

# O que Realmente Importa no Processo de Tomada de Decisão Considerando Políticas Públicas Baseadas em Evidência

*What Really Matters in the Decision-Making Process Considering Policy Evidence-Based*

Carlos Germano Ferreira Costa<sup>1</sup>  
Edson Vicente da Silva<sup>2</sup>

## Resumo

Políticas públicas fundamentadas em evidência têm se tornado uma parte fundamental da forma de agir de muitos governos ao redor do mundo como resposta à necessidade de prestar contas de suas decisões e ações. No contexto de políticas públicas compreender os fatores que venham a desencadear respostas e impactos não são tão fáceis de se conceber, como poderíamos pensar à primeira vista. Não obstante, a existência de modelos conceituais normativos poderiam oferecer suporte para a evidência na tomada de decisões. Sem a menor dúvida a esse respeito, existem inúmeras ideias e conceitos relevantes para a temática de políticas baseadas em evidência, a partir dos quais podemos aprender muito. Porém, o discutido aqui busca contribuir para o debate sobre o processo de tomada decisão, abordando conceitos caros à responsabilização, e o papel que esta desempenha. Concluímos que há uma forte necessidade de mais, e aprofundados, estudos no intuito de melhor de identificar condições particulares sob as quais conceitos de implementação e entrega tomem lugar, juntamente à prestação de contas.

**Palavras-chave:** Tomada de decisão, Responsabilidade, Políticas Públicas, Interdisciplinar.

## Abstract

*Public policies based on evidence have become a key part of the course of action of many governments around the world in response to the need to be accountable for their decisions and actions. In the context of public policies to understand the factors that may trigger responses and impacts are not as easy to conceive, as we might think at first glance. Nevertheless, the existence of normative conceptual models could provide support for evidence in decision-making. With no doubt about it, there are numerous ideas and concepts relevant to the theme of policies based on evidence, from which we can learn a lot. However, what we discuss here seeks to contribute to the debate on the decision-making process, addressing concepts concerning accountability, and the role it plays. We conclude that there is a strong need for more, and in-depth studies in order to better identify the specific conditions under which implementation and delivery concepts take place, along with accountability.*

**Keyword:** *Decision-making, Capacity to Respond, Public Policies, Interdisciplinary.*

<sup>1</sup> carlosgermanopj@gmail.com. Pesquisador da *Universidad Politécnica de Madrid* (Espanha). Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente – UFC. Av. Complutense s/n, Ciudad Universitaria, 28040 - Madrid – Espanha.

<sup>2</sup> pmgpp@univali.br. Professor do Instituto Federal Catarinense – IF-Catarinense. Doutorando em Administração e Turismo na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Rua das Rosas, s/n, Vila Nova, CEP: 88965-000 - Santa Rosa do Sul, SC – Brasil.

Recebido em 08.08.2014  
Aprovado em 18.01.2016

## Introdução

Políticas públicas baseadas em evidência têm se tornado uma parte fundamental da forma de agir de muitos governos ao redor do mundo como resposta à necessidade de prestar contas de suas decisões e ações. Nesse sentido, o crescente interesse, e tentativa de utilização dessa ferramenta em Timor-Leste, entre os anos de 1999 e 2012 – anos relacionados com o processo de pacificação e estabilização dirigidos pelas Nações Unidas – foram a maior inspiração para a elaboração desse trabalho.

À primeira vista o processo de tomar decisões parece ser trivial, por ser corriqueiro, entretanto nem sempre pode ser considerado simples, uma vez que, por mais recorrente que possa parecer uma tomada de decisão, esta sempre implicará em ganhos ou/e perdas, o que muitas vezes não é uma tarefa viável de se prever, uma vez que tomamos decisões a todo o momento, com diferentes níveis de importância, em circunstâncias mutáveis, e com diferentes níveis de consciência; em poucas palavras, uma mesma situação poderia exigir processos de decisão distintos a depender do momento no tempo e outros diversos fatores concorrentes em que essas decisões necessitassem ser tomadas, e esses processos poderiam, por sua vez, gerar, resultados distintos.

Diante desse risco, acreditamos que a evidência poderia representar um instrumento a ser utilizado como forma de garantir limites e continuidade nesse processo, além disso, a utilização de modelos normativos adequados poderia vir a ser uma ferramenta útil na forma de propô-los como forma de responsabilização a partir de seus resultados. Conforme defende Lorenc *et. al.*, (2012) seria importante entender o processo de tomada de decisão, e o papel desempenhado pela pesquisa em relação ao conceito de evidência, abordando diferentes setores e fatores, uma vez que intervenções executadas dentre distintos setores, e dependendo dos fatores abordados, podem vir a ter impactos substanciais. É, entretanto, importante ressaltar que o uso da evidência teria como objetivo informar o processo de decisão política, e não apenas apontar eventuais objetivos da política (SUTCLIFFE; COURT, 2005). A evidência seria, assim, caracterizada como alguma coisa que forneceria provas para a tomada de decisão, abrangendo resultados de pesquisas, bem como consenso de especialistas reconhecidos onde se incluíam fatos ou dados oriundos de análises previamente desenvolvidas (STETLER *et. al.*, 1998).

