

Análise de Políticas Públicas por Instituições Acadêmicas no Estado do Rio de Janeiro

Cristiane Batista

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

(colaborou Iris Jordão Lessa, mestre em Ciências da Saúde pela ENSP/Fiocruz)

Introdução

As transformações políticas, sociais, econômicas e administrativas pelas quais atravessou o Brasil entre o final da década de 1980 e início da década de 1990 motivaram a ampliação do campo da análise de políticas públicas. O advento do federalismo e da descentralização de políticas de cunho social contribuiu para que as políticas públicas recebessem maior atenção não só de setores de governo e dos movimentos sociais, mas também das instituições acadêmicas. Neste período, multiplicaram-se os trabalhos técnico-científicos orientados às políticas públicas nas universidades e institutos de pesquisa social, potencializando a influência dessa produção nas ações de políticas do governo. Ou seja, as mudanças ocorridas no Brasil nas duas últimas décadas contribuíram para a configuração de um conhecimento próprio em políticas públicas e ampliaram o leque de atores envolvidos nessa produção.

O padrão de análise de políticas públicas brasileiro sofreu forte influência da literatura sobre processo decisório, mais particularmente da literatura neo-institucionalista, cujo foco está no impacto da estrutura governamental e dos comportamentos políticos sobre os modelos de políticas públicas. No caso brasileiro, a análise, de um modo geral, tende a ser examinada sob o ângulo das estruturas institucionais de governo, aí incluídos seus arranjos constitucionais, como o tipo de regime, federalismo, separação de poderes, papel do Judiciário, composição do Congresso vis-à-vis o Executivo, etc., contextualizados dentro do processo de redemocratização e da reformulação do sistema eleitoral do período. Tais estudos costumam atribuir grande peso às instituições, mas pouco espaço reservam aos atores políticos e sociais envolvidos no policy process, como os gestores estatais, as organizações privadas, as organizações não-governamentais, os movimentos sociais, os

stakeholders e a academia, apesar da literatura internacional de *policy analysis* reconhecer, além das instituições macro, a importância desses atores na produção de políticas públicas.

Neste trabalho analiso a contribuição de um ator específico que tem se revelado fundamental na configuração de políticas públicas brasileiras: a comunidade acadêmica, aqui representada por alguns centros universitários e institutos de pesquisa social aplicada. A motivação principal é conhecer o tipo da produção desenvolvida na academia voltada às políticas públicas e verificar até que ponto os resultados dessa produção influenciam as decisões de governo. Poderíamos afirmar que a academia configura-se como mais um ator da rede de políticas públicas brasileira? É possível reconhecer na academia um ator relevante na *policy networks*? Dito de forma sucinta, as análises sobre as *policy networks* buscam compreender os processos envolvendo a produção de políticas públicas e identificar os atores localizados do lado de fora da esfera responsável pela oferta dessas políticas, ainda que interligados de inúmeras formas em uma imensa teia de comunicação. Ou seja, procuram entender as políticas públicas oriundas da relação entre Estado, pessoas, grupos e organizações.¹

Para entender a natureza da produção acadêmica na área de políticas públicas, bem como o destino prático dessa produção, foi realizado um levantamento dos estudos produzidos e disponibilizados nos *sites* oficiais, além de entrevistas com coordenadores e um gestor estadual, em quatro instituições de ensino e pesquisa do estado do Rio de Janeiro de reconhecida atuação nos campos da habitação, planejamento urbano, pobreza, emprego e renda, violência e direitos humanos, áreas nevrálgicas não só na cidade e no estado do Rio de Janeiro, mas no país como um todo: 1) Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos, da Universidade Federal Fluminense (NEPHU/UFF); 2) Laboratório de Análise da Violência, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV/UERJ); 3) Laboratório Responsabilidade Social, Desenvolvimento Local e Políticas Públicas, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ); 4) Centro de Políticas Sociais, órgão vinculado ao Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (CPS/IBRE/FGV).

¹ Para uma revisão bibliográfica sobre *policy networks*, ver Klijn (1998), Marques (2000 e 2006); Schneider (2005); e Santos (2005).

A característica principal desses órgãos acadêmicos é a realização de estudos e análises direcionados a influenciar nas decisões de políticas de governo e na realidade das pessoas. Portanto, podem ser caracterizados como órgão focados mais na produção de policy analysis e policy evaluation ², e menos na produção de policy research e academic research. ³ Mas, proporcionalmente, o que tem maior peso no montante da produção de políticas públicas aplicadas dessas instituições acadêmica, a policy analysis ou a policy evaluation? Para responder a esta pergunta, faz-se necessário distinguir teoricamente as correntes de investigação.

1. Policy Analysis e Policy Evaluation

A fronteira entre policy analysis e policy evaluation não foi traçada de forma clara e definitiva pela literatura de políticas públicas. É comum haver uma confusão conceitual entre ambas as concepções. Contudo, trabalhos mostram uma relevante distinção em termos conceituais, metodológicos e funcionais entre policy analysis e policy evaluation. ⁴

Policy analysis pode ser definida como “uma disciplina das ciências sociais aplicadas que se utiliza de múltiplos métodