obras e Habitação
Secretária de Saúde
Secretária de Segurança Urbana
Secretária de Transportes, Trânsito e Infraestrutura Urbana
Controladoria Geral do Município
Procuradoria Geral do Município
Companhia de Desenvolvimento, Inovação e Turismo

Fonte: <https://www.vitoria.es.gov.br/secretarias.php>

Para manter o anonimato da pesquisa, não serão especificadas quais as secretarias e subsecretarias integraram a amostra deste estudo. De qualquer forma, convém detalhar que o primeiro entrevistado foi o integrante do ObservaVix, quem de antemão forneceu uma visão geral do uso de evidências em cada uma das secretarias e indicou que, embora o observatório concentre dados de todas as secretarias, há quatro secretarias com observatórios próprios, em função da necessidade de geração de dados para outras esferas governamentais, repasse de verba e até sistemas nacionais que, por força de lei, demandam a inserção de informações.

Sendo assim, os próximos entrevistados foram justamente esses quatro secretários indicados, os quais esclareceram as especificidades de seus observatórios internos bem como demonstraram lançar mão dos indicadores gerados pelo ObservaVix para algumas rotinas administrativas, o que demonstra certo grau de estruturação em suas políticas públicas. Na sequência, foram realizadas entrevistas com mais 2 secretários e, por inacessibilidade do restante dos secretários, três subsecretários foram selecionados, o que totalizou uma abrangência da amostra de 67% das secretarias da Prefeitura. Considerando que esses últimos entrevistados expuseram carência de organização e estruturação dos dados internos nessas seis secretarias remanescentes e, por notar repetição nas respostas, optou-se por finalizar a etapa de coleta dos dados. Este fato foi validado com o primeiro entrevistado, o qual afirmou tratar-se de secretarias tão desestruturadas a ponto de não ter série histórica nem registros físicos de indicadores básicos de políticas públicas e o ObservaVix ainda estar em fase de criação das fórmulas dos possíveis indicadores.

Portanto, a fase de coleta de dados resultou no primeiro resultado da pesquisa – a existência de diferentes estágios de política baseada em evidências – a ser melhor discutido no tópico de Análise e Discussão dos Resultados.

Figura 7- Pirâmide de Estruturação da política baseada em evidências na Prefeitura de Vitória

Fonte: Autoria própria

Conforme ilustrado na Figura 7, dentre as 15 secretarias, 10 possuem níveis incipientes de política baseada em evidências, ou seja, a base da pirâmide indica que na maioria das secretarias a gestão pública é desestruturada. Cabe reforçar que foi possível chegar a esta constatação, embora 5 secretarias não tenham sido consideradas na amostra, uma vez que o líder entrevistado do ObservaVix elucidou a dinâmica de cada uma das secretarias no que tange ao uso e apropriação de dados e evidências. Dado que não há geração, tampouco envio das informações para o observatório, instrumento criado justamente para a centralização das evidências de cada uma das secretarias, é plausível fazer tal inferência. Dando continuidade, o segundo estágio da pirâmide considera 4 secretarias semiestruturadas, que já lidam com a geração e a apropriação de evidências em seus processos, ainda que em paralelo a outras formas de gestão; estas são aquelas secretarias que possuem observatórios internos, paralelos ao ObservaVix. Por fim, o topo da pirâmide é composto unicamente pela secretaria que estruturou e mantém o observatório de indicadores da prefeitura, aquela que preza pelo aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas e que viabiliza a desagregação de dados por territórios e regiões administrativas.

3.2 A SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS COLETADOS: A ANÁLISE DE CONTEÚDO TEMÁTICA

Após a fase de coleta, seguiu-se a etapa de sistematização dos dados que compõem o corpus de análise. Entre as inúmeras técnicas de análise de dados, privilegiou-se a análise de conteúdo, tradicionalmente utilizada nas pesquisas conduzidas pelo método de estudo de caso (GODOY, 1995). Outra razão da escolha reside na flexibilidade que essa técnica proporciona, pois por meio dela pode-se analisar qualquer tipo de comunicação que veicule um conjunto de significações, podendo ser do tipo linguístico (na forma escrita ou oral), icônico (sinais, grafismos, imagens, fotos e etc.) ou códigos semióticos (música, objetos, comportamentos, espaço, tempo e etc.). Sua dinâmica pode ser resumida, segundo Bardin (2004, p. 37), como:

[...] um conjunto de técnicas de análises das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Assim, com base na técnica de pesquisa proposta, é possível realizar inferências e interpretações de acordo com o quadro teórico e os objetivos propostos, identificando as dimensões empíricas que contribuem para a compreensão do fenômeno analisado. O ponto de chegada da análise está alinhado com a proposta de produzir teorias a partir do caso estudado (EISENHARDT, 1989) e com isso avançar no tema estudado.

A técnica utilizada para a análise e interpretação dos dados foi a análise de conteúdo temática, em consonância com as recomendações de Ryan e Bernard (2003), a começar pela detecção de temas por meio da transcrição e da leitura de todo o material transcrito. Ademais, os elementos conceituais do referencial teórico que embasaram o protocolo de entrevistas também auxiliaram na identificação dos temas principais a serem investigados, por exemplo, os limites para a substituição da política baseada em intuição para a política baseada em evidências.

Segundo Ryan e Bernard (2003), analisar os dados envolve tarefas sequenciais, desde a descoberta de temas e subtemas até a hierarquização de códigos, vinculando-os a modelos teóricos. Trata-se, portanto, de uma etapa que demanda reflexão contínua, dada a necessidade de extrair significado relevante perante o problema de pesquisa. Inicialmente foi feita uma primeira leitura dos dados para se obter uma visão geral dos achados da pesquisa e, após as devidas releituras acompanhadas de anotações e atribuição de rótulos conceituais, foram destacados os trechos que continham indícios importantes sobre o fenômeno. Embora a reincidência de um conceito num texto possa representar um possível tema, cabe aos pesquisadores a decisão de inclusão ou não deste tema (RYAN; BERNARD, 2003). Partindo desse pressuposto, foi possível identificar eventos e exemplos dados de forma repetida, bem como termos semelhantes utilizados pelos entrevistados, no que tange a ciclos políticos, barganha, subespecialização, crenças e ideologias, dentre outros.

Na medida em que as anotações dos trechos destacados foram reavaliados, formaram-se códigos, devidamente delineados em uma planilha utilizada para a operacionalização da análise temática. Cabe esclarecer que, antes de atribuir significado aos dados encontrados, todas as sentenças ou palavras isoladas relacionadas ao problema de pesquisa foram destacadas e agrupadas conforme similaridades ou diferenças e, posteriormente reagrupadas com o intuito de formar categorias e subcategorias. O Quadro 4 apresenta esta categorização dos dados, de modo que subcategorias foram agrupadas em dois grandes temas: limitações e estágios de apropriação das evidências nas rotinas político-administrativas da prefeitura.

Quadro 4 - Representação dos resultados da codificação aberta

LIMITAÇÕES: Os códigos remetem a fatores dificultadores do uso de evidências nas decisões da prefeitura.	CICLO POLÍTICO	ESTÁGIOS: Os códigos referem-se a diferentes níveis de apropriação das evidências nas rotinas político-administrativas.	POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS
	BARGANHA		EVIDÊNCIAS <i>EX ANTE</i> E <i>EX POST</i>
	INTUIÇÃO E EXPERIÊNCIA		POLÍTICA BASEADA EM OPINIÃO

Fonte: Autoria própria

Após esta etapa de codificação aberta, parte-se para a codificação axial. Corbin e Strauss (1990) reforçam que o processo de codificação tem por objetivo levar o

pesquisador da coleta de dados à formação da teoria ou à formulação do argumento principal com a menor interferência possível do pesquisador; isto manterá o pesquisador focado em buscar padrões entre os incidentes que revelem conceitos que transcendem meras descrições sobre os fatos. Assim, conceitos são comparados a outros conceitos com o propósito de integrá-los por meio da identificação das relações que estes possuem entre si (GLASER; STRAUSS; 2017).

Os mesmos autores indicam que à medida que essas comparações são realizadas, uma categoria central começa a emergir e, uma vez identificada, torna-se o foco do estudo. Esta deve ser frequente nos dados, responder por uma elevada porção da variação nos padrões de comportamento referentes às outras categorias e pode ser qualquer tipo de código teórico: um processo, uma condição ou uma consequência.

Após a constatação de que a categoria central foi encontrada, parte-se para a etapa de codificação seletiva, na qual o pesquisador interrompe a codificação aberta e a delimita apenas àquelas categorias que se relacionam à categoria central de forma a produzir uma teoria ou argumento parcimonioso (CORBIN; STRAUSS, 1990). No caso deste estudo, a categoria central **“Para cada fonte de evidência da EBMgt, há uma limitação para a EBP”** remete a consequência da tentativa de transposição da EBMgt para a EBP, representada em uma matriz de fontes e limitações, a ser apresentada no decorrer deste capítulo.

Quadro 5 - Categorias e subcategorias da pesquisa

Categoria Central	Categorias e Subcategorias	
<p>Para cada fonte de evidência da EBMgt, há uma limitação para a EBP</p>	Estágios de política baseada em evidências	
	<p><i>Clusters</i> de limitações</p>	Ciclo Político
		Barganha
Intuição e Experiência		

Fonte: Autoria própria.

Ademais, do início ao fim da codificação foram redigidos memorandos, que representam notas sobre as ideias e noções teóricas a respeito do conteúdo

codificado, as quais segundo Glaser e Strauss (2017) são cruciais para formulação e revisão do argumento central durante o processo de pesquisa. A operacionalização destes códigos aparece em detalhes na análise e discussão dos resultados.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção serão apresentados e discutidos os dados obtidos a partir das entrevistas. Conforme dito anteriormente, a análise do material coletado evidenciou duas categorias: (1) Estágios de política baseada em evidências e (2) *Clusters* de limitações, a seguir detalhadas.

4.1 ESTÁGIOS DE POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS

A *Evidence-Based Policy* (EBP), derivada da *Evidence-Based Management* (EBMgt), tem como ponto central a tomada de decisão (YATES; POTWOROWSKI, 2012) e parte da premissa de que a lógica racional está relacionada à eficiência de qualquer liderança e, conseqüentemente, ao resultado organizacional. Consiste em encarar a complexidade dos dados sobre o que funciona e o que não funciona em determinado ambiente, entender as “meias-verdades” perigosas que constituem a sabedoria convencional e rejeitar absurdos oriundos do mero senso comum, sem qualquer embasamento científico (PFEFFER; SUTTON, 2006b).

Ocorre que o processo decisório no setor público, além de sofrer considerável influência da intuição e experiência dos gestores, que tendem a confirmar suas crenças e ideologias, envolve também a tradicional e recorrente sobreposição dos interesses políticos às evidências nas tomadas de decisões (ROUSSEAU, 2012). Com o intuito de detectar tal racionalidade político-limitada nas instituições públicas, os entrevistados foram questionados acerca do nível de utilização das evidências no setor público. De acordo com os respondentes, esse modo de gerir ainda é incipiente e, na maioria das vezes, permanece a nível de discurso:

Incipiente, eles não usam metodologia ativa pra isso, isso não é científico. Em outras palavras, como é que a gente toma uma decisão se o que vale é a política? (ENTREVISTADO B).

Acredito que, se a gestão baseada em evidências ficar limitada à avaliação de impacto, aí sim, a meu ver, pode ficar só no discurso. Até porque avaliar impacto pode ser bem demorado (ENTREVISTADO D).

Se você pensar numa régua de maturidade dividida em 5 pontos... Eu diria que na maioria dos governos estaduais, nas capitais e no governo federal estamos entre o 3 e o 4, enquanto na maioria das cidades pequenas estamos entre 1 e 2... Alguns órgãos começam a entender a importância de mensurar dados e resultados (ponto primordial para você começar a pensar a ter uma

gestão baseada em evidências) e começam a realizar práticas nesse sentido, porém de forma ainda incipiente (ENTREVISTADO E).

Não diria que está apenas no nível de discurso, seria limitar muito pois em Vitória vejo bastante seriedade nesse processo. Mas penso que ainda há muito a melhorar (ENTREVISTADO I).

De acordo com os relatos, a cidade de Vitória vive um processo de adaptação a uma política baseada em evidências, ainda que de forma embrionária, considerando os diversos desafios que implicam em um ambiente político, como é evidenciado pelo Entrevistado D:

Certamente, qualquer projeto ficará só no discurso se o que for levado em conta é a politicagem, nesse caso, por mais que se tenha acesso ao conhecimento para formatar essa política pública, baseada em evidência, nada vai adiantar, porque o olhar não está no social, mas apenas no individual (ENTREVISTADO D).

No entanto, as fontes de evidências têm sido modernizadas e atualizadas visando uma melhor utilização dos indicadores como métrica para a tomada de decisões acertadas:

Fazem a utilização de indicadores. A gente está aprimorando isso, existe aqui na prefeitura um negócio chamado Vitória em Dados, era um portal de informações dinossauro tudo em PDF, um troço rústico que está aí desde que surgiu o primeiro site da prefeitura. Depois nós integramos esses dados ao Observatório, e aí os servidores têm acesso as planilhas, folhas e fotos em um só lugar (ENTREVISTADO B).

Conforme detalhado anteriormente, o Observatório de Indicadores da Prefeitura de Vitória - ObservaVix é uma ferramenta de suporte à tomada de decisão, que monitora em tempo real os indicadores de desempenho de políticas públicas do Município. O Portal do Observatório de Indicadores entrou no ar em 08/05/2018, porém ainda está em estado de constante aperfeiçoamento e atualização. Destarte, os entrevistados também foram questionados sobre a utilização do ObservaVix para a tomada de decisão:

Utilizamos dados mais complexos, pois temos uma gerência exclusivamente responsável pela vigilância socioassistencial, planejamento e gestão do trabalho. A meu ver, o que “aparece” no ObservaVix é um resumo de tudo que norteia o nosso trabalho (pelo menos em termos de política de Assistência Social) (ENTREVISTADO I).

Existe sim uma interação nossa com os dados do ObservaVix, mas como a gente tem o nosso próprio Observatório do Turismo a gente acaba mais alimentando o ObservaVix do que utilizando os dados deles... mas existem outros dados lá que muitas vezes são necessários (ENTREVISTADO H).

Utilizamos os dados que são diretamente fornecidos pela SESP, pois temos um convênio para uso dessas informações e que são posteriormente fornecidas ao ObservaVix (ENTREVISTADO C).

E o observatório é um pouco disso, ele é uma ferramenta que precisa ser bem utilizada. Pra isso eu preciso treinar as pessoas para poder fazer essa mudança de cultura, isso é um processo (ENTREVISTADO A).

O subsecretário de Segurança Pública como a pessoa responsável pelo observatório de Segurança Pública ainda hoje trabalha utilizando planilhas de Excel, depois dessa conversa e do treinamento, eles vão importar toda informação deles para dentro do observatório (ENTREVISTADO A).

O ObservaVix ele nos dá a capacidade de avaliar e de monitorar o desempenho das políticas públicas implantadas (ENTREVISTADO K).

Conclui-se que a utilização do ObservaVix varia de acordo com os setores, dado que alguns possuem observatórios próprios, enquanto outros demandam dados mais complexos ou os dados são utilizados antes de chegarem ao ObservaVix, pois são acessados por outras vias e esferas governamentais. Cabe observar que, embora em algumas secretarias os indicadores do ObservaVix sejam rudimentares, elementares e/ou atrasados, para outras denotam complexidade a ponto de demandarem treinamento e adaptação para a sua utilização.

Então tem alguns setores que já tem acesso pra alimentar, tem pessoas que só consultam, tem pessoas que alimentam, tem informações que vem de maneira já automatizada, então por exemplo, os indicadores financeiros são atualizados a cada 15 minutos porque já são linkados com a Fazenda. Nós temos indicadores que já estão linkados a outro sistema da prefeitura, então por exemplo, a gente já tem indicadores em cada sistema de contrato que aí tem atualização automática e tem outros que é na carpintaria. Então nós estamos trabalhando para que, pouco a pouco, outros setores da prefeitura vão assumindo essa responsabilidade de manter atualizadas as suas informações e produzir análises de suas informações. É um processo gradual. Nós temos um espectro muito grande, tem gente, tem setor que nos repassa as informações e nós inserimos no sistema (ENTREVISTADO A).

Ainda sobre a produção, o acesso e a utilização efetiva das evidências, os entrevistados revelam certo desalinhamento entre as secretarias:

Olha, na verdade depende do setor, setor público é muito abrangente e essa questão de evidência também é muito abrangente (ENTREVISTADO J).

Quanto às secretarias, cada caso é um caso. Por exemplo, eu tenho a Secretaria de Educação, que possui um setor de informações que levanta os dados a partir do sistema de gestão escolar e também tem acesso a outras fontes (ENTREVISTADO B).

Teoricamente é por força de lei, quatro observatórios precisam existir. Então eu tenho que acreditar que eles estão tomando decisão com base em evidência (ENTREVISTADO A).

De acordo com os relatos, parece existir falha de comunicação e padronização entre os setores, de modo que a apropriação das evidências fica a critério de cada gestor, em função das suas particularidades. Notou-se também que há fatores que desfavorecem o acesso às evidências em determinadas secretarias, como a escassez de recursos tecnológicos e informacionais, exemplificada abaixo nos relatos do Entrevistado A. Tal constatação de que as limitações tecnológicas comprometem a utilização das evidências em tempo hábil, fortalece a visão de Kingdon (2003) e Zahariadis (2007) de que, em um ambiente marcado por barganha e disputas intra e intergovernamentais, tecnologias mal definidas geram ambiguidade na tomada de decisão, desencadeando um processo caótico característico das anarquias organizadas.

Nós estamos esperando concluir a licitação do banco de dados da prefeitura para poder colocar em fase de teste porque a Saúde só trabalha com planilhas em Excel, onde seleciona informação para cada banco de dados porque o Ministério da Saúde não tem um padrão... Às vezes a gente não consegue fazer nada de impacto, porque demanda não apenas uma intervenção de uma única secretaria, mas sim de um conjunto de ações (ENTREVISTADO A).

Por exemplo, o Ministério da Saúde tem um *delay* de quase um ano e meio pra liberar informação. Por quê? Porque nós estamos falando do Ministério da Saúde que gera dados de municípios que não têm muito acesso à informática (ENTREVISTADO A).

Notoriamente a proposta teórica da política baseada em evidências na prefeitura de Vitória ocorre de forma segmentada, ou seja, há estágios de maturidade de acordo com a área de atuação e especificidades de cada secretaria.

[...] e não tem uma forma única porque tem setor que já tem um departamento de estatística. Se já processa, já analisa isso é uma coisa. Aí eu pego uma secretaria que não tem a cultura da estatística, aí eu tenho que tratar de forma diferente. Aí tem de começar do zero, né? É um pouco disso que estamos fazendo (ENTREVISTADO A).

[...] no observatório de Segurança Pública eles lá geram a informação, mas ainda não entraram no observatório, observatório ainda não é a ferramenta deles, virá a ser. O Observatório de Turismo, eles lá tem uma maneira de gerir a informação para subsidiar o conselho de turismo, né, então isso é uma situação. A outra coisa é quem utiliza o observatório pra isso, aí eu posso falar, por exemplo, a Secretaria de Trânsito, lá tem uma Engenheira que é responsável por estatística, ela produz a informação. Você precisa apenas daqueles que utilizam o observatório ou aqueles setores que tem o hábito, a cultura de fazer algum tratamento de informação para tomar decisão? É mais fácil chegar nessa segunda opção. É mais fácil, por quê? Porque são setores que já existem, eu te digo o seguinte, Secretaria de Segurança Pública tem Observatório local. Aí eles vão passar a fazer esse trabalho, então beleza eles estão vindo para a estrutura, a ferramenta de gestão da informação dele passará a ser o observatório, isso já está pactuado, nós estamos criando as condições para isso (...). Então a mesma coisa com relação, por exemplo, a assistência social. Eles tem lá o sistema, eles gerem um conjunto de informação, eles tem um conjunto de indicadores pactuados. A mesma coisa com a educação que tem lá seu próprio sistema, eles geram informação e encaminham essa informação para o MEC (ENTREVISTADO A).

Na perspectiva dos resultados, é importante analisar como os indicadores gerados pela prefeitura são utilizados para compor tais *outputs*, assim como se relacionam com os desafios apresentados até o momento. Bullock, Mountford e Stanley (2001) evidenciam que o mundo para o qual os formuladores precisam desenvolver políticas está cada vez mais complexo, incerto e imprevisível, ao passo que o eleitorado está cada vez mais munido de informações, o que aumenta a expectativa e, por conseguinte, a demanda por serviços adaptados às suas necessidades. Em outras palavras, apresentar bons resultados se tornou cada vez mais importante, tendo em vista o aumento da pressão popular.

Teoricamente, a gestão das evidências e do impacto deveria ser praticada com base na política inteligente, que engloba: a aplicação do conhecimento científico robusto, juntamente com o conhecimento derivado da experiência; a experimentação e a avaliação de impacto como bases para a aprendizagem, e; a participação social para obter respostas aos problemas socioeconômicos, tanto do ponto de vista técnico quanto sob a ótica de questões éticas (SANDERSON, 2009). Ao serem questionados sobre a utilização dos indicadores para a avaliação do impacto, os respondentes apresentaram as seguintes visões:

Passar a gerir indicadores, e não apenas atividades, é um grande desafio. Não basta ter indicadores de esforço se a gente não consegue avaliar o impacto disso em políticas públicas, e nós estamos nesse processo (ENTREVISTADO A).

Eventualmente é utilizada sim para prestação de contas, principalmente no Conselho Municipal de turismo e quando é necessário. Então sim, a gente precisa utilizar as evidências na prestação de contas de forma geral (ENTREVISTADO H).

No nível administrativo ela acontece. No jurídico ela acontece mais referente a números, dados, recursos aplicados, balanços e tudo mais. E no nível político, nos serviços oferecidos e de que forma eles impactaram positivamente na vida das pessoas (ENTREVISTADO K).

Isto evidencia a visão dos indicadores como uma fonte para a prestação de contas, ou seja, uma forma de demonstrar os resultados com maior credibilidade e, assim, gerar aceitação e avaliação positiva da população. Contudo, avaliar a validade e a confiabilidade desses resultados é um ato problemático particularmente em áreas com altos níveis de conflito de valores, uma vez que a evidência pode ser abertamente anulada por considerações políticas, ignorada, suprimida ou usada estrategicamente para legitimar decisões políticas (SANDERSON, 2011). Tomando como base essa última, faz-se necessário verificar se as evidências configuram efetivamente um ponto de partida para os resultados (política baseada em evidências) ou se são estrategicamente usadas para justificar a política previamente concretizada (evidência baseada em políticas). Alguns entrevistados abordaram essa temática ao serem questionados sobre a utilização das evidências como causa ou consequência dos resultados.

A gente não pode esquecer que a gestão pública é política, ela faz parte da política. O governante executivo e o parlamentar disputam voto e isso vem de muitos anos, é assim que é o nosso sistema. Devido essa disputa, se faz necessário apresentar resultados ou pelo menos propostas que a população enxergue que vão ao encontro de suas necessidades (ENTREVISTADO K).

É prevenção de crise. Quando alguém está com algum problema, então consigo atuar. Às vezes eu não consigo nem ver o problema, mas eu atuo pra diminuir o impacto de imagem disso (ENTREVISTADO B).

Pra você ver, não é um negócio preto no branco, no final tudo depende de uma decisão política: fazer ou não fazer. Depende do ponto de vista de cada gestor, mas tudo tem implicação política, então o buraco que não é tampado ou que é mal tampado tem uma repercussão muito grande. Tem gestores que são mais suscetíveis ou menos em relação a isso (ENTREVISTADO B).

Estas falas sustentam a crítica da transmutação da “política baseada em evidências” em “evidência baseada em políticas” (SANDERSON, 2011) e fortalecem a visão de que a EBP pode configurar um discurso legitimatório, como uma “cortina

de fumaça” para obscurecer a realidade da manipulação política na formulação de novas políticas (TOMBS; WHYTE, 2003). Dessa forma, a evidência pode ser usada para justificar decisões políticas *post hoc*, em vez de genuinamente embasar a tomada de decisão (WALTERS, 2008). Cabe ainda destacar que os entrevistados se mostraram acostumados com tais práticas, o que revela uma rotina comum que perdura independentemente dos ciclos políticos. Ainda sobre esse tema, outros entrevistados apresentaram sentido análogo de argumentação:

Hoje os dados são gerados de qualquer forma, além disso, você usa os dados conforme a conveniência para se respaldar, mas tem coisas que você não consegue brigar, por exemplo, com a qualidade do ar, se você pega os dados do IEMA, Vitória é perfeita, mas a realidade não tem nada de perfeito. As pessoas, no dia a dia, sofrem com o pó preto, rinite e etc. Esse dado está totalmente fora da realidade. Isso acontece por múltiplos interesses, e é um caminho sem volta (ENTREVISTADO B).

A evidência soluciona, mas confesso que algumas vezes agir no escuro e justificar é a única alternativa (ENTREVISTADO F).

Há política baseada em evidências com militância paupérrima em detrimento a decisões que possam melhorar a vida do município/contribuinte (ENTREVISTADO G).

Ratifica-se que a utilização estratégica das evidências para justificar decisões, como uma forma de credenciar a imagem da prefeitura perante a sociedade, é comum e praticada como algo cultural e enraizado. Contudo, alguns entrevistados expuseram uma visão mais equilibrada, trazendo uma perspectiva situacional na qual, dependendo do caso, a evidência é utilizada como base e, em outros casos, para justificar a decisão. Duas possíveis justificativas são apresentadas na literatura: primeiro, dada a complexidade do ambiente e a falta de transparência na forma como as evidências são apropriadas no processo político, forma-se uma base de evidências contestável e tende-se a generalizar a partir de circunstâncias limitadas e particulares; segundo, há uma tendência em confundir conteúdo empírico (sabedoria convencional) com conteúdo normativo (científico), o que obscurece a justificativa que fortalece o uso de evidências na formulação de políticas (SANDERSON, 2011). Abaixo, alguns trechos das entrevistas que legitimam essa visão:

No meu entender existem as duas opções, elas não são excludentes nem absolutas. Podemos basear uma política em evidências com o intuito de alterá-las, como também podemos elaborar uma determinada política que provoque evidências novas (ENTREVISTADO D).

Acredito que infelizmente temos os dois casos. Políticas que são construídas e evidências que são exprimidas para mostrar que tiveram resultado, e políticas baseadas em evidências do jeito que gostaríamos... Mas como eu disse antes, nosso problema é ainda maior, faltam dados, então nem para justificar suas ações os gestores tem tido maior preocupação em levantar e gerir dados (ENTREVISTADO E).

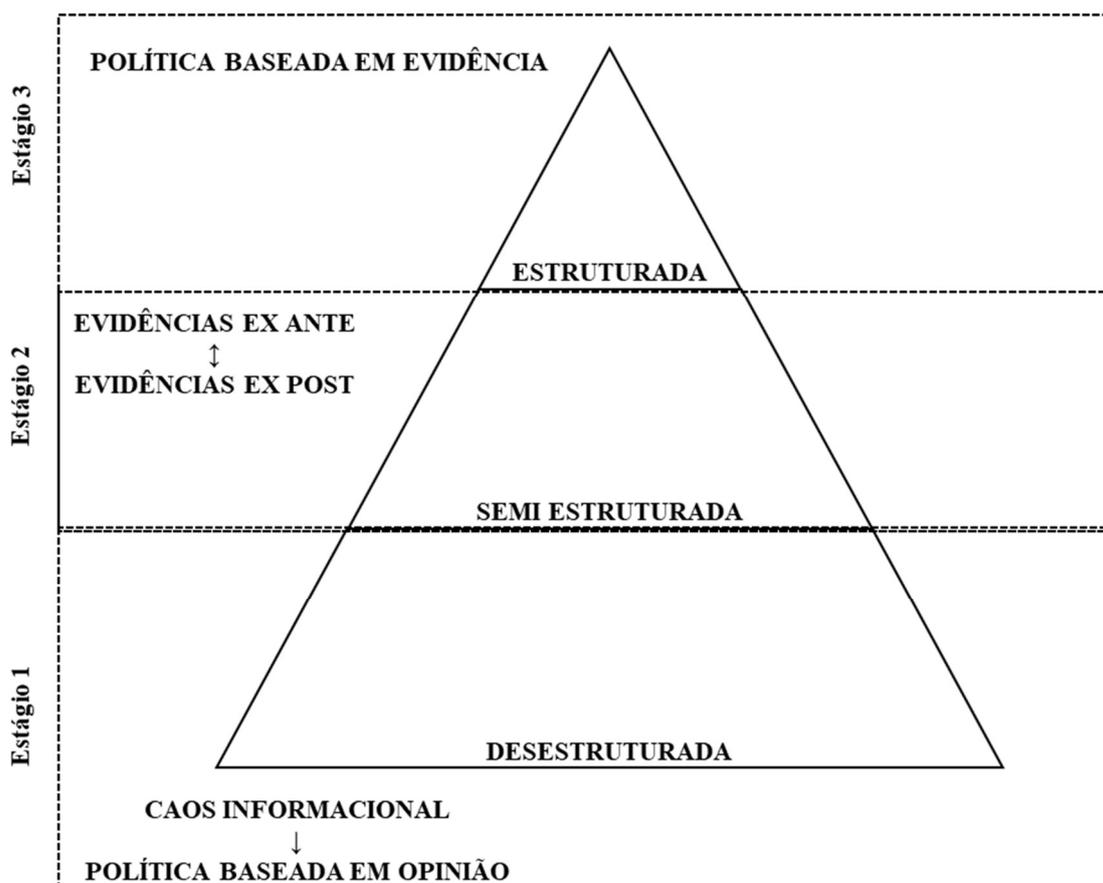
Os dois. Podemos e devemos seguir algumas evidências confiáveis (muito bem estudadas e, portanto, apuradas por uma equipe super qualificada) para nos ajudar nas nossas políticas públicas. Por que, não? E não precisamos ficar só na evidência dos dados, podemos trocar até “figurinhas” com os próprios autores dos projetos (ENTREVISTADO E).

Acho que ambos acontecem, no nosso caso tem um pouco de tudo. Constituímos uma base de dados e a partir dessa base, construímos uma política pública que a gente entende ser a mais eficaz para o momento (ENTREVISTADO H).

Gamoran (2018) apontou problemas de primeira, segunda e terceira ordem no enfrentamento dos obstáculos inerentes à EBP. O problema de primeira ordem é produzir evidências úteis, válidas e credíveis, que abordem um problema real. Nesse ponto, a prefeitura em questão tem se dedicado a preparar e organizar os dados através do ObservaVix, embora algumas secretarias apresentem morosidade e mão de obra subespecializada na geração dos dados. O problema de segunda ordem, por sua vez, é garantir que as evidências de pesquisas sejam utilizadas por esferas governamentais, o que implica em considerar os resultados das pesquisas na tomada de decisões sobre programas sociais. Esse problema foi amplamente refletido no movimento da EBP, como se produzir evidências confiáveis fosse suficiente por si só para influenciar os tomadores de decisão. No caso em questão, observa-se que depende do gestor a priorização das evidências em detrimento ou não da intuição, influência política, experiências anteriores e etc. Por último, o problema de terceira ordem é garantir que as decisões baseadas em evidências credíveis, uma vez promulgadas por políticos, tragam benefícios que se estendam para a sociedade como um todo. Essa questão foi amplamente abordada nas entrevistas, pois ainda se faz presente e recorrente, no ambiente da prefeitura, a apropriação de evidências para justificar uma decisão previamente tomada para fins políticos, e não necessariamente para o bem da sociedade. No próximo subtópico de discussão dos resultados encontrados, será discutida a díade que configura um dos maiores entraves ao gerencialismo no setor público e, por conseguinte, barreiras ou fatores dificultadores à efetivação da política baseada em evidências: ciclos político-eleitorais e barganha.

De antemão, apresenta-se o esquema que representa o primeiro resultado da presente pesquisa: **há diferentes estágios de estruturação da EBP no poder público municipal**. A Figura 8 apresenta tais estágios e os seus desdobramentos no que tange à maturidade no processo de implantação da EBP.

Figura 8 - Estágios de política baseada em evidências



Fonte: Autoria própria.

Considerando que a efetivação da EBP pressupõe adequações em sistemas informacionais de suporte à tomada de decisão, tanto para a pesquisa quanto para a organização das evidências coletadas, no primeiro estágio – base da pirâmide – encontra-se o maior percentual das instituições públicas, dada a distância homérica entre o potencial do *big data* para o setor público (CHEN; HSIEH, 2014) e a sua apropriação em organizações governamentais (MULLICH, 2013).

A literatura expõe que o uso de evidências científicas na decisão política é limitado, seja pela sobrecarga de informações existente no ambiente político, seja pela escassez de influência dos analistas em relação aos interesses políticos e

burocráticos (FINCH, 1988; HEINEMANN *et al.*, 1990; WEISS, 1998). Esse estágio de gestão “desestruturada” é característico da política baseada em opinião, meias-verdades sem qualquer embasamento científico, ou seja, território fértil para a sabedoria convencional, santificado por crenças e ideologias. Contudo, a sobreposição da opinião à evidência é causada por um cenário de caos informacional, o *darkside* da política baseada em evidências, originado majoritariamente por dois motivos: a ausência de qualquer estrutura que venha a munir os tomadores de decisão de evidências credíveis ou a subespecialização das equipes frente ao volume de dados gerados. Isto fica ratificado nas falas a seguir:

A dificuldade de conseguir informação acontece porque o fluxo de informação ainda não estava estabelecido na prefeitura e às vezes não tinha confiabilidade na informação que chegava. Às vezes duas pessoas do mesmo setor falavam coisas diferentes ou uma pessoa do mesmo setor falava uma coisa diferente dependendo da forma que era perguntado (ENTREVISTADO A).

Na campanha de reeleição de prefeito se percebeu que tinha uma falta de sintonia entre as informações que a prefeitura gerava e divulgava. O setor de comunicação tinha uma informação, o prefeito tinha outra, a Central de ações estratégica outra e na conta a Secretaria tinha outra. Então tinha números diferentes e até mesmo indicadores diferentes para falar a mesma coisa, não tinha essa padronização e aí seria uma tentativa de criar alguma coisa que unificasse as informações da época (ENTREVISTADO B).

Em situações caóticas como estas, há desarticulação entre os meios e os fins das decisões, de modo que as ações não produzem os resultados esperados por serem atropeladas durante o processo por outras ações (WEICK, 1976). Isto nos remete ao modelo de Cohen, March e Olsen (1972), no qual problemas, soluções, participantes, contextos e alternativas são colocados na “lata de lixo” de uma organização de modo supostamente desorganizado, à disposição dos tomadores de decisão. O Entrevistado B esclarece como o caos informacional extingue qualquer tentativa pragmática de materialização da proposta teórica denominada política baseada em evidências:

O mais lógico seria ter uma integração perpetua dos dados, porém não é isso que acontece. Por exemplo, eu tenho 170 indicadores que em tese vieram de outros governos, por que eu não uso eles? Porque eles são fora do padrão, são péssimos e não deveriam ter que serem corrigidos em 2019. Resolver a situação seria um caos, por isso a gente deixou para fazer no final do mandato porque era um problema muito grande para enfrentar (ENTREVISTADO B).

Esse cenário caótico também é evidenciado na fala do Entrevistado H, que acrescenta um grave problema entre as secretarias da prefeitura.

Temos o nosso próprio Observatório de Turismo, por isso a gente acaba não alimentando mais o ObservaVix, porque a gente tem um caso excepcional de um Observatório próprio e não precisa integrar o Observatório geral da cidade. Mas existem outros dados lá que muitas vezes são necessários, uma vez que o turismo é uma política pública transversal e acaba demandando dados de outras áreas (ENTREVISTADO H).

Nesse exemplo expõem-se falhas no fluxo de informações entre as secretarias, o que revela que a finalidade da Política Municipal de Monitoramento de Indicadores – centralizar no ObservaVix os indicadores que informariam e respaldariam as tomadas de decisões – não está sendo atingida. Uma vez que o observatório não concretiza tal premissa, os empreendedores políticos passam a trata-lo como mera formalidade burocrática.

“No escuro” – conforme pronunciado por um dos entrevistados –, seja pela ausência de informações seja pela incapacidade de acessá-la, a única saída para os gestores públicos do Estágio 1 é lançar mão da política baseada em opinião.

O xis da questão aí é que muitas vezes a gente tem pessoas que não tem uma experiência profissional na área, estão nessa posição e aí acabam não utilizando muito esses dados né? (ENTREVISTADO H).

Assim, pode-se traçar um paralelo entre o primeiro estágio aqui proposto e o problema de primeira ordem de Gamoran (2018): **como produzir evidências que abordem um problema real num cenário de subespecialização?**

O segundo estágio, por sua vez, contempla organizações semiestruturadas, que já superaram a ideia de formulação de políticas meramente intuitivas e aderiram a tratativa da gestão via indicadores, através de iniciativas próprias e/ou de redes políticas, como Cidades Educadoras, Cidades Inteligentes e Cidades Sustentáveis, dentre outras. Ocorre que isto, por si só, não garante a materialização da proposta teórica da EBP. Nesse estágio de fácil acesso a evidências, os gestores utilizam-as conforme conveniência, estágio do ciclo político-eleitoral, necessidade de aprovação hierárquica e etc.

Assim como Costa e Da Silva (2016) apontaram a presença de políticas públicas baseadas em evidências como resposta à necessidade de prestação de contas das decisões já tomadas, o Estágio 2 revela a presença simultânea de evidências *ex ante* e evidências *ex post*, também denominadas *post hoc* por Walters (2008). Essa dualidade na apropriação da evidência gera a recorrente questão: **há política baseada em evidências ou evidências baseadas em políticas?**

A ideia de “evidências *ex post*”, ou seja, valer-se destas apenas na etapa final do ciclo de políticas públicas – avaliação de impacto –, faz persistir no contexto acadêmico a premente busca das particularidades que tangenciam a apropriação de “evidências *ex ante*” ou *clusters* de limitações para a EBP, detalhadamente discutidos no subtópico a seguir.

Seguindo o paralelo com o estudo de Gamoran (2018), o Estágio 2 dialoga com o problema de segunda ordem, no qual o desafio consiste em garantir que as esferas governamentais considerem os resultados das pesquisas na tomada de decisões sobre programas sociais. Logo, a apropriação de evidências *ex ante* deveria ser a lógica processual, em vez de configurar uma das possíveis alternativas, conforme ilustrado no segundo estágio da pirâmide acima.

O topo da pirâmide é marcado por raras organizações públicas ou setores intraorganizacionais que, através de uma gestão estruturada em evidências científicas, concretizaram a essência da EBP: a racionalização e a eficácia da produção das políticas públicas (DAVIES; NUTLEY; SMITH, 2000). No Estágio 3, as organizações já superaram o problema de segunda ordem de Gamoran (2018) e intentam mudanças estruturais e culturais, particularmente complexas em países marcados por desigualdades sociais. Isto porque o problema de terceira ordem consiste em garantir que as decisões baseadas em evidências tragam benefícios para a sociedade como um todo, e não apenas para um grupo, como num experimento controlado – típico método de pesquisa em organizações com políticas calcadas em evidências.

Um transatlântico não dá cavalo de pau e a prefeitura de Vitória é um grande transatlântico então trabalhar para ter uma mudança de cultura é grande porque na prefeitura nós gerimos muito facilmente atividades, porque aquilo que a gente tem controle, a gente sabe quantos eventos acontece, quantas pessoas participam, quantos atendimentos eu faço, quantas reuniões acontecem, quantos treinamentos eu faço, quantos quilômetros de via.

Atividades. Agora quando você fala assim "qual o impacto disso na política pública?" É um passo além... (ENTREVISTADO A).

A lentidão atrelada à mudança cultural que a EBP demanda pode ser explicada por fatores dificultadores característicos ao setor público: experiência, recursos, valores, hábitos, tradição, grupos de influência, lobistas e consultores, além de aspectos contingenciais (DAVIES, 2004). A seguir tais entraves à EBP serão discutidos como *clusters* de limitações.

4.2 CLUSTERS DE LIMITAÇÕES

A segunda categoria expõe limitações – situacionais e individuais – encontradas para a EBP, que vão de encontro e acrescentam especificidades ao conjunto de condições e restrições para o uso instrumental da pesquisa nas decisões políticas de Weiss (1979, 1998): 1) quando as implicações dos resultados não contrapõem, tampouco colidem com interesses das partes interessadas; 2) se as alterações implícitas forem incrementais em pequena escala e plausíveis dentro do *status quo*; 3) caso não determine mudanças consideráveis na liderança, e; 4) quando há um problema social relevante e nenhuma alternativa de solução. Abaixo serão detalhadas as limitações aqui encontradas, a saber: ciclo e barganha política – a díade de fatores situacionais –, e intuição e experiência dos gestores públicos, fatores individuais que também permeiam a materialização da proposta teórica denominada política baseada em evidências.

4.2.1 Ciclo político

O ciclo político está relacionado à descontinuidade da gestão decorrente dos ciclos eleitorais, o que acaba por influenciar na formação da agenda e que pode impedir a materialização de diversas políticas públicas. É também, no início do ciclo de um político eleito, o momento mais propício à priorização de demandas outrora não tratadas (KINGDON, 2003). Na prefeitura municipal de Vitória, a gestão pública além de ser influenciada por uma dimensão técnica, sofre considerável influência política. Essa última parece comprometer tanto a forma de realização e a continuidade dos projetos, quanto a sua avaliação de impacto, conforme observado na fala do

Entrevistado B, sobre a utilização da Política Municipal de Monitoramento dos Indicadores para a elaboração do Plano de Metas do governo:

Tem coisa que tem que esperar virar o ano pra medir, mas a gente não vai estar mais aqui. Não sei o que vai ser da eleição, o compromisso era atingir aquilo. O próximo eleito pode aproveitar, mas aí é da escolha dele, do plano de governo dele (ENTREVISTADO B).