Como forma de introduzir o tema propomos um exercício simples de reflexão ao abordar brevemente o processo de tomada de decisão entre decidir se devemos utilizar serviços de transportes públicos ou veículos particulares. O processo de tomada de decisão, nesse exemplo, poderia refletir não somente uma relação direta de interdependência com a outra –, mas também, de poder, já que a decisão nesse caso poderia ser determinada por fatores que se sobreporiam ao “poder” de decisão do próprio indivíduo/corpo de governo – forçado pelas circunstâncias –, sendo condicionada por decisões tomadas em outros níveis que, em geral, superariam o horizonte do que é perceptível; o caso representado por políticas públicas. Nesta situação e diante das circunstâncias diversas presentes, fundamentar o processo de tomada de decisão exigiria uma análise aprofundada dos fatores que estimulam/desestimulam uma escolha em relação à outra, mas também de seus resultados e responsabilidade. No contexto de políticas públicas compreender os fatores que venham a desencadear respostas e impactos não são tão fáceis de se conceber, como poderíamos pensar à primeira vista. Não obstante, a existência de modelos conceituais normativos poderiam oferecer suporte confiável na tomada de decisões, não representando, porém, uma garantia infalível.

De todo modo é do interesse desse estudo avaliar o processo de tomada de decisão buscando contribuir em termos de discussões acerca do conhecimento teórico/empírico do tema, no contexto de políticas públicas como “processo de decisão” ou “decisão política” (LASSWELL, 1956), buscando um enfoque baseado em evidência, já que ações governamentais intersetoriais apresentam inúmeros desafios relacionados particularmente ao papel da pesquisa com enfoque em evidência e o processo de decisão entre setores, ou à “cultura de evidência” entre tomadores de decisão em diferentes campos de atuação (LORENC *et. al.*, 2014). Sob essa perspectiva, acredita-se que o desenvolvimento de trabalhos empíricos utilizando o ciclo de políticas públicas baseado em modelos normativos possam suscitar relações interdisciplinares, contribuindo assim no desvendamento de outras questões como a necessidade de fixar uma ordem conceitual em torno do processo de decisão, e em razão disso, conduzir e maximizar a avaliação de políticas públicas voltadas à adequação institucional que a

sociedade exige atualmente, para finalmente, alcançar êxito em seus processos (SOLÍS *et. al.*, 2009).

Ressaltamos que nesse estudo, optamos por utilizar os seguintes termos sem distinção - "processo de tomada de decisão" ou "decisão política" - por estarmos buscando desenvolver o tema em um contexto de políticas públicas de forma global; uma vez que, por sua natureza, decisões políticas são tomadas por governos, corpos administrativos, atores nacionais e/ou internacionais, representando nestas situações "políticas públicas" propriamente ditas (DAVIES, 2004).

Sem a menor dúvida a esse respeito, existem inúmeras ideias e conceitos relevantes para a temática de políticas baseadas em evidência, assim como inúmeros modelos a partir dos quais podemos aprender muito, porém, o discutido aqui busca contribuir para o debate sobre o processo de tomada decisão, discutindo modelos normativos como suporte à responsabilização, e o papel que estes alcançam tanto no plano nacional quanto internacional. Buscamos introduzir de forma direta o tema da responsabilidade, como fundamentação teórica, que se torna central, e passa a ser concebido na sua acepção mais literal e profunda, que nos conduz ao conceito de "capacidade de responder" (MELUCCI, 1991), e em nossa concepção teria relação direta com o conceito de "prestação de contas", tanto da política em si quanto dos gestores dessa política.

Desse modo, dentro desse enfoque tentamos buscar uma forma de entender e relacionar o conceito de evidência no processo de tomada de decisão frente às transformações recentes que tem correspondência com a construção de políticas públicas e/ou sociais, priorizando a abordagem de desenvolvimento e enquadramento de políticas públicas na constituição de sociedades o que poderia em último caso envolver conceitos mais amplos de experiência, conhecimento e julgamento, recursos, valores, hábitos e tradição, prestação entre outros que serão abordados mais adiante (DAVIES, 2004).

A maior parte das pesquisas sobre processos de tomada de decisão abordando evidência têm, em geral, foco em temas relacionados à saúde pública (LORENC *et. al.*, 2014), por essa razão observamos a necessidade de explorar a cultura da evidência em políticas públicas em setores distintos da área de saúde de modo a desenvolver um

conceito mais acurado de como a pesquisa em evidência poderia impactar no processo de decisão política de forma mais ampla. Apesar de não termos o intuito de “mensurar” evidências diante do “objeto” políticas públicas, nesse caso específico, concebemos a possibilidade de identificar capacidades de se assumir limites e de interagir com os diversos elementos e fatores presentes no processo da tomada de decisão, fundamentados no uso de modelos normativos.

O objetivo desse estudo é, então, voltado para a articulação entre as dimensões teóricas de modelos normativos referentes à tomada de decisão e evidências em políticas públicas eficientes, que em último caso poderiam gerar uma situação em que futuras políticas compensatórias recomendadas para situações de emergências, de risco ou de superação de legados históricos poderiam ser melhor direcionadas e adaptadas a realidades específicas. Dessa forma, como seria esperado, o processo de tomada de decisão necessitaria de uma avaliação periódica, tanto do processo em si quanto de suas ferramentas e modelos, passando por sua construção, implementação, sua realização, e por fim alcançando a conclusão do processo de tomada de decisão da política na forma de um conceito de responsabilidade.

Esse estudo teve como base teórico-metodológica Melucci (1991), que identifica quatro categorias principais de metodologias utilizadas para este tipo de estudo: a observação de comportamentos, pesquisas e análise de documentos, biografia e métodos quantitativos. Cada uma dessas metodologias é cheia de dificuldades e os resultados estão abertos a interpretações diferentes. Assim sendo, para o adequado desenvolvimento da temática abordada dentro do contexto desse estudo decidimos por fim utilizar um enfoque fundamentalmente qualitativo, relacionado diretamente ao conceito de “responsabilidade” ou “prestação de contas”, como entendido nesse artigo, sendo assim guiado pela pesquisa e análise de documentos e, aliado, nesse caso, à discussão de temas e conceitos propostos por pesquisadores representativos da área.

Assim sendo, nos parece importante contextualizar as bases que originaram essa pesquisa. A mesma surgiu do interesse em abordar a temática da tomada de decisão relacionada ao conceito de evidência a partir do desenvolvimento do estudo-base: a tese intitulada “Desigualdade, pobreza e governança: uma agenda para Timor-Leste” buscou avaliar o desenvolvimento do processo de tomada de decisão no desenvolvimento de

políticas de desenvolvimento baseado nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio adotado nesse país por ONGs, o governo local, as Nações Unidas e suas agências; onde foi observado que o uso de evidência nem sempre ficou claro, o que de certo modo pode ter contribuído na limitação do alcance das políticas de desenvolvimento adotadas, não obstante, não é objetivo desse artigo analisar diretamente o desenvolvimento das políticas adotadas em Timor-Leste, apesar deste país representar um caso complexo de desenvolvimento de políticas de desenvolvimento internacional devido às características inerentes à sua história, tendo sido durante anos um laboratório real de desenvolvimento e avaliação das mesmas. Isto, de nenhum modo implica que a abordagem aqui utilizada para analisar o caso de Timor-Leste seja a única abordagem possível ou que este artigo capture completamente o que constitui a “construção” de um governo baseado em evidências, principalmente quando se abordar nações recém-emergidas de conflitos. É, também, mister lembrar que este artigo não representa uma visão oficial do governo timorense, ONGs e Nações Unidas e suas agências.

Esse artigo, representa dessa forma, um recorte que buscou fundamentar teórica e empiricamente a análise do processo de desenvolvimento de políticas públicas de desenvolvimento que deveriam ser baseadas em evidências mas que nessa realidade específica, são em sua maioria gestadas como a arte do possível dentro de certas circunstâncias políticas num dado momento e, partindo desse ponto propor meios de fundamentar o processo decisório pela utilização de modelos normativos ao abordar o conceito de responsabilidade. Ao abordarmos esse conceito, como forma de evidência, esperamos que essa discussão não seja somente retórica. Apesar dos diferentes tipos de evidências existentes, nós buscamos representar evidência como resultado, pautado pelo uso de modelos normativos que possam subsidiar a decisão política e sua implementação, discutindo brevemente alguns modelos que acreditamos possam contribuir para a evidência, assim como alguns mecanismos que acreditamos serem necessários para que isso ocorra.

Como parte de um extenso levantamento de fontes secundárias para a coleta de informações e para a compreensão do debate sobre a questão da tomada de decisão em políticas públicas esse estudo foi fundamentado na análise de documentos oficiais, mapeamento da produção científica e de relatórios relevantes para a temática e

experiências práticas de tomada de decisão tendo esse país como objeto de estudo. A coleta de dados foi realizada entre Junho e Dezembro de 2012 em Timor-Leste tendo sido apoiada na revisão de literatura e das bases de dados fundamentados em relatórios, periódicos e publicações especializadas das agências da ONU, governo locais, ONGs e terceiras partes disponíveis entre os anos de 1999 e 2012.

Vale destacar que esse trabalho não teve como pretensão o esgotamento da temática apresentada, nem a análise aplicada de modelos normativos ao caso citado. Entretanto o desenvolvimento do estudo-base incitou questões iniciais que permitiram ampliar, teoricamente, o olhar sob o modelo processual de tomada de decisão em políticas públicas fundamentadas em evidências, o qual não se centrou apenas na operacionalização de etapas orientadas pela busca da tríade eficiência-eficácia-efetividade, mas buscou explorar, ainda que de forma empírica, a produção e a reprodução dos critérios apontados pelos articuladores e tomadores de decisão como elementos essenciais à promoção de políticas relacionadas ao desenvolvimento socio-econômico-ambiental numa caracterização global.

Esse estudo se aproveita da abordagem teórica de modelos normativos para apresentar elementos que acreditamos ser fundamentais no suporte do processo de tomada de decisão para a análise de políticas públicas – conceito de responsabilidade – como forma de articular conceitos importantes para a compreensão das motivações, objetivos e reflexões acerca do uso da evidência em um contexto público discutindo brevemente tanto aspectos teóricos quanto metodológicos presentes nos seguintes modelos normativos: Teoria das Opções Reais (TOR), Teoria da Decisão (TD) e Análise de Custo-Benefício (ACB) e Teoria de Sistemas (TS).

## **Discussão**

### **Políticas e Formulação de Políticas Públicas**

Política direta ou indiretamente influencia a nossa vida, e reflete-se em tudo o que nos rodeia; ao iniciarmos com uma abordagem intuitiva podemos definir política como um conjunto de objetos disformes, modelados pelas circunstâncias, onde um conjunto de ações inter-relacionadas pretende alcançar um conjunto de objetivos inter-relacionados em um dado período de tempo (LASSWELL, 1956). Friedrich (1963)

defende que política representa uma “meta, objetivo ou proposito”. Da mesma forma Lasswell e Kaplan (1970) referem-se ao conceito de “meta”, porém adicionam os conceitos de valores e práticas para o entendimento completo do termo. Já de acordo com Eulau e Prewitt (1973) política representa uma decisão existente caracterizada por consistência e repetitividade em duplo sentido, entre quem formula e quem a cumpre. Saltando alguns anos à frente, para Heideman e Salm (2009) a política é concebida como um instrumento teórico ou processo de conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade assim como à organização, ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas. Já para nós, neste estudo, política deve ser entendida como uma relação de poder entre o que se deseja e o que se pode, de fato, concretizar e, principalmente responsabilidade sobre ações e resultados. Tendo em mente essa breve conceituação sobre “política” passemos a buscar definir propriamente o conceito “política pública”.