De acordo com o Entrevistado B, o monitoramento dos indicadores que serve de base para a elaboração do Plano de Metas do governo parece estar condicionado à escolha do gestor eleito, mediante ciclo eleitoral. Logo, as evidências utilizadas para direcionar a gestão dependem do plano de governo de cada gestor, que pode dar continuidade ou não aos indicadores utilizados anteriormente. A realidade da descontinuidade dos projetos devido ao ciclo político é evidenciada na fala do Entrevistado D:

Esse, talvez, seja o maior problema, a falta de continuidade. Se a cada quatro anos a gente, simplesmente para inflar o ego, acabar com os projetos bons, e recomeçar tudo de novo, nunca chegaremos a lugar nenhum (ENTREVISTADO D).

O que está dando certo, comprovadamente pelos dados, deve sempre ter continuidade, não importa a política... É necessário também tomar decisões com evidências do que já deu certo em gestões anteriores (ENTREVISTADO D).

Aqui é mencionada a importância de considerar as evidências anteriores na tomada de decisão, em detrimento de interesses pessoais e/ou políticos, para que os projetos comprovadamente exitosos possam ter continuidade, independente do ciclo político. Isto reforça a visão de Barends e Rousseau (2018) de que o *benchmarking* ou, em outras palavras, a reprodução de práticas de outras organizações ou gestores, com as devidas adequações contextuais pode configurar uma forma de evidência credível e válida.

Por outro lado, nos casos em que o gestor é reeleito, nota-se a continuidade dos projetos, o que confirma a ideia de que o ciclo político parece ter forte influência no prosseguimento das políticas públicas:

Como é um governo de segundo mandato, a gente sabe como seguir... Não precisa ser construído nada, então quando o Luciano foi reeleito, eu sabia

muito bem que o que ele queria fazer era uma continuação, o próximo prefeito vai ter oportunidade de fazer um Plano de Metas e espero que continue (ENTREVISTADO B).

Ademais, o Entrevistado A levanta uma questão pertinente ao enfatizar que, apesar da relevância que o gestor eleito possui na tomada de decisão, o êxito da gestão pública não está vinculado apenas à pessoa que está no poder e que existem fatores que estão para além do controle de quem está no governo:

A gestão pública tem uma dimensão técnica e uma dimensão política. Em alguns momentos pesa a questão técnica, em outros momentos a questão política... A gente precisa alcançar esse equilíbrio, porque querendo ou não tem a questão de quem está no governo sim, mas também tem coisa que está para além de quem está no governo (ENTREVISTADO A).

Esses relatos revelam que a descontinuidade da gestão, oriunda dos ciclos político-eleitorais, pode impactar negativamente o andamento das políticas públicas e a estruturação/apropriação de evidências no processo decisório, indicando que alguns projetos estão condicionados à permanência do gestor no poder e dos seus interesses políticos. Por fim, cabe destacar que os efeitos de espelhamento e transbordamento de práticas de municípios vizinhos – *yardstick competition* e *spillover* –, comumente observados na literatura de ciclos políticos (BARTOLINI; SANTOLINI, 2009; VIDEIRA; MATTOS, 2011), não foram detectados nas entrevistadas realizadas. Subtende-se que isto se deve ao fato do estudo de caso considerar a capital e metrópole Vitória, teoricamente o município com o maior grau de maturidade em termos de gestão pública baseada em evidências.

O próximo limite situacional à EBP diz respeito à tradicional relação existente entre Política e Administração no Poder Executivo, através acordos ou barganhas entre os atores do setor público.

4.2.2 Barganha

Ao se tratar de barganha e como esse fator se relaciona com a política baseada em evidência, a literatura revela que os governos municipais na América Latina, são marcados por forte influência política, com utilização personalista e partidária das instituições públicas, em recorrentes trocas de cargos por apoio político (GRINDLE,

2010). Esse fenômeno tem sido presente devido a descentralização e o conseqüente acréscimo de atribuições e responsabilidades ao município como ente político, o que gerou maiores dificuldades ao desenvolvimento de uma administração pública profissional em comparação com os avanços obtidos a nível estadual e federal (TORRES, 2004; ABRUCIO, 2005). Nesse sentido, ao serem questionados sobre o processo decisório e as possíveis situações de barganhas em seus ambientes de trabalho, os entrevistados declararam que grande parte das decisões ainda são tomadas sob influência da barganha em vez de fazerem uso das evidências.

Certamente, qualquer projeto ficará só no discurso se o que for levado em conta é a politicagem, nesse caso, por mais que se tenha acesso ao conhecimento para formatar essa política pública, baseada em evidência, nada vai adiantar, porque o olhar não está no social, mas apenas no individual (ENTREVISTADO D).

A influência política é muito grande, claro que isso mudou muito, hoje não consegue tomar uma decisão doida assim de fazer uma unidade de saúde onde você quer num lugar totalmente [...]. Você sabe que tem a demanda, mas você consegue convencer o cara da comunidade... Não é melhor eu pegar a unidade que já existe e aumentar ela, melhorar ela ou criar um serviço de transportes já que está vindo da parte alta etc. (ENTREVISTADO B).

A barganha, traduzida na confiança e responsividade do servidor público face às suas preferências em detrimento a objetivos previamente acordados, faz valer o individualismo e ocorre através de acordos entre os entes político-administrativos em três dimensões do serviço público (HOOD; LODGE, 2006): 1) recompensa, com fortes componentes de incerteza do ambiente político e de competição sobre a seleção, promoção, permanência e salário dos servidores indicados; 2) competência, com destaque para a falta de treinamento e profissionalização (TORRES, 2004), a escassez de incentivo para a qualificação, a postura empreendedora incipiente (ARAÚJO; PEREIRA, 2012), a descontinuidade de métodos de gestão (BROSE, 2002) e a baixa capacidade gerencial (KAMEIYA; ROMEIRO; KNISS, 2017), e; 3) lealdade ou responsabilidade, pautada na confiança com o sistema político em vez de acordos de desempenho ou da responsabilidade restrita a atribuições da função. Ao analisar as falas dos entrevistados, pode-se observar que o indivíduo é o receptor e responsável pela influência da barganha no setor público e que essa limitação, embora seja peculiar ao setor público como um todo, varia em função da tratativa do gestor:

Isso depende muito do gestor, pois existe um grande espaço de discricionariedade ao se tomar qualquer decisão. Os gestores mais técnicos vão sempre buscar respaldo nas evidências para nortear suas decisões (ENTREVISTADO C).

Infelizmente existe barganha sim. Elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas exigem tempo e consistência, porém, alguns gestores estão mais preocupados em mostrar “resultados” de curto prazo. Coloco resultado entre aspas porque às vezes uma política pública pode até dar um resultado positivo, porém ela poderia ter dado um resultado positivo MUITO maior se fosse gerida de outra forma (ENTREVISTADO E).

De acordo com essa contextualização, a presente pesquisa parte do princípio de que a barganha política medeia a forma de atuação e o processo decisório das instituições públicas (ABERBACH; ROCKMAN, 2006), o que delimita a interpretação do problema de pesquisa por meio dos atores centrais que constituem o governo municipal (HOOD; LODGE, 2006). Ainda sobre a visão do gestor como peça fundamental para uma maior ou menor influência da barganha na tomada de decisão, outros entrevistados comentaram sobre o tópico:

Eu enxergo que existem setores mais fortes e setores menos estruturados e esses menos estruturados estão mais ávidos a receber maior influência política (ENTREVISTADOR H).

Olha sobre interferência não só da barganha política, mas de toda a pressão política... o que eu posso dizer é que no setor ambiental a vontade política ela é muito limitada pelas legislações que são todas baseadas em evidência (ENTREVISTADO J).

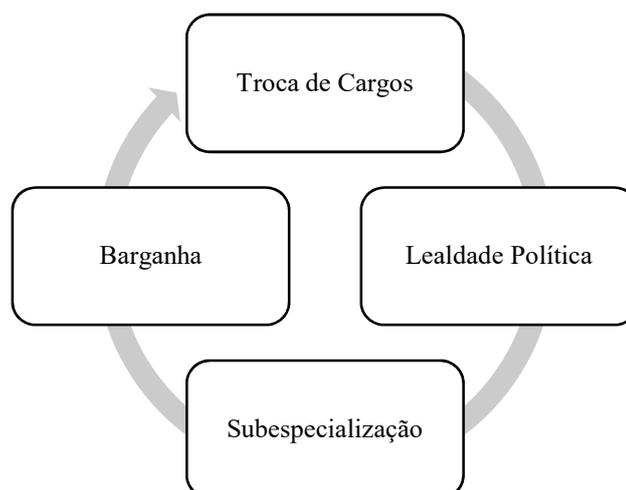
Existe essa parte sim. Depende do grau de entrada que o “barganhador” tem junto à chefia dos gabinetes (ENTREVISTADO G).

Nos municípios é comum ocorrer a troca de cargos administrativos por apoio político, o que gera incerteza ao sistema político, no tocante à seleção, promoção e permanência dos servidores nomeados pelo prefeito (PEREIRA; MUELLER, 2000). Para compor um cenário ainda mais desordenado e caótico, acrescenta-se a falta de profissionalização e treinamento, o que incapacita os municípios na implementação de políticas federais (TORRES, 2004), bem como a ineficiência dos gestores no cumprimento das contrapartidas do governo federal ao repasse de recursos, o que prejudica a qualidade dos serviços prestados à população (DIAS *et al.*, 2013). Para reforçar essa visão, há um relato que exemplifica como essa limitação afeta diretamente a decisão e conseqüentemente a população:

Então, inclusive, isso explica a nossa rede mensal de escola, que hoje estão sendo construídas aonde tinha interesse político, então você tem unidades mal localizadas, extremamente mal localizadas, mas onde você colocou não tira mais (ENTREVISTADO B).

Aqui destaca-se fatídico exemplo em que há intercessão de duas limitações para a EBP: o ciclo e a barganha política simultaneamente. Isto porque a construção de uma escola em determinado bairro não está atrelada a real necessidade de ensino àquela área populacional, mas está vinculada a interesses políticos velados e ao eleitorado pertencente àquela região. Trata-se de uma decisão meramente baseada em barganha. Na pirâmide apresentada anteriormente (Figura 8), essa secretaria pertence a base, na qual **a subespecialização no setor público é um problema estrutural cíclico que atua tanto como causa quanto como consequência da barganha**: a troca de cargos administrativos por apoio político desqualifica o processo seletivo e, por conseguinte, a especialização e o desempenho dos funcionários públicos; assim, setores menos estruturados e subespecializados são mais propensos a receber maior influência política. Essa limitação assume um caráter de círculo-vicioso, ilustrado na Figura 9:

Figura 9 - O círculo-vicioso da Barganha



Fonte: Autoria própria.

Destarte, setores subespecializados não produzem nem acessam qualquer tipo de evidência científica, o que os impossibilita de galgarem qualquer evolução na

proposta da EBP e os torna cada vez mais vulneráveis à incidência da barganha. Esse achado, corrobora a visão de Marengo (2017), que expõe esse problema ao falar que na administração municipal há concomitantemente níveis técnico-burocráticos incipientes e resultados parciais de implementação da reforma gerencial, o que evidencia uma mescla entre a estrutura tradicional, a burocracia weberiana e o gerencialismo.

Por fim, diante desse cenário “anarquicamente organizado”, cabe ressaltar que os dois fatores situacionais acima discutidos – ciclo político e barganha – estão contidos no fluxo político do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), base do referencial teórico anteriormente apresentado, no qual se destacam forças efêmeras no campo político que tangenciam questões de composição da agenda governamental. Assim, se determinada política pública origina-se da atuação de grupos de interesses, pressupõe-se alterações no foco quando há ambiguidades, inconsistências e indefinições dos atores (ZAHARIADIS, 2019). Seguindo essa linha de argumentação, o próximo cluster de limitação identificado para a EBP está relacionado a fatores individuais dos empreendedores políticos, também considerados no modelo de Kingdon (2003).

4.2.3 Intuição e experiência

De acordo com Rousseau (2012), alguns fatores como a racionalidade limitada, a experiência prévia e a intuição, interferem e comprometem a eficácia da gestão baseada em evidências e, por conseguinte, a política baseada em evidências. Quando questionados acerca do julgamento intuitivo e da experiência profissional, os entrevistados confirmaram a realidade apontada pela autora e revelaram que as decisões parecem ser fortemente influenciadas pela experiência e intuição dos gestores, ainda que sejam consideradas as evidências:

Procuró sempre pautar minhas decisões nas evidências técnicas e estatísticas, mas claro que preciso levar em conta uma enorme carga de experiências anteriores, principalmente de gestão de pessoas, pois muitas questões humanas são subjacentes aos temas que enfrentamos na segurança pública (ENTREVISTADO C).

Mas acho, sim, que como cada lugar é único por si só, a intuição na definição da tomada de ação é tão importante, ou até mais, do que os dados captados (ENTREVISTADO D).

A intuição e a experiência são muitas vezes mais fortes até porque a gente não tem essas evidências tão rápidas o tempo todo, tem muitas coisas que acontecem na política pública que é uma análise de cenário, que você às vezes não tem a evidência disponível ali. Então, no geral você acaba tendo que usar mais a experiência e a intuição (ENTREVISTADO H).

Não vejo uma sobreposição de uma coisa ou outra, mas um equilíbrio entre ambas. Penso que só contar com as evidências não nos protege ou nos faz agir na direção correta sempre, do mesmo modo não se pode confiar apenas na intuição. Principalmente na Assistência Social, o gestor “calejado” consegue aliar melhor os interesses técnicos e políticos e alavancar o trabalho e os resultados (ENTREVISTADO I).