Da mesma forma que o termo política, a variação política pública encerra distintos significados. Ao abordarmos a temática de políticas públicas acreditamos ser importante compreender que assim como o conceito de política, que é necessariamente amplo e abstrato devido à sua natureza intrínseca e à sua necessidade de se moldar a diversas situações tendo assim várias definições distintas cunhadas na busca “inatingível” de uma definição - já que muitas vezes os significados e entendimentos são diferentes, porque cada estudioso do tema põem em foco diferentes aspectos do processo com sujeitos, objetos e níveis de decisão distintos -, temos que o termo políticas públicas poderia significar a alocação oficial de valores para toda a sociedade (EASTON, 1953). Assim, numa visão geral, segundo Lahera (2004), uma política pública surgiria de um processo de construção permanente através de convocatórias de atores diversos, que em última análise, seria o que tornaria possível a sua implementação e execução. Enquanto que para Dye (2005) política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer, estabelecendo uma clara relação entre ação e inação política.

Superada as limitações de definição acreditamos ser possível identificar as principais características de políticas públicas como relações entre assuntos diversos, diferentes níveis institucionais, duração ao longo do tempo, utilização de recursos públicos, processo de decisão e de não-decisão, e por fim, consequências (JENKINS,

1978; DUNN, 1981; ANDERSON, 1984; HILL, 1997; DYE, 2005; KRAFT; FURLONG, 2007).

### **Tomada de Decisão sob a Ótica do Conceito de Evidência**

Em 1997, foi introduzido o conceito de “processo de decisão política baseada em evidência”, tendo sido definido como o método ou a abordagem que “fornece melhor informação” sobre políticas, programas e projetos, colocando a “evidência” de pesquisas no centro de desenvolvimento e implementação de políticas (DAVIES, 1999). Essa ferramenta, por assim dizer, teria como objetivo informar o processo de decisão política, e não somente apontar eventuais objetivos da política, representando a integração da experiência e julgamento com a melhor evidência externa disponível a partir de pesquisa sistemática (DAVIES, 2004; SUTCLIFFE; COURT, 2005).

Com a maturação dos estudos sob o tema, mais ênfase foi colocada sobre a necessidade de uma tomada de decisão política baseada em evidência, muito embora os pressupostos racionalistas terem sido desafiados a partir de uma perspectiva construtivista, pode-se argumentar que a tentativa de fundamentar a elaboração de políticas de conhecimento confiável - do quê, como e porquê - mantém a sua relevância e importância. A transparência na tomada de decisões políticas, ainda reside como pedra fundamental no campo de políticas públicas, e invariavelmente implica em falar de seu apelo persuasivo e poder político (DUBOIS; PRADE, 1995; SANDERSON, 2002).

### **Formulação de Políticas, como Resultado de Outros Fatores**

Porém, “evidência”, na forma como a entendemos, não seria o único determinante de decisão política; seria, sim mais um dos vários fatores que contribuiriam para o processo de decisão política. De fato, Parson (2002), descreve a utilização de evidência como o ponto de ruptura com a abordagem tradicional que identifica as pessoas e a política como os únicos fatores de formulação de políticas. Por sua vez, Gray (1997) e Davies (1999; 2004) acreditam ser a introdução de uma tal maneira de pensar que produza uma mudança definitiva a partir do eixo da decisão intuitiva para uma decisão baseada em evidência, onde as decisões passam a ser baseadas nas opiniões e julgamentos, mais propriamente de especialistas.

Esse estudo, no entanto, discorda dessa visão “top-down”, e acredita na possibilidade de validar a evidência de formas que vão além de julgamentos e opiniões de especialistas, que nem sempre contam com todas as informações necessárias e a tempo, e que também sofrem vieses de tipos de formação e escolas de pensamento.

Além disso, segundo Davies (2004), essa distinção entre a decisão com base intuitiva e em evidência nem sempre poderia ser visto como um método político neutro e objetivo para decidir, o que poderia causar certa controvérsia, uma vez que dados podem ser manipulados, interpretações podem ser subjetivas e práticas e, em geral, estariam ligadas à estruturas específicas, à conceitos, valores, e à preferências. Ainda conforme Davies (2004) deveria-se superar a concepção “ingênua” em relação processo de decisão política baseada em evidência. As políticas seriam “objetos” complexos e o processo de decisão política seria influenciado por diversos fatores relevantes, alguns impossíveis de se imaginar/esperar antes de acontecerem. Porém, conforme entendemos nesse estudo, uma vez que se concretizem se tornam bases irrefutáveis de evidência, positiva ou negativa, validadas pela capacidade de responsabilização em todo o seu conceito. Davies (2004) indicou os seguintes fatores como de primordial importância para a decisão política baseada em evidência: experiência, conhecimento e julgamento; recursos; valores; hábito e tradição; lobistas, grupos de pressão e consultores, e; contingências. Nós, adicionaríamos o conceito de responsabilização, já que com a evolução do Estado de Direito e de modelos mais estruturados de governança entre a sociedade civil, os gestores políticos vêm-se limitado pela necessidade de prestar contas por suas ações. Entretanto, quando nada mais resta, o próprio processo de elaboração de políticas, devido a agendas e decisões pode ser influenciado por contingências imprevistas, forçando-se levar em conta as incertezas de longa duração, bem como as aspirações das futuras gerações. Isso pode estar em contradição com a visão de curto prazo da política (PERRI, 2002).

Além disso, é relevante observar que a análise de políticas públicas tem sido permeada por diversos recortes analíticos que comportam diferentes abordagens teóricas e privilegiam marcos distintos como a racionalidade instrumental, as instituições, as redes, o processo e a participação social. Assim, Heidemann e Salm (2009) salientam que a transformação das políticas em ações e mudanças efetivas depende de teorias e

modelo conceituais que auxiliem os agentes a pensá-las e operacionalizá-las evocando e inter-relacionando ideias de progresso, desenvolvimento, Estado e mercado, políticas públicas e os principais processos políticos-administrativos que caracterizam a formulação, implementação e avaliação de programas de desenvolvimento.

### **Da Política às Políticas Públicas e Responsabilidade**

O processo de desenvolvimento de políticas aponta para mudanças profundas que emergem com clareza da construção de referências novas, onde as experiências revelam a crescente complexidade no que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas em que instituições diversas se associam para cumprir um papel até então inexistente, e essa representação se torna emblemática na representação de casos de governos e políticas criadas em locais recém-emergidos de conflitos, como é o caso de Timor-Leste, mas não se limitam a esse exemplos. Já que transformações estruturais geram novas referências valorativas, éticas e de convívio social que criam cenários em que políticas de desenvolvimento se poderiam fundir para valorizar e atingir sustentabilidade (GEHLEN, 2004).

Assim, ao abordarmos essa temática sob a ótica de Melucci (1991) é possível introduzi-la de forma direta sob o tema da responsabilidade, que se torna central em nosso estudo, e passa a ser concebido na sua acepção mais literal e profunda, que nos conduz ao conceito de “capacidade de responder”, que, por sua vez, num conceito mais amplo refere-se à possibilidade de se definir fronteiras, mas também à capacidade de manter uma certa continuidade; o que em última instância seria a própria definição e limitação da nossa “capacidade de responder”; ou seja, esse efeito seria o próprio reflexo da aptidão de reconhecer e, também, de escolher dentre possibilidades dentro de limites estabelecidos num determinado campo de relações constituídos num determinado momento. Ainda, conforme Melucci (1991), a “capacidade de responder” conteria intrinsecamente uma definição de duplo senso: se trataria de responder “de”, e de responder “a”, reconhecendo o que e quem somos e, principalmente, como nos situamos de acordo com as relações que venham a se desenvolver nesse processo.

O conceito de responsabilidade é por nós entendido como uma relação direta à prestação de contas tanto das políticas em si quanto dos gestores dessas políticas,

corroborando com o conceito defendido por Momigliano *et. al.*, (2000) que defende o uso de modelos normativos, especificamente a Análise de Custo-Benefício como instrumento para verificar se os benefícios como um todo seriam maiores que os custos. Por essa razão, o desafio aqui representado pelo uso da evidência no processo de tomada de decisão torna-se ainda mais complexo, exigindo melhor articulação e empenho de pesquisadores no fornecimento de informações adequadas. De todo modo, conforme acreditam Heideman e Salm (2009) só existem políticas se existirem ações, decisões; e como é de se esperar, cada ação/decisão, no nosso entendimento leva a um resultado que pode agir tanto de formas diretas quanto indiretas, tanto positivas quanto negativas, e seriam o fundamento do que concebemos como evidência, sem excluir suas definições mais amplas. Estes não seriam, porém, resultados de decisões individuais apenas, sem respeito a regras de formulação, mas sim refletiriam, em maior ou menor grau, a teoria de decisões coletivas (BOBBIO, 1986) e circunstâncias.

Até aqui, buscamos definir o que entendemos por política pública baseada em evidência e o papel que está desempenha no processo de decisão política. Nós acreditamos, que mesmo em situações complexas como o caso desse estudo, um ator com base em evidência é possível. Responsabilizá-lo, por outro lado, pode não ser factível. Não obstante esse artigo também sugere que haveriam outros elementos, além da evidência – capacidade de previsão, capacidade de resposta, capacidade de responder – que contribuiriam a esse processo. Nesse sentido, várias teorias ou conjuntos de teorias e modelos têm sido propostos por pesquisadores da área de tomada de decisões, onde a busca é tentar montar uma dimensão específica da imagem maior.

### **Modelos Normativos Fundamentais no Processo de Tomada de Decisão na Análise de Políticas Públicas como Suporte para Evidência**

Os desafios que essa temática levanta em termos de avaliação e análises são considerados na forma de revisão do que é conhecido como relevante sobre modelos normativos que precisam estar colocados para um processo efetivo de desenvolvimento de política pública baseada em evidência. Um amplo campo de estudo gira em torno de modelos normativos que fornecem subsídios ao processo de tomada de decisão como suporte para o aproveitamento do conceito de evidência. Esses modelos normativos,

conforme acreditam Heideman e Salm (2009) incluem abordagens do tipo institucional, racional, incremental ou outras inspiradas em progressos, grupos, elites, jogos, opções públicas que, geralmente, ocorrem em contextos organizacionais.