De acordo com os entrevistados, embora as evidências sejam importantes, a intuição e experiência dos gestores acabam por assumir um peso maior na tomada de decisão. Cabe destacar a fala do Entrevistado H, quem enfatiza que o *delay* entre a necessidade e a disponibilização de evidências ou a morosidade atrelada à geração de indicadores no poder público, faz com que a experiência e a intuição sejam recorrentemente utilizadas. Este achado contesta a visão de Sutcliffe e Court (2006), autores que esquematizaram a ideia de que a pressão do tempo determina a substituição das políticas baseadas em opinião para a política baseada em evidências (Figura 6). Aqui, a falta de tempo hábil para uma decisão baseada em evidências privilegia e favorece o julgamento intuitivo e as experiências antecedentes.

Barends e Rousseau (2018) elucidaram que o conhecimento profissional, juntamente com as pesquisas científicas, os indicadores organizacionais e os anseios das partes que afetam e/ou são afetadas por uma decisão, configuram fontes credíveis de evidências (Figura 4). A primeira fonte de evidência é justamente a experiência profissional ou conhecimento tácito, acumulado no decorrer do tempo, por meio da análise sobre os resultados de ações similares tomadas em situações semelhantes. Cabe diferenciar a experiência da intuição, opinião pessoal ou crenças, visto que a primeira reflete o conhecimento especializado adquirido via repetição prática de atividades especializadas (BARENDS; ROUSSEAU, 2018).

Dado que as decisões gerenciais, tradicionalmente, não se baseiam somente nas melhores evidências disponíveis, mas em julgamentos intuitivos e na experiência pessoal e profissional, os entrevistados H e K enfatizam a qualificação profissional e a experiência do gestor como fatores-chave para a tomada de decisão acertada:

Um profissional formado para atuar no poder público, que tem estudo sobre como que funciona o poder público e quais são os objetivos claros do poder público, esse ator sempre vai usar os dados junto com a sua própria intuição e experiência profissional... (ENTREVISTADO H).

A tomada de decisão de um gestor tem enorme relevância nas evidências e nas experiências que ele tem do dia a dia, a experiência acadêmica dele vai dar suporte (ENTREVISTADO K).

Entretanto, ainda que experiente, um gestor desconhece a totalidade das informações relevantes para a maioria das decisões, fenômeno conhecido como racionalidade limitada (SIMON, 1967). Além disto, confiar unicamente na experiência prévia é arriscado, pois o fenômeno em questão pode ser novo, aleatório ou desconhecido; o próprio desenho do passado é incerto, o que faz com que os gestores resgatem as experiências de forma incompleta, imprecisa e egoísta, confirmando suas crenças e ideologias (MARCH, 2010). Por fim, o julgamento meramente intuitivo está historicamente relacionado a resultados inferiores quando comparados à uma tomada de decisão sistemática (MEEHL, 1954; HIGHHOUSE, 2008).

No tocante à influência das crenças e ideologias sobre a tomada de decisão, pode-se observar que os gestores ainda tendem a imprimir seus valores nas decisões em detrimento das evidências recomendadas:

Pessoalmente procuro evitar decisões com base em crenças e ideologias, mas elas realmente ocorrem (ENTREVISTADO C).

As ideologias, sobre tudo ideologia política, ainda sobrevivem na gestão pública, porém num nível muito menor (ENTREVISTADO K).

Nos últimos 15, 20 anos, a gente teve no Brasil um processo acelerado e bem ideologizado em alguns setores. No setor ambiental, infelizmente você também percebe que algumas decisões foram tomadas observando mais questões ideológicas do que técnicas (ENTREVISTADO J).

Os relatos corroboram o estudo de Pfeffer e Sutton (2006b), ao apontar que as certezas ideológicas ou crenças incorporadas ainda impactam o processo decisório quando se impõe determinada prática administrativa não pela efetividade desta, mas simplesmente porque o gestor “crê” que funciona. Ainda segundo os mesmos autores, a experiência prévia remete a um tipo de inércia organizacional em que práticas tradicionais são reproduzidas sem ajustes ao contexto atual. Nesse quesito, os

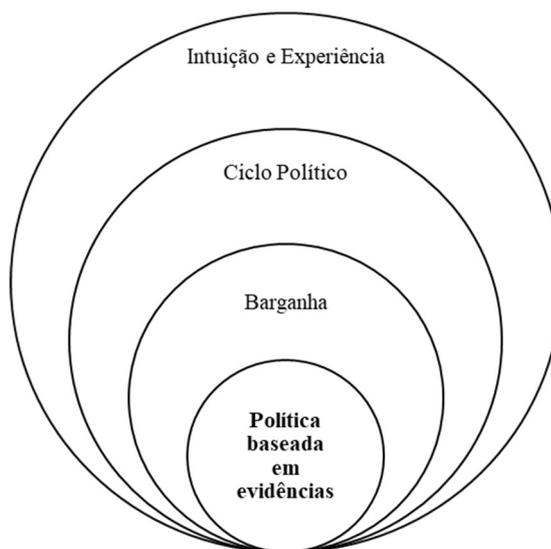
entrevistados apontam repetir o que obteve êxito no passado, sem limitarem-se apenas a isso na tomada de decisão:

Algumas decisões, sobre questões mais simples são, sim, tomadas com base no que deu certo no passado, pois entendemos que toda experiência bem sucedida tem um valor intrínseco que merece ser aproveitado (ENTREVISTADO C).

É claro que a experiência anterior tem influência, ela acaba sendo resgatada para poder sustentar a opinião técnica sobre o assunto, mas não é simplesmente baseado nela que se toma qualquer tipo de decisão (ENTREVISTADO J).

Portanto, a experiência anterior tem a sua relevância, principalmente para decisões menos complexas e para sustentar alguns argumentos, mas é insuficiente para a tomada de decisão assertiva. Assim, cabe concluir que na prefeitura de Vitória, a experiência e a intuição do gestor ainda impactam a tomada de decisão e configuram duas limitações para a efetivação da EBP. Isto porque, embora o ObservaVix produza e atualize os indicadores, o uso de evidências é apenas um dos inúmeros fatores considerados no processo decisório do poder público municipal.

Retomando ao modelo da lata de lixo, cabe resgatar a ideia de que fatores sociais, econômicos e culturais podem restringir o número de resultados de escolha numa potencial decisão (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). O debate acerca da influência da cultura e da linguagem no processo político esclarece como emergem discursos políticos que estruturam tanto a maneira pela qual os problemas são construídos e as agendas são definidas (FISCHER; FORESTER, 1993). Sendo assim, o poder surge do estabelecimento do discurso dentro do qual os problemas são enquadrados, e as ideologias agem como “filtros” propositais através dos quais as evidências perpassam antes de impactar qualquer política (NUTLEY; WEBB, 2000). Nessa linha de argumentação, a Figura 10 apresenta os *clusters* de limitações detectados na presente pesquisa como filtros ou camadas a serem superadas para que se concretizem as premissas da EBMgt no poder público municipal.

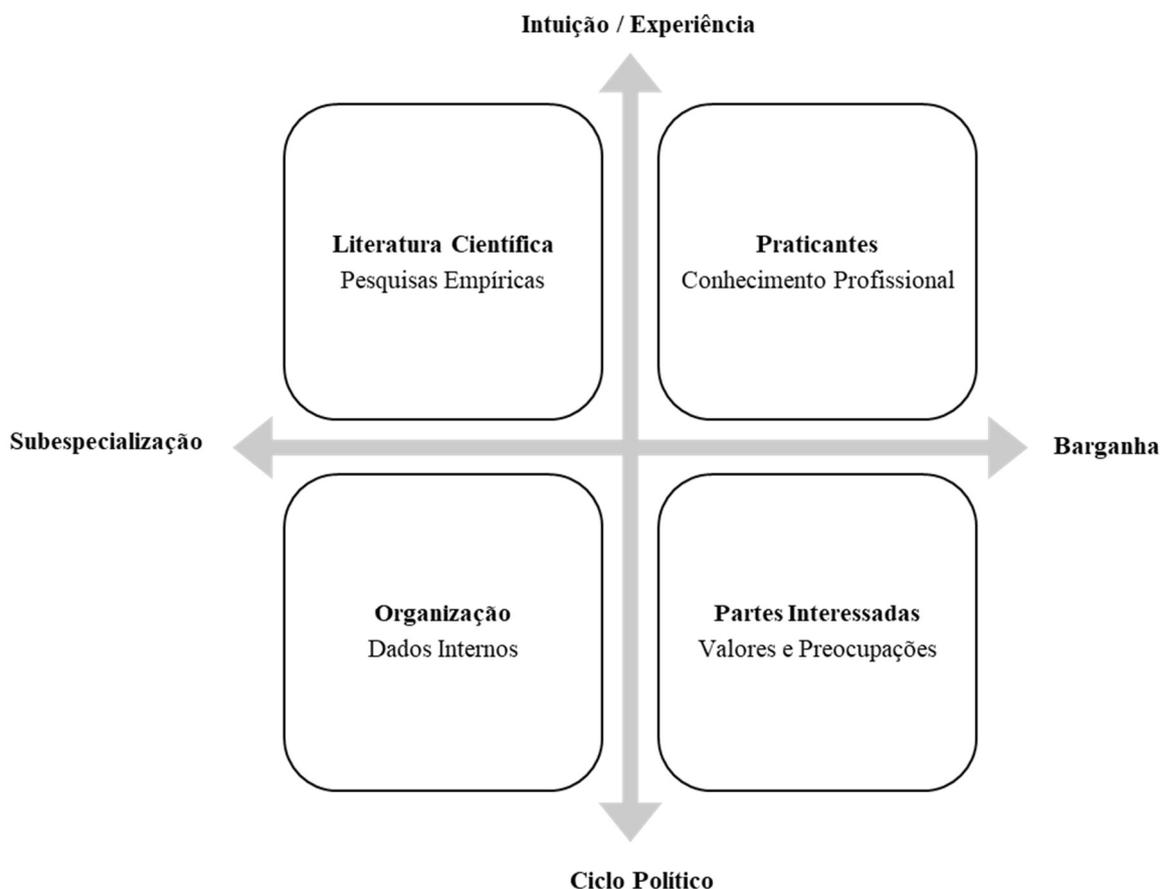
Figura 10 - Os filtros propositais da EBP

Fonte: Autoria própria.

O primeiro filtro – cluster “intuição e experiência” – representa a camada mais tênue a ser ultrapassada, dado que o embate entre vieses científicos e subjetivos já foi amplamente discutido e superado. Portanto, de posse de evidências válidas e acessíveis em tempo hábil, não haverá justificativa plausível que privilegie a intuição ou a repetição de soluções antepassadas. A menos que, já esteja sendo considerado o segundo e o terceiro filtro – *clusters* “ciclo político” e “barganha” –, camadas espessas e extremamente difíceis de serem suplantadas, dadas as peculiaridades do setor público. Fato este, há duas décadas já discutido por Stoker (1999) ao cravar que não é de surpreender que a sociedade pareça ser guiada majoritariamente pela política, em detrimento da ciência.

Finalmente, a Figura 11 esquematiza a categoria central deste estudo: “**para cada fonte de evidência da EBMgt, há uma limitação para a EBP**”, ou seja, a transposição da EBMgt – corrente totalmente plausível no setor privado –, traz a tona limitações peculiares ao setor público que devem ser consideradas.

Figura 11 - Fontes da EBMgt e Limitações para a EBP



Fonte: Autoria própria com base em Barends e Rousseau (2018)

No primeiro quadrante da matriz, o acesso a literatura científica demandado pela EBMgt é restringido pela subespecialização, causa e consequência da barganha. Assim, o funcionalismo público subespecializado limita tanto a produção quanto a análise de evidências científicas. O segundo quadrante refere-se ao conhecimento ou qualificação profissional dos praticantes como fonte de evidência da EBMgt. Ocorre que no poder público, recorre-se constantemente a decisões intuitivas e/ou pautadas na repetição de experiências prévias. Já no terceiro quadrante, a fonte que diz respeito aos anseios dos *stakeholders* é fortemente limitada pela incidência da barganha. Por último, o quarto quadrante apresenta a fonte materializada nos dados internos da organização, os quais são moldados, priorizados ou velados conforme etapa do ciclo político.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face dos resultados apresentados, cabe recuperar o objetivo da pesquisa de compreender como os agentes públicos lidam com as diferentes fontes de evidências e utilizam os indicadores municipais no processo decisório do poder público municipal. Para tanto, adotou-se uma abordagem advinda da Administração Pública que discute os limites do gerencialismo no setor público e a ocorrência de múltiplos fluxos na tomada de decisão, os quais condicionam qualquer proposta de implantação da EBP, vertente teórica derivada da EBMgt. Em termos metodológicos, delimitou-se um estudo de caso qualitativo por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores da prefeitura em questão, posteriormente avaliadas via análise de conteúdo temática.

Primeiramente, a presente pesquisa concluiu que há diferentes estágios de estruturação da EBP no poder público municipal, de modo que a utilização dos indicadores do ObservaVix varia entre as secretarias: algumas possuem observatórios próprios, outras demandam indicadores mais complexos ou os dados são acessados anteriormente por diferentes esferas governamentais. Portanto, na mesma prefeitura há setores que não se apropriam dos dados gerados pelo ObservaVix por considerá-los incipientes, enquanto outros demandam treinamento interno para a sua utilização. Esse cenário díspare e heterogêneo expõe um dos maiores desafios da EBP, que consiste em compreender como produzir evidências que abordem um problema real num cenário de subespecialização.

Isto nos leva diretamente à segunda constatação deste estudo, a qual indica que a subespecialização no setor público é um problema estrutural cíclico que atua tanto como causa quanto como consequência da barganha. Ou seja, a permuta de cargos administrativos por apoio político desconfigura o processo seletivo e, conseqüentemente, impacta a produtividade dos funcionários públicos; tal subespecialização, por sua vez, pode facilitar a incidência da barganha, configurando um círculo-vicioso.

Cabe considerar que, dentre os três estágios de EBP identificados nesta pesquisa, a maioria absoluta das secretarias está entre o Estágio 1 de política baseada em opinião e o Estágio 2 de presença simultânea de evidências *ex ante* e evidências *ex post*, o que revela a ideia da necessidade de prestação de contas das

decisões já tomadas. Tal dualidade na apropriação da evidência gera a recorrente e pragmática dúvida sobre a existência de uma política baseada em evidências ou de evidências baseadas em políticas. Isto abre o caminho para uma abordagem crítica da EBP, que pode ser aprofundada em estudos futuros, dada a premente necessidade de se reconhecer que a apropriação de evidências na Administração Pública não é um processo neutro, pois sofre a mediação de diferentes atores e forças políticas.

Finalmente, o estudo determinou que “para cada fonte de evidência da EBMgt, há uma limitação para a EBP”, ou seja, a transposição da EBMgt – vertente teórica exequível no setor privado –, traz à tona *clusters* de limitações ou filtros peculiares ao setor público: ciclos políticos e barganha, e intuição e experiência dos gestores. Os dois primeiros configuram fatores situacionais que estão contidos no fluxo político do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), no qual forças efêmeras no campo político delimitam a composição da agenda governamental. Já a intuição e a experiência prévia remetem a fatores individuais dos empreendedores políticos, também considerados no modelo teórico referenciado, recorrentemente utilizadas em função do *delay* entre a necessidade e o acesso às evidências. Portanto, a tradicional morosidade atrelada aos processos de gestão no poder público privilegia a política baseada em opinião, o qual deve ser superada para que se concretizem as premissas da EBMgt no poder público municipal.

Estudos futuros podem explorar as relações entre os fatores situacionais e individuais acima citados sob a perspectiva da clássica teoria da dissonância cognitiva de Festinger (1957) discutida no referencial teórico, porém não detectada claramente nos dados. Assim, a discrepância entre o discurso (crenças individuais e ideologias) e a atitude (permeada por forças políticas) produz um desconforto que induz o indivíduo a reduzir tal desequilíbrio, alterando um ou outro. Esse *trade-off* contínuo entre discurso e atitude pode trazer insights interessantes e encorpar a discussão da racionalidade político-limitada da EBP aqui iniciada.

Na mesma linha de raciocínio, uma agenda para futuras pesquisas pode explorar os efeitos de espelhamento e transbordamento de práticas de municípios vizinhos – *yardstick competition* e *spillover* –, frequentemente ponderados na literatura de Ciências Econômicas, no que tange a ciclos políticos. Cabe destacar que tais

efeitos podem ser analisados através de métodos experimentais, os quais estão em pleno desenvolvimento e expansão na área de Administração Pública.

Por fim, fica a reflexão de que a “verdade absoluta” que reinava, tanto sob a ótica da sabedoria convencional quanto do campo acadêmico, de que a sociedade parece ser guiada majoritariamente pela política em detrimento da ciência (STOKER, 1999) começa a ser superada, podendo configurar futuramente uma “meia-verdade” (discussões oriundas do mero senso comum). Em outras palavras, acadêmicos e gestores públicos têm dado indícios de que estão superando limites que os polarizam em comunidades distantes, através da intersetorialidade intraorganizacional (estudos científicos multidisciplinares e debates intersetoriais no poder público) e interorganizacional (experimentos acadêmicos com apoio governamental). Trata-se do propósito das redes de políticas públicas, embasado na tríade governo, mercado e academia, e materializado em distintos projetos (e.g. Cidades Inteligentes, Cidades Sustentáveis, Cidades Educadoras, etc.) que compartilham questões específicas como equidade, inclusão, intersetorialidade e participação social. Similarmente às redes, a EBP concretizar-se-á a medida que se crie uma comunidade de práticas que englobe os formuladores de políticas, os acadêmicos e os próprios cidadãos, ainda que leigos em determinados assuntos, de modo a superar a significativa barreira da participação social, a qual possivelmente ajudará a perpassar aqueles filtros situacionais de ordem política: barganha e ciclos políticos.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D.; ROCKMAN, B. A. The Past and Future of Political-Administrative Relations: research from bureaucrats and politicians to the web of politics: and beyond. **International Journal Of Public Administration**, v. 29, n. 12, p. 977-995, nov. 2006.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 39, n. 2, p. 401-419, 2005.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, edição comemorativa, v. 1, p. 67-74, 2007.

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.

ALIGICA, P. D.; TARKO, V. Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond. **Governance**, v. 25, n. 2, p. 237-262, 2012.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.

ANDRADE, E. A.; FRANCESCHINI, M. C. T. O direito à cidade e as agendas urbanas internacionais: uma análise documental. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 3849-3858, 2017.

ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1179-1199, 2012.

BABA, V.; HAKEMZADEH, F. Toward a theory of evidence-based decision making. **Management Decision**, v. 50, n. 5, p. 832-867, 2012.

BALESTRIN, A. Uma análise da contribuição de Herbert Simon para as teorias organizacionais. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 8, n. 4, 2002.

BANSAL, P.; CORLEY, K. The Coming of Age for Qualitative Research: Embracing the Diversity of Qualitative Methods. **Academy of Management Journal**, v.54, n.2, 233–237, 2011.

BARBOSA, A. P.; TARDIVO, C. R.; BARBOSA, E. Mecanismos de controle da gestão do SUS à luz da lei complementar nº 141, de 2012. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 1, p. 66-74, 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3.ed. Lisboa: Edições, 2004.

BARENDT, E.; ROUSSEAU, D. M. **Evidence-based management**: How to use evidence to make better organizational decisions. Londres: Kogan Page Publishers, 2018.

BARON, J. A. Brief History of Evidence-Based Policy. **The Annals Of The American Academy Of Political And Social Science**, v. 678, n. 1, p. 40-50, 2018.

BARTLEY, T. Transnational governance as the layering of rules: intersections of public and private standards. **Theoretical Inquiries in Law**, v. 12, n. 2, p. 25-51, 2011.

BARTOLINI, D.; SANTOLINI, R. Fiscal rules and the opportunistic behaviour of the incumbent politician: evidence from Italian municipalities. **CESifo Working Paper**, 2009. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/26650>>. Acesso em 13.abr.2019.

BARTON, D.; COURT, D. Making advanced analytics work for you. **Harvard Business Review**, v. 90, n. 10, p. 78-83, 2012.

BARTUNEK, J.; RYNES, S.; IRELAND, R. Duane. What makes management research interesting, and why does it matter? **Academy of Management Journal**, v. 49, n. 1, p. 9-15, 2006.

BATTISTELLI, F. A administração local como fator de desenvolvimento: os municípios (*comuni*) da Itália Meridional e o controle de gestão. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 1, p. 17-44, 2003.

BATTY, M. Big data and the city. **Built Environment**, v. 42, n. 3, p. 321-337, 2016.

BATTY, M.; AXHAUSEN, K.; GIANNOTTI, F.; POZDNOUKHOV, A.; BAZZANI, A.; WACHOWICZ, M.; PORTUGALI, Y. Smart cities of the future. **The European Physical Journal Special Topics**, v. 214, n. 1, p. 481-518, 2012.

BEHN, R. The big questions of public management. **Public Administration Review**, v. 55, n. 4, p. 313-324, 1995.

BONAFONT, L. C. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BÖRZEL, T. What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. **European Integration online Papers (EIoP)**, v. 1, n. 16, 1997.

BORZEL, T. A. Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 253-273, 1998.

BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. E. **Strategy of decision**: policy evaluation as a social process. Free Press, 1963.

BRINER, R. B.; DENYER, D. **Systematic review and evidence synthesis as a practice and scholarship tool**. Handbook of evidence-based management: Companies, classrooms and research. Newgen, 2012.

BROSE, M. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais?. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 95-138, 2002.

BRYANT R.; KATZ R. H.; LAZOWSKA E. D. (2008) Big-data computing: Creating revolutionary breakthroughs in commerce, science and society. **Computing Research Initiatives for the 21st Century, Computing Research Association**, v. 8. Disponível em: <http://www.cra.org/ccc/docs/init/Big_Data.pdf> Acesso em: 12.out. 2018.

BULKELEY, H.; CASTÁN BROTO, V. Government by experiment? Global cities and the governing of climate change. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 38, n. 3, p. 361-375, 2013.

BRUGUÉ, Q.; VALLÈS, J. New-style councils, new-style 101ela101tégia: from local government to local governance. **Governance**, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BULLOCK, H.; MOUNTFORD, J.; STANLEY, R. **Better policy-making**. London: Centre for Management and Policy Studies, 2001.

CAIRNEY, P. The UK government's imaginative use of evidence to make policy. **British Politics**, v. 14, n. 1, p. 1-22, 2019.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. *et al.* (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121.

CARTER, C.; CLEGG, S.; KORNBERGER, M. Reframing strategy: power, politics and accounting. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 23, n. 5, p. 573-594, 2010.

COLLINS, H. M. Lead into gold: the science of finding nothing. **Studies In History And Philosophy Of Science Part A**, v. 34, n. 4, p. 661-691, 2003.

CHEN, Y.; HSIEH, T. Big Data for Digital Government. **International Journal Of Public Administration In The Digital Age**, v. 1, n. 1, p. 1-14, 2014.

CHILD, J. Strategic choice in the analysis of action: structure organizations and environment: retrospect and prospect. **Organization Studies**, v. 18, n. 1, p. 43-76, 1997.

CHILD, J.; RODRIGUES, S. B. How Organizations Engage with External Complexity: a political action perspective. **Organization Studies**, v. 32, n. 6, p. 803-824, 2011.

CLARKE, R. Big data, big risks. **Information Systems Journal**, v. 26, n. 1, p. 77-90, 2016.

CLEGG, S., COURPARSSON, D.; PHILLIPS, N. **Power and Organizations**. Londres: Sage, 2006.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CORBIN, J. M.; STRAUSS, A. Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria. **Qualitative Sociology**, v. 13, n. 1, p. 3-21, 1990.

COSTA, C. G. F.; DA SILVA, E. V. O que Realmente Importa no Processo de Tomada de Decisão Considerando Políticas Públicas Baseadas em Evidência. **Revista Administração em Diálogo-RAD**, v. 18, n. 2, p. 124-143, 2016.

DAHL, R. A.; LINDBLOM, C. E. **Politics, economics and welfare: planning and politico-economic systems, resolved into basic processes**. New York: Harper & Brothers, 1953.

DAVIES, P. Is evidence based government possible? **Jerry Lee Lecture, presented at the 4th annual Campbell Collaboration Colloquium**. Washington DC, USA, 2004. Disponível em: <<http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041>>. Acesso em: 23.mar.2019.

DAVIES, P. What is Evidence-based Education? **British Journal Of Educational Studies**, v. 47, n. 2, p. 108-121, 1999.

DAVIES, H.; NUTLEY, S.; SMITH, P. **What Works?: Evidence-based policy and practice in public services**. Bristol: The Policy Press, p. 1-11, 2000.

DEANGELIS, T. Shaping evidence-based practice. **APA Monitor**, v. 35, n. 3, p. 26-31, 2005.

DENHARDT, R. B. **Teoria geral da administração pública**. São Paulo: Cengage, 2012.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. Introduction: the discipline and practice of qualitative research. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Eds.). **Handbook of Qualitative Research**. 2.ed. Thousand Oaks: Sage, 2000.

DIAS, L. N. S.; MATIAS-PEREIRA, J.; FARIAS, M. R. S.; PAMPLONA, V. M. S. Fatores Associados ao Desperdício de Recursos da Saúde Repassados pela União aos Municípios Auditados pela Controladoria Geral da União. **Revista Contabilidade & Finanças-USP**, v. 24, n. 63, p. 206-218, 2013.

DINIZ, E. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 13-22, 2001.

ROUSSEAU, D. M. (Ed.). **The Oxford handbook of evidence-based management**. Oxford University Press, 2012.

DROR, J. **Design for policy sciences**. New York: American Elsevier Publishing Company, 1971.

DROR, Y. Muddling Through-" Science" or Inertia?. **Public Administration Review**, p. 153-157, 1964.

DROR, Y. **Public Policymaking Reexamined**, 2 ed., New Jersey: Transaction Publishers, 1989.

DUNDON, T.; RYAN, P. Interviewing Reluctant Respondents: strikes, henchmen, and gaelic games. **Organizational Research Methods**, v. 13, n. 3, p. 562-581, 2009.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

EASTON, D. **The political system**. New York: Willey, 1953.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ETZIONI, A. Mixed-scanning: A" third" approach to decision-making. **Public Administration Review**, p. 385-392, 1967.

EVANS, J.; KARVONEN, A.; RAVEN, R. The experimental city: new modes and prospects of urban transformation. In: EVANS, J.; KARVONEN, A.; RAVEN, R. (Eds.) **The experimental city**. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2016.

FESTINGER, L. **A theory of cognitive dissonance**. Stanford university press, 1957.

FINCH, J. **Research and policy: The uses of qualitative methods in social and educational research**. London: Falmer Press, 1988.

FISCHER, F.; FORESTER, J. (Eds.) **The argumentative turn in policy analysis and planning**. London: Duke University Press/UCL Press, 1993.

FORD, E.; DUNCAN, W; BEDEIAN, A.; GINTER, P.; ROUSCULP, M.; ADAMS, A. A pesquisa que faz diferença. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 4, p. 86-101, 2003.

FONTANA, A.; FREY, J. Interviewing: the art of science. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Eds.). **Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

FREDERICKSON, H. G. The repositioning of American public administration. **PS: Political Science & Politics**, v. 32, n. 4, p. 701-712, 1999.

FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, v. 9, n. 2, p. 115-143, 2001.

GALLO, E.; SETTI, A. Território, intersectorialidade e escalas: requisitos para a efetividade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, p. 4383-4396, 2014.

GAMORAN, A. Evidence-based policy in the real world: A cautionary view. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 678, n. 1, p. 180-191, 2018.

GEYSKENS, I.; KRISHNAN, R.; STEENKAMP, J. E. M.; CUNHA, P. V. A Review and Evaluation of Meta-Analysis Practices in Management Research. **Journal Of Management**, v. 35, n. 2, p. 393-419, 2008.