Davies (2004) coloca essa questão de forma clara ao contrastar duas abordagens distintas de decisão, a primeira baseada em evidência em oposição à fundamentada em opinião. Diante dessa lacuna políticas públicas baseadas em evidências requeririam uma abordagem sistemática na busca da evidência apropriada, na estimativa de fontes confiáveis e um entendimento equilibrado do que a pesquisa sobre a temática está dizendo sobre suas falhas e potencialidades (DAVIES, 2003).

De acordo com Ouerdane (2009), o significado de "boa tomada de decisão política", reconhecida na forma de uma teoria de decisão, apresentaria constituintes claros; esclarecendo porém, que decisões são algo muito mais complexo, que apenas um "ato de escolha". Estas podem ser vistas como o resultado de um "processo de decisão", ou seja, um conjunto de atividades cognitivas que permitem ir de um problema à solução, representado pela mudança de paradigma de um estado de mundo percebido como insatisfatório a um estado do mundo percebido como satisfatório, se existir algum (TSOUKIÁS, 2007; OUERDANE, 2009). Por sua vez, Rosenhead (1989); Shaw et. al., (2007) afirmam que a função destes modelos seriam auxiliar e suportar todo o processo de decisão e representariam a situação do problema, a formulação de um problema, e também a construção de recomendações.

Em contrapartida, conforme Kogut e Kulatilaka (2000), uma alternativa a essa visão seria representado pelo conceito de "opções reais" que, tecnicamente, estaria referido a "decisões de investimento", o que seria caracterizado basicamente pela existência da incerteza e da irreversibilidade para o exercício destes fatores no momento adequado, onde uma opção só teria valor se e quando houvesse incerteza, apesar de deixar claro que a fonte relevante de incerteza não deva ser trivial. Tendo sido inicialmente cunhado em 1977 por Stewart Myers, refere-se com certa frequência à teoria de decisões, mesmo que de forma breve. Entretanto, o inverso não ocorre com a mesma magnitude (DIXIT; PINDYCK, 1994; DIXIT; PINDYCK, 1995; TRIGEORGIS, 1995; TRIGEORGIS, 1999; AMRAM; KULATILAKA, 1999; AMRAM; KULATILAKA, 2000; SCHEWARTZ; TRIGEORGIS, 2001; SMIT; TRIGEORGIS, 2004; MUN, 2006).

Esse modelo credita a irreversibilidade como uma característica facilmente esquecida que significaria a incapacidade de revisitar um investimento ou decisão. Nesse sentido a noção de irreversibilidade seria elemento essencial para a inércia das capacidades organizacionais como fonte do valor das opções. A irreversibilidade não significaria, entretanto, que não se possa mudar, ou que a transformação não seja possível.

Neste tipo de estrutura, como defendem Amram e Kulatilaka (1999), o mais importante não seria o modelo matemático ou técnico das opções de “formas de pensar”, até porquê o mesmo acredita que haveria apenas uma “forma certa de pensar” sobre o futuro e esta seria, aceitar os riscos. Mesmo oferecendo bases concretas para se construir um bom planejamento estratégico, essa “forma de pensar” poderia vir a ser o elemento mais relevante a fim de auxiliar no processo de tomada de decisões políticas quando abordando esse modelo especificamente (AMRAM; KULATILAKA, 1999).

Neste ponto, gostaríamos de jogar luz ao fato que o modelo de opções reais poderia ser usado tanto como uma ferramenta de avaliação como também uma ferramenta processual, ou seja, como ferramenta capaz de contribuir ao pensamento do fazedor de política e, também, de novas estratégias. Compreendendo esta abordagem como uma “estratégia”, no sentido de considerar a possibilidade de incerteza e, a identificação dos riscos e as potenciais contingências como oportunidades.

Diferentemente, a Análise de Custo-Benefício, que tem uma longa história com diferentes usos e abordagens e graças à vasta literatura existente, apresenta diferentes formas de ser definida e calculada. A Análise de Custo-benefício tem por finalidade auxiliar diferentes tipos de decisão sendo utilizada para resolver problemas muito diferentes e em áreas distintas como, economia, transportes, saúde pública e meio ambiente; em geral, utilizada em situações de decisões complexas que afetam a vida cotidiana (BOUYSSOU *et. al.*, 2000); a Análise de Custo-Benefício é, por assim dizer, considerada como uma ferramenta padrão de avaliação de diversos fatores, entre eles a evidência, para suporte do processo de decisão política. Conforme Sen (2000) comenta, a Análise de Custo-Benefício seria uma ferramenta utilizada para avaliar os impactos socioeconômicos de investimento público podendo ser considerada como uma disciplina real. Seria como uma ferramenta que verificaria se os benefícios (sociais), para a

comunidade como um todo seriam maiores que os custos (custos sociais) (MOMIGLIANO *et. al.*, 2000). Essa questão, não obstante, expõem claramente que em muitas áreas de decisão política haveria pouco ou nenhuma “evidência social” válida; como consequência do que é considerado como um “vácuo de conhecimento”; um fator considerável que limita mas não impede a tomada de decisão, mas que tem importante influência até que nova e confiável “evidência” possa ser estabelecida, uma vez que existem diferentes tipos de evidências (DAVIES, 2004).

Nesse estudo acreditamos que o sucesso do modelo de Análise de Custo-Benefício reside na sua racionalidade. Com efeito, não obstante as críticas às suas limitações - essa metodologia, no caso do processo de tomada de decisão, se coloca muitas vezes como insuficiente por se concentrar tão somente em informações financeiras, abandonando a complexidade do processo de negociação e decisão -, é adotada e reconhecida como válida pelo seu pensamento filosófico, que é baseado em ideias e premissas consideradas, em geral, de forma coletiva. A Análise de Custo-Benefício seria fundamental, então, para proceder com levantamentos de todos os “custos” – financeiros e monetários - gerados pela “política” que seriam, em sequência, comparados com os benefícios gerados. Entretanto, haveria limitações nas formas de avaliar custos políticos.