GILLESPIE, B.; OTTO, C.; YOUNG, C. Bridging the academic-practice gap through big data research. **International Journal of Market Research**, v. 60, n. 1, p. 11-13, 2018.

GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research**. Routledge, 2017.

GODOY, A. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.3, p. 20-29, 1995.

GOLDSMITH, S. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília: ENAP, 2006.

GRINDLE, M. Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America. **HKS Faculty Research Working Paper Series**, RWP 10-025, p.1-29, 2010. Disponível em: <<https://dash.harvard.edu/handle/1/4448871>> . Acesso em 19.jan.2019.

GUSTAFSSON, G. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy Sciences**, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

HAJER, M. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. **Policy Sciences**, v. 36, n. 2, p. 175-195, 2003.

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Wheatsheaf Books, 1988.

HAMORI, M.; KOYUNCU, B.. Experience matters? The impact of prior CEO experience on firm performance. **Human Resource Management**, v. 54, n. 1, p. 23-44, 2015.

HARTLEY, J. Case studies in organizational research. In: CASSELL, C.; SYMON, G. (Eds.) **Qualitative Methods in Organizational Research: A Practical Guide**. London: Sage, 1997.

HEATH, C.; LARRICK, R. P.; KLAYMAN, J. Cognitive repairs: How organizational practices can compensate for individual shortcomings. In Staw, B.M., Cummings, L.L. (Eds.), **Research in Organizational Behavior**, v. 20, p. 1–37, 1998.

HEBERER, T.; SCHUBERT, G. County and township cadres as a strategic group. A new approach to political agency in China's local state. In: **Critical Readings on the Communist Party of China**, v.4, p. 1141-1177, 2017.

HECLO, H. H. Policy analysis. **British Journal of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 83-108, 1972.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 23-39.

HEINEMANN, R. A., BLUHM, W. T., PETERSON, S. A.; KEARNEY, E. N. **The world of the policy analyst: Rationality, values and politics**. Chatham, NJ: Chatham House, 1990.

HEINRICH, C. J. False or fitting recognition? The use of high performance bonuses in motivating organizational achievements. **Journal Of Policy Analysis And Management**, v. 26, n. 2, p. 281-304, 2007.

HIGHAM, D. J.; BATTY, M.; BETTENCOURT, L. M. A.; GREETHAM, D. V.; GRINDROD, P. An overview of city analytics. **Royal Society Open Science**, v. 4, n. 2, p. 161063, 2017.

HIGHHOUSE, S. Stubborn reliance on intuition and subjectivity in employee selection. **Industrial and Organizational Psychology**, v. 1, n. 3, p. 333-342, 2008.

HINOJOSA, A. S.; GARDNER, W. L.; WALKER, H. J.; COGLISER, C.; GULLIFOR, D. A Review of Cognitive Dissonance Theory in Management Research. **Journal Of Management**, v. 43, n. 1, p. 170-199, 2016.

HODGKINSON, G. The politics of evidence-based decision making. In: ROUSSEAU, D. (Ed.). **The Oxford handbook of evidence-based management**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 404-418.

HOLDEN, M. Urban indicators and the integrative ideals of cities. **Cities**, v. 23, n. 3, p. 170-183, 2006.

HOOD, C. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. **International Public Management Journal**, v. 3, n. 1, p. 1-22, 2000.

HOOD, C.; LODGE, M. **The politics of public service bargains: Reward, competency, loyalty-and blame**. Oxford University Press on Demand, 2006.

HOTA, C.; UPADHYAYA, S.; AL-KARAKI, J. N. Advances in secure knowledge management in the big data era. **Information Systems Frontiers**, v. 17, n. 5, p. 983-986, 2015.

JANSSEN, M.; HOVEN, J V. H. Big and Open Linked Data (BOLD) in government: a challenge to transparency and privacy?. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 363-368, 2015.

KAHNEMAN, D.; LOVALLO, D.; SIBONY, O. Before you make that big decision. **Harvard Business Review**, v. 89, n. 6, p. 50-60, 2011.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. On the interpretation of intuitive probability: a reply to jonathan cohen. **Cognition**, v. 7, n. 4, p. 409-411, 1979.

KAMEIYA, M. Y.; DO CARMO ROMEIRO, M.; KNISS, C. T. Boas práticas em gestão de projetos: um estudo na prefeitura de Praia Grande. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 10, n. 5, p. 870-887, 2017.

KANKANHALLI, A.; HAHN, J.; TAN, S.; GAO, G. Big data and analytics in healthcare: introduction to the special section. **Information Systems Frontiers**, v. 18, n. 2, p. 233-235, 2016.

KARVONEN, A.; VAN HEUR, B. Urban laboratories: experiments in reworking cities. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 38, n. 2, p. 379-392, 2014.

KATZ, B.; BRADLEY, J. **The metropolitan revolution**: how cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy. Washington: Brookings Institution Press, 2013.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume e Fapesp, 2000.

KEYNES, J. M.; JOHNSON, E. S.; MOGGRIDGE, D. E. **The Collected Writings of John Maynard Keynes V1**. Cambridge: Macmillan Cambridge University Press, 1971.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KIRK, J.; MILLER, M. **Reliability and Validity in Qualitative Research**. London: Sage, 1986.

KIRLIN, J. The big questions of public administration in a Democracy. **Public Administration Review**, v. 56, n. 5, p. 416-423, 1996.

KISSELER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KITCHIN, R.; LAURIAULT, T. P.; MCARDLE, G. Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards. **Regional Studies, Regional Science**, v. 2, n. 1, p. 6-28, 2015.

KLEIN, R. Evidence and Policy: interpreting the delphic oracle. **Journal Of The Royal Society Of Medicine**, v. 96, n. 9, p. 429-431, 2003.

KLIJN, E. Policy networks: an overview. In: KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F. (Eds). **Managing complex networks**. London: Sage, 1998.

KLIEVINK, B.; ROMIJN, B. J.; CUNNINGHAM, S.; BRUIJN, H. Big data in the public sector: uncertainties and readiness. **Information Systems Frontiers**, v. 19, n. 2, p. 267-283, 2016.

KNOX, V.; HILL, C. J.; BERLIN, G. Can Evidence-Based Policy Ameliorate the Nation's Social Problems? **The Annals Of The American Academy Of Political And Social Science**, v. 678, n. 1, p. 166-179, 2018.

KOOIMAN, J. Social-Political Governance: Introduction. In: KOOIMAN, J (Ed.). **Modern governance: new government – society interactions**. London: Sage, 1993.

LANEY, D. 3D data management: Controlling data volume, velocity and variety. **META Group Research Note**, v. 6, n. 70, p. 1, 2001.

LASWELL, H. D. Politics: who gets what, when, how. Cleveland. **Meridian Books**, v. 1958, p. 677-715, 1936.

LAVIS, J.; OXMAN, A; LEWIN, S.; FRETHEIM, A. SUPPORT Tools for evidence-informed health Policymaking (STP): Introduction. **Health Research Policy and Systems**, v. 7, p. 1-15, 2009.

LEICESTER, G. The Seven Enemies of Evidence-Based Policy. **Public Money And Management**, v. 19, n. 1, p. 5-7, 1999.

LEMIEUX-CHARLES, L.; CHAMPAGNE, F. **Using knowledge and evidence in healthcare: Multidisciplinary perspectives**. Toronto: University of Toronto Press, 2004.

LINDBLOM, C. E. The Science of "muddling through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, C. E. **Politics and markets: The world's political economic systems**. New York: Basic Books, 1977.

LLEWELLYN, S.; NORTHCOTT, D. The "singular view" in management case studies. **Qualitative Research in Organizations and Management**, v. 2, n. 3, p. 194-207, 2007.

LOHR, S. **The age of big data**. New York Times, v. 11, n. 2012, 2012.

LOPES, A. Medicina Baseada em Evidências: a arte de aplicar o conhecimento científico na prática clínica. **Revista da Associação Médica Brasileira**, v. 46, n. 3, p. 285-288, 2000.

MARCH, J. G. **The ambiguities of experience**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010.

MARCH, J. S.; OLSEN, J. P. Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government. **American Political Science Review**, v. 77, n. 2, p. 281-296, 1983.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARGETTS, H.; SUTCLIFFE, D. Special issue: Potentials and challenges of big data. **Policy & Internet**, v. 5, n. 2, p. 139-146, 2013.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 8-18, 2008.

MEEHL, P. E. **Clinical versus statistical prediction: A theoretical analysis and a review of the evidence**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1954.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-79, 2008.

MILLER, S. J.; HICKSON, D. J.; WILSON, D. C. A tomada de decisão nas organizações. CLEGG, Stewart, HARDY, Cynthia, NORD, Walter. In: CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Ed.) **Handbook de estudos organizacionais. Ação e Análise Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2004.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Síntese de Evidências para Políticas de Saúde: estimulando o uso de evidências científicas na tomada de decisão**. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

MINOGUE, M. Theory and Practice in Public Policy and Administration. **Policy & Politics**, v. 11, n. 1, p. 63-85, 1983.

MOORE, M. **Criando valor público: gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

MULLICH, J. **Closing the Big Data Gap in Public Sector**. New York City, United States: Bloomberg Businessweek Research Services, 2013.

NELKIN, D. (Ed). **Controversy: politics of technical decisions**. Sage Publications, Inc, 1992.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. 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.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2005.

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.

NUTLEY, S.; WEBB, J. **Evidence and the policy process**. What works? Evidence-based policy and Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: The Policy Press, 2000.

OBSERVAVIX. **Vitória em Dados**: Legado Vitória em Dados. Disponível em:< <https://observavix.vitoria.es.gov.br/diretorio/12>>. Acesso em: 20.ago.2019.

OLIVER, K.; INNVAR, S.; LORENC, T.; WOODMAN, J.; THOMAS, J. 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.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **World report on knowledge for better health**: strengthening health systems. World Health Organization, 2004.

PATTON, M. Q. Two decades of developments in qualitative inquiry: A personal, experiential perspective. **Qualitative Social Work**, v. 1, n. 3, p. 261-283, 2002.

PARKHURST, J. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. Routledge, Abingdon, Oxon, UK: Taylor & Francis, 2017.

PARSONS, W. From Muddling Through to Muddling Up - Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government. **Public Policy And Administration**, v. 17, n. 3, p. 43-60, 2002.

PARSONS, W. **Public policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 1995.

PEDERSEN, A. R.; SEHESTED, K.; SORENSEN, E. Emerging theoretical understanding of pluricentric coordination in public governance. **The American Review of Public Administration**, v. 41, n. 4, p. 375-394, 2011.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PFEFFER, J.; SUTTON, R. **The knowing-doing gap**: How smart companies turn knowledge into action. Cambridge: Harvard Business Press, 2000.

PFEFFER, J.; SUTTON, R. Evidence-based management. **Harvard Business Review**, v. 84, n. 1, p. 62, 2006a.

PFEFFER, J.; SUTTON, R. Management half-truths and nonsense: How to practice evidence-based management. **California Management Review**, v. 48, n. 3, p. 77-100, 2006b.

PRICE, C.; TSOUROS, A. Our cities, our future: policies and action plans for health and sustainable development. **International Healthy and Ecological Cities Congress**. Geneva: OMS, 1996.

RAMOS, C.; MILANESI, A. **Public Management Models, Latin America**. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Cham: Springer International Publishing, p. 70-79, 2017.

REGONINI, G. Paradossi della democrazia deliberativa. **Stato e Mercato**, v. 73, n. 1, p. 3-31, 2005.

REUBER, R. Management experience and management expertise. **Decision Support Systems**, v. 21, n. 2, p. 51-60, 1997.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance**: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Buckingham/Filadélfia: Open University Press, 1997.

RICHARDS, D.; SMITH, M. J. **Governance and public policy in the United Kingdom**. New York: Oxford University Press, 2002.

ROSENTHAL, R. The file drawer problem and tolerance for null results. **Psychological Bulletin**, v. 86, n. 3, p. 638-641, 1979.

ROUSSEAU, D. M. Is there Such a thing as "Evidence-Based Management"? **Academy Of Management Review**, v. 31, n. 2, p. 256-269, 2006.

ROUSSEAU, D. Envisioning evidence-based management. In: ROUSSEAU, D. (Ed.). **The Oxford handbook of evidence-based management**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 404-418.

ROUSSEAU, D. M.; MANNING, J.; DENYER, D. 11 Evidence in management and organizational science: assembling the field's full weight of scientific knowledge through syntheses. **Academy of Management Annals**, v. 2, n. 1, p. 475-515, 2008.

RYAN, G. W.; BERNARD, H. R. Techniques to identify themes. **Field Methods**, v. 15, n. 1, p. 85-109, 2003.

RYNES, S.; BARTUNEK, J. Evidence-based management: Foundations, development, controversies and future. **Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior**, v. 4, p. 235-261, 2017.

SABATIER, P. A. The need for better theories. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview, 2007. p. 3-17.

SANDERSON, I. Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. **Public Administration**, v. 80, n. 1, p. 1-22, 2002.

SANDERSON, Ian. Complexity, 'practical rationality' and evidence-based policy making. **Policy & Politics**, v. 34, n. 1, p. 115-132, 2006.

SANDERSON, I. Intelligent policy making for a complex world: pragmatism, evidence and learning. **Political Studies**, v. 57, n. 4, p. 699–719, 2009.

SANDERSON, I. Evidence-based policy or policy-based evidence? Reflections on Scottish experience. **Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice**, v. 7, n. 1, p. 59-76, 2011.

SAHA, D.; PATERSON, R. Local government efforts to promote the “Three Es” of sustainable development: survey in medium to large cities in the United States. **Journal of Planning Education and Research**, v. 28, n. 1, p. 21-37, 2008.

SAUERBRONN, F. F. Governança pública em saúde pós-reforma gerencial no Brasil: reconciliando perspectivas para uma análise multinível. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 3, p. 148-158, 2017.

SAUERBRONN, F. F.; FARIA, A. A. Agência em estratégia: conectando prática social e codeterminação. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 6, p. 49-75, 2011.

SCIPIONI, A; MAZZI, A.; MASON, M.; MANZARDO. A. The Dashboard of Sustainability to measure the local urban sustainable development: The case study of Padua Municipality. **Ecological Indicators**, v. 9, n. 2, p. 364-380, 2009.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SILVEIRA, V. N. S. Racionalidade e organização: as múltiplas faces do enigma. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 4, p. 1107-1130, 2008.

SILVEIRA, C. B; FERNANDES, T. M.; PELLEGRINI, B. **Cidades saudáveis? Alguns olhares sobre o tema**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2014.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SIMON, H. A. Rationality in psychology and economics. **Journal of Business**, v. 59, n. 4, p. 209-224, 1986.

SIMON, H. A. Making management decisions: The role of intuition and emotion. **Academy of Management Perspectives**, v. 1, n. 1, p. 57-64, 1987.

SIMON, H. A. **Models of bounded rationality**: Empirically grounded economic reason. Cambridge: MIT press, 1997.

SIMON, H. A. Information 101: It's not what you know, it's how you know it. **The Journal for Quality and Participation**, v.21, n.4, p. 30-33, 1998.

SLAVIN, R. **The age of evidence**. Huffington Post, 2017. Disponível em: <<http://www.huffingtonpost.com>>. Acesso em: 29.mar.2019.

SMITH, S. R. Hybridization and nonprofit organizations: the governance challenge. **Policy and Society**, v. 29, n. 3, p. 219-229, 2010.

SORENSEN, E. The metagovernance of public innovation in governance networks. In: POLICY AND POLITICS CONFERENCE. 2014. **Anais Eletrônicos...** Bristol, 2014. Disponível em: <<http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/sps/migrated/documents/sorensonthemetagovernanceofpublicinnovation.pdf>>. Acesso em: 17. dez. 2017.

STETLER, C. B. BRUNELL, M.; GIULIANO, K. K.; MORSI, D.; PRINCE, L.; STOKES, V. N. Evidence-based practice and the role of nursing leadership. **JONA: The Journal of Nursing Administration**, v. 28, n. 7/8, p. 45-53, 1998.

STIVERS, C. The ontology of public space: grounding governance in social reality. **American Behavioral Scientist**, v. 52, n. 7, p. 1095-1108, 2009.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

STOKER, G. Notes on Keynote Address. Evidence-Based Policy: The Contribution of Social Science. **Association of Research Centres in the Social Sciences (ARCISS) Conference**, London, 1999.

SORENSEN, E. The metagovernance of public innovation in governance networks. In: POLICY AND POLITICS CONFERENCE. 2014. **Anais Eletrônicos...** Bristol, 2014. Disponível em: <<http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/sps/migrated/documents/sorensonthemetagovernanceofpublicinnovation.pdf>>. Acesso em: 17. dez. 2017.

SUTCLIFFE, S.; COURT, J. **Evidence-based policy making**: What is it? How does it work? What relevance for developing country? London: Overseas Development Institute, 2005.

SUTCLIFFE S.; COURT J. **A Toolkit for Progressive Policymakers in Developing Countries**. London: Overseas Development Institute, 2006.

SVARA, J. The search for meaning in political-administrative relations in local government. **International Journal of Public Administration**, v. 29, n. 12, p. 1065-1090, 2006.

TOMBS, S.; WHYTE, D. **Scrutinizing the powerful: Crime, contemporary political economy and critical social research. Unmasking the Crimes of the Powerful**, New York: Peter Lang, p. 3-48, 2003.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29-52, 2013.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TOULMIN, S. E. **Return to reason**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

TRANFIELD, D.; DENYER, D.; SMART, P. Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. **British Journal of Management**, v. 14, n. 3, p. 207-222, 2003.

VIDEIRA, R. A.; MATTOS, E. Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 15, n. 2, p. 259-286, 2011.

VOSS, C.; TSIKRIKTSIS, N.; FROHLICH, M. Case research in operations management. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 22, n. 2, p. 195-219, 2002.

WALSHE, K.; RUNDALL, T. Evidence-based management: from theory to practice in health care. **The Milbank Quarterly**, v. 79, n. 3, p. 429-457, 2001.

WALTERS, R. Government manipulation of criminological knowledge and policies of deceit, in T. HOPE; WALTERS (Ed.) **Critical thinking about the uses of research**, London: Centre for Criminal Justice Studies, King's College London, 2008.

WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. **Administrative Science Quarterly**, p. 1-19, 1976.

WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-31, 1979.

WEISS, C. H. Knowledge creep and decision accretion. **Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization**, v. 1, n. 3, p. 381-404, 1980.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation?. **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.

WEŹIAK-BIAŁOWOLSKA, D. Quality of life in cities—Empirical evidence in comparative European perspective. **Cities**, v. 58, p. 87-96, 2016.

WILENSKY, H. L. Social science and the public agenda: reflections on the relation of knowledge to policy in the United States and abroad, **Journal of Health Politics, Policy and Law**, v. 22, n. 5, p. 1241-65, 1997.

WILLIAMSON, O. **The Mechanisms of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WHITLEY, R. On the nature of managerial tasks and skills: their distinguishing characteristics and organization. **Journal of Management Studies**, v. 26, n. 3, p. 209-224, 1989.

WRIGHT, A.; ZAMMUTO, R.; LIESCH, P.; MIDDLETON, S.; HIBBERT, P.; BURKE, J.; BRAZIL, V. Evidence-based management in practice: opening up the decision process, decision-maker and context. **British Journal of Management**, v. 27, n. 1, p. 161-178, 2016.

YATES, J. F.; POTWOROWSKI, G. A. Evidence-based decision management. In D. Rosseau (Ed.), **The Oxford handbook of evidence-based management**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 198–222.

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

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. **Theories of the Policy Process**, v. 2, p. 65-92, 2007.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In: **Theories of the Policy Process**, 2 ed. Londres: Routledge, 2019. p. 65-92.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA – SECRETÁRIOS E SUBSECRETÁRIOS

Nome:

Local de Trabalho:

Cargo:

Tempo na Função:

O entrevistado – Trajetória Pessoal e Profissional

1. Como foi a sua trajetória profissional, incluindo formação e experiências, antes de assumir o cargo atual?
2. De que modo ocorreu a sua entrada neste cargo, ao serviço público no geral, e há quanto tempo você o exerce?
3. Quais são seus papéis e atribuições?

A Secretaria – Gestão baseada em evidências?

4. Existem documentos (atas, normas, leis e decretos, relatórios e cartilhas) que tratam do uso de indicadores nas decisões da gestão municipal?
5. Os dados gerados pelo Observavix são utilizados no desenho dos programas das políticas?
6. Em geral a evidência é utilizada para prestar contas?
7. Na sua opinião, a gestão baseada em evidências no setor público ainda é incipiente e permanece apenas a nível de discurso?
8. O uso de evidências na gestão pública é um processo sob interferência da barganha política?
9. A tomada de decisão na secretaria depende mais da intuição/experiência do gestor do que da evidência em si?
10. Há decisões tomadas simplesmente com base no que parece ter funcionado antes em gestões anteriores?
11. Crenças e ideologias ainda influenciam a tomada de decisão na gestão municipal?
12. “Causa ou consequência?”: há política baseada em evidências ou evidências baseadas em política? (Ou seja, toma-se a decisão e em função desta geram-se os dados para respaldar/justificar tal decisão).

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA – INTEGRANTE OBSERVAVIX

Nome:

Local de Trabalho:

Cargo:

Tempo na Função:

O entrevistado – Trajetória Pessoal e Profissional

1. Como foi a sua trajetória profissional, incluindo formação e experiências, antes de assumir o cargo atual?
2. De que modo ocorreu a sua entrada neste cargo, ao serviço público no geral, e há quanto tempo você o exerce?
3. Quais são seus papéis e atribuições?

A Secretaria – Gestão baseada em evidências?

4. De que forma a Política Municipal de Monitoramento de Indicadores é utilizada pelas Secretarias da Prefeitura?
5. Existem documentos (atas, normas, leis e decretos, relatórios e cartilhas) que tratam do uso de indicadores nas decisões da gestão municipal?
6. Como são processados estes dados na estrutura funcional-hierárquica da Secretaria? Há analista(s) responsáveis para o processamento da informação gerada pelo Observatório?
7. Os dados gerados pelo Observatório são utilizados no desenho dos programas das políticas?
8. Em geral a evidência é utilizada para prestar contas?
9. Na sua opinião, a gestão baseada em evidências no setor público ainda é incipiente e permanece apenas a nível de discurso?
10. O uso de evidências na gestão pública é um processo sob interferência da barganha política?
11. A tomada de decisão na secretaria depende mais da intuição/experiência do gestor do que da evidência em si?
12. Há decisões tomadas simplesmente com base no que parece ter funcionado antes em gestões anteriores?
13. Crenças e ideologias ainda influenciam a tomada de decisão na gestão municipal?
14. “Causa ou consequência?”: há política baseada em evidências ou evidências baseadas em política? (Ou seja, toma-se a decisão e em função desta geram-se os dados para respaldar/justificar tal decisão).

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Sr.(a) _____ foi convidado(a) a participar da pesquisa intitulada **POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS E OS LIMITES DO GERENCIALISMO NA GESTÃO MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO NO PODER LOCAL**, sob a responsabilidade de **ARIANA MARCHEZI DE SOUZA**.

JUSTIFICATIVA

Nas últimas duas décadas o interesse pelas cidades tem crescido à medida que se vai dando conta que as cidades configuram-se no principal vetor de transformações no futuro da sociedade. Neste sentido, ao compreender os aspectos que interferem no uso efetivo das evidências na gestão pública, espera-se que as prefeituras possam melhorar seus indicadores com políticas públicas mais bem focadas nos problemas da cidade e, como se trata de um enfoque voltado para sustentabilidade, possam também cumprir os objetivos do milênio no âmbito dos governos locais.

OBJETIVO(S) DA PESQUISA

Dada a crescente produção de indicadores urbanos e da possibilidade de transformá-los em evidências para melhoria da gestão pública, cuja evolução depende das decisões tomadas a partir destas evidências, ainda que submetidas a questões de ordem subjetiva, o problema de pesquisa consiste em compreender: como ocorre a geração e a apropriação de evidências no processo decisório do poder público municipal, marcado pela reprodução de práticas tradicionais-personalistas baseadas em crenças e ideologias?

Em face do problema apresentado, esta pesquisa tem como objetivo geral compreender como os agentes públicos lidam com as diferentes fontes de evidências e utilizam os indicadores municipais no processo decisório do poder público municipal. Para tanto, a pesquisa buscou se orientar pelo cumprimento dos seguintes objetivos específicos: (1) Identificar as possíveis contradições entre política e administração na relação entre gerencialismo e um tipo de “evidência baseada em política”; (2) Avaliar as possibilidades de transição de uma “evidência baseada em política” para a “política baseada em evidência” ou, em outras palavras, a alteração do uso de evidências ex-ante em vez de ex-post; (3) Analisar os limites e possibilidades do gerencialismo nas decisões do poder público municipal.

PROCEDIMENTOS

Ao assumir a gestão pública baseada em evidências como objeto de estudo em prefeituras municipais, é crucial capturar uma amostra acessível desta esfera do poder público, minimamente estruturada em termos de gestão de indicadores. Dado que Vitória é o único município espírito-santense que possui um observatório de indicadores configurado e em plena execução, justifica-se a seleção do presente estudo de caso na Prefeitura de Vitória. Sendo assim, a coleta de dados será feita a partir de entrevistas semiestruturadas, com questões abertas que buscam liberar o entrevistado para falar o que quiser sobre cada questão colocada.

Os entrevistados serão, a priori, informados do objetivo da pesquisa, bem como do anonimato e confidencialidade de seus relatos. Os conteúdos serão gravados em áudio com a devida concordância e acompanhados por anotações em caderno de campo, para posteriormente serem transcritos na íntegra.

Na composição dos sujeitos da pesquisa, serão selecionados secretários e subsecretários, envolvidos diretamente nas decisões municipais. Considerando que o estudo de caso na Prefeitura de Vitória foi norteado pela existência de um observatório de indicadores e que o processo decisório envolve um conjunto de pessoas que preparam os documentos, assessoram nas decisões e contribuem com o trâmite interno da decisão tomada, um dos líderes do ObservaVix também será entrevistado.

DURAÇÃO E LOCAL DA PESQUISA

As entrevistas serão realizadas na Prefeitura de Vitória-ES, localizada na Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1927 - Bento Ferreira, com duração aproximada de 60 minutos.

GARANTIA DE RECUSA E/OU RETIRADA DE CONSENTIMENTO

O(A) Sr.(a) não é obrigado(a) a participar da pesquisa, podendo deixar de participar dela em qualquer momento de sua execução, sem que haja prejuízos decorrentes de sua recusa. Caso decida retirar seu consentimento, o(a) Sr.(a) não mais será contatado(a) pela pesquisadora.

GARANTIA DE MANUTENÇÃO DO SIGILO E PRIVACIDADE

A pesquisadora se compromete a resguardar sua identidade durante todas as fases da pesquisa, inclusive após publicação. Destaca-se que os nomes, graduações, descrições detalhadas acerca da secretaria que lideram e o tempo na função não serão apresentados para fins de anonimato.

ESCLARECIMENTO DE DÚVIDAS

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa ou para relatar algum problema, o(a) Sr.(a) pode contatar o(a) pesquisador(a) ARIANA MARCHEZI DE SOUZA no telefone (27)99502-2883, e/ou e-mail arianamds@yahoo.com.br, ou ainda, no endereço Rua Desembargador Eurípedes Queiroz do Valle, nº 550, apto 505, bairro Jardim Camburi, Vitória-ES e CEP 29090-090.

Declaro que fui verbalmente informado e esclarecido sobre o presente documento, entendendo todos os termos acima expostos, e que voluntariamente aceito participar deste estudo. Também declaro ter recebido uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, de igual teor, assinada pelo(a) pesquisador(a) principal ou seu representante, rubricada em todas as páginas.

Vitória-ES, _____

Participante da pesquisa

Pesquisadora