Em contrapartida, a existência de um modelo que pudesse conceituar fenômenos políticos complexos, ao enfatizar os processos, em oposição a instituições ou estruturas, e oferecesse um avanço em relação aos tipos de análises mais tradicionais no âmbito da ciência política e da administração pública e que, desse modo, permitisse abordar a dependência, e principalmente responsabilização, de uma organização ou agente em relação a seus pares através do exame do fluxo de recursos financeiros permitindo definir política como “um grupo de agentes e ações complexas e conectadas por dependência de recursos”, representaria um avanço considerável no entendimento de modelos conceituais de análise do processo de decisão baseado em evidência. Easton (1953); Ham e HILL (1993) creditam à teoria de sistemas as referidas características, de certo modo, definindo-a como um modelo que suporta distintas formas de abordar a dependência de uma organização ou agente em relação a seus pares através do exame do fluxo de recursos financeiros. Ham e Hill (1993) destacam, entretanto, algumas de suas

características aplicáveis a Análise de Política: as organizações são influenciadas pelas sociedades nas quais operam, dessa forma seria necessário assegurar que a análise do Estado fosse baseada na compreensão de sua relação com a sociedade, e; considerar as atividades do Estado nas sociedades modernas como essencialmente uma atividade organizacional. Conceito corroborado por Minogue (1983), que assume que as políticas públicas produzem efeitos sobre a economia e a sociedade, mas conforme percebemos também sofrem efeitos reflexivos destes elementos, assim sendo, qualquer teoria que as explique satisfatoriamente deve também explicar as inter-relações entre Estado, Política e Sociedade.

O presente estudo considerou pertinente abordar que em qualquer processo de tomada de decisão, seja como forma de ação independente ou como conjunto de entidades mais ou menos interdependentes e constituídas de partes, haveria a ação de variáveis mutuamente dependentes, já que conhecimento, experiência, informação e decisão – assim como a falta dos mesmos –, são elementos-chave e indissociáveis do próprio processo de tomada de decisão; onde alguns temas seriam mais ou menos comuns às teorias da organização e dos sistemas: os agregados de indivíduos inseridos no sistema, as relações entre os indivíduos e o ambiente do sistema organizacional, as interações dos indivíduos dentro do sistema e as condições necessárias serviriam para garantir a estabilidade do sistema por meio da responsabilização como suporte da evidência.

## Considerações Finais

De um modo geral, pode-se observar que os modelos conceituais e o conceito de responsabilidade fundamentando o por Melucci (1992) tendem a apresentar elementos que são fundamentais na análise de políticas públicas e no entendimento do conceito do processo de tomada de decisões, mesmo diante de diferentes perspectivas. Onde, acreditamos que, as informações utilizadas pelos tomadores de decisão devem ser fiadas no próprio processo de tomada dessa decisão e por meio da prestação de contas das ações, resultados e dos gestores públicos, o que, no final das contas, é o elemento que consideramos essencial como forma de subsidiar uma boa evidência, independente de sua natureza. Entretanto, o conceito de evidência necessita ser alargado, e métodos de

coleta e análise da mesma precisa ser adequado às circunstâncias sob o risco de falhar na sua missão é a responsabilização ser pouco usada.

Nesse sentido, revisitar modelos conceituais caros ao processo de tomada de decisão faz-se necessário, conjugando-os com elementos que reforçam a necessidade de um olhar interdisciplinar nos estudos e na gestão das políticas públicas, considerando especificamente o público nesta esfera. Esse estudo propõe a necessidade, em primeiro lugar, de considerar as múltiplas dimensões dos conceitos de responsabilidade, experiência e entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível – só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática. Esta perspectiva buscou a exata noção dos conceitos de evidência nas formulações teórico-metodológicas onde a capacidade de responsabilidade passa a ser uma etapa essencial e indispensável para que o tratamento adequado seja realizado, uma vez que se faz necessário conhecer e principalmente, reconhecer exatamente a dimensão o que se busca, os meios pelo qual se busca e quem responderia por essas decisões. Somente assim se pode conhecer o que de fato é efetivo, o que precisa e o que merece se replicado e/ou descartado.

Há uma forte necessidade de mais, e aprofundados, estudos no intuito de melhor fornecer bases de estudos de implementação que possam identificar condições particulares sob as quais implementação e entrega tomem lugar, juntamente à prestação de contas.

## Referências

AMRAM, M.; KULATILAKA. *Real Options: managing strategic investment in an uncertain world*. Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1999.

\_\_\_\_\_. Strategy and shareholder value creation: The real options frontier. *Journal of Applied Corporate Finance*, 15(2):15–28, summer 2000.

ANDERSON, J. E. *Public Policemaking: An Introduction*. Holt, New York, 1984.

BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1986.

BOUYSSOU, D.; MARCHANT, T.; PIRLOT, M.; PERNY, P.; TSOUKIÀS, A.; VINCKE, Ph. *Evaluation and decision models: a critical perspective*. Kluwer Academic, Dordrecht, 2000.

DAVIES, P.T. *Is evidence-based government possible?* Jerry Lee Lecture. Disponível

em:<<http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf>>.  
Acesso em Junho de 2013. February 2004.

\_\_\_\_\_ Systematic Reviews: How Are They Different From What We Already Do? In: ANDERSON, L. e BENNETT, N. (eds), *Developing Educational Leadership for Policy and Practice*, London, Sage Publications. 2003.

\_\_\_\_\_ What is evidence-based education? *British Journal of Educational Studies*, 47(2). p. 108-121. 1999.

DIXIT, A. K.; PINDYCK, R.S. *Investment Under Uncertainty*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1994.

\_\_\_\_\_ The options approach to capital investment. *Harvard Business Review*, May/June 1995.

DYE, T. R. *Understanding Public Policy*. Upper Saddle. New Jersey. Prentice Hall, 2005.

DUBOIS, D.; PRADE, H. Possibility theory as a basis for qualitative decision theory. In *Proceedings of the 14th International Joint Conference on Artificial Intelligence, IJCAI95*, p. 1924-1930. Morgan Kaufmann, San Francisco, 1995.

DUNN, W. *Public Policy Analysis. An Introduction*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, (N.J.), 1981.

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

EULAU, H.; PREWITT, K. *Labyrinths of Democracy: Adaptations, Linkages, Representation and Policies in Urban Politics*. Indianapolis: Bobbs- Merri. 1973.

FRIEDRICH, C. *Man and his government*. N.Y.: Mc Graw-Hill, 1963.

GEHLEN, I. Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural. *São Paulo em Perspectiva*. v.18. i.2. p.95-103. 2004.

GRAY, J.A.M. *Evidence-Based Healthcare: How to make Health Policy and Management Decisions*. Churchill Livingstone, New York, 1997.

HAM, C.; HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB. p.338. 2009.

HILL, M. *The Public Policy Process*. Pearson Education Limited, Harlow, England, 1997.

JENKINS, W. *Policy Analysis: A political and Organizational Perspective*. Martin Robertson, 1978.

KRAFT, M.; FURLONG, S.R. F. *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives*. CQPress, Washington, ii edition, 2007.

LAHERA, P. E. *Un Enfoque de políticas públicas*. Economia UNAM, No. 002, novembro 2004.

LASSWELL, H.D. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park:

- University of Maryland Press, 1956.
- LASSWELL, H. D.; KAPLAN, A. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press. 1970.
- LORENC, T.; TYNER, E.F.; PETTICREW, M.; DUFFY, S.; MARTINEAU, F. P.; PHILLIPS, G.; LOCK, K. Cultures of evidence across policy sectors: systematic review of qualitative evidence. *European Journal of Public Health*. v.24. i.6. p.104-1047. 2014.
- MELUCCI, A. *Il gioco dell'Io: il cambiamento di sé in una società globale*. Milano: Saggi/Feltrinelli. p.160.1991.
- MINOGUE, M. *Theory and Practice in Public policy and administration*. Policy and Politics, 1983.
- MOMIGLIANO, S.; GIOVANNETTI, N. F.; DE MARCO, A.; FLORIO, M.; MARTELLI, M.; PIACENTINO, D.; SARPI, F. *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*. Dipartimento della Funzione Pubblica, rubettino editode srl edition, 2001.
- MUN, J. *Real Options Analysis*. Tools and techniques for valuing strategic investments and decisions. Wiley Finance, Hoboken, New Jersey, second edition, 2006.
- OUERDANE, W. *Multiple-Criteria Decision Aiding: a Dialectical Perspective*. PhD thesis, Université Paris Dauphine, EDDIMO, 2009.
- PARSON, W. From muddling through to muddling up - evidence based policy making and the modernisation of British government. *Public Policy and Administration*, 17 No. 3:43-60, 2002.
- PERRI. *Can policy making be evidence-based?* MCC: Building knowledge for integrated care, 10:3-8, 2002.
- ROSENHEAD, M. J. *Rational analysis for a problematic world*. Wiley, New York. 1989.
- SANDERSON, I. Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, 80(1):1-22, 2002.
- SCHEWARTZ, E.; TRIGEORGIS, L. *Real Options and investment under uncertainty: classical readings and recent contributions*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2001.
- SEN, A. The discipline of cost-benefit analysis. *The Journal of Legal Studies*, 29(931), June 2000.
- SHAW, D.; FRANCO, L.A.; WESTCOMBE, M. Special issue: Problem structuring methods. *Journal of the Operational Research Society*, 58:545-700, 2007.
- SMIT, H.T.J.; TRIGEORGIS, L. *Strategic Investment: Real Options and Games*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2004.
- SOLÍS, P.; ROJAS, O.; DUARTES, P. *La evaluación de políticas públicas*. Contribuciones a las Ciencias Sociales, Investigación monográfica. Junio 2009.
- STETLER, C.B.; BRUNELL, M.; GIULIANO, K.K.; MORSE, D.; PRINCE, L.; STOKES, V.N. Evidence-based practice and the role of nursing leadership. *JONA*. v. 28. i.7/8. p.45-53. 1998.
- SUTCLIFFE, S.; COURT. J. *Evidence-Based Policemaking: What is it? How does it work? What*

*relevance for developing country?* Overseas Development Institute, 2005.

TSOUKIÁS, A. On the concept of decision aiding process: an operational perspective. *Annals of Operations Research*, 154:3–27, October 2007.

TRIGEORGIS, L. *Real options in capital investment: models, strategies, and applications*. Praeger Publisher, Westport, 1995.

\_\_\_\_\_ *Real Options: managerial flexibility and strategy in resource allocations*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, fourth edition edition, 1999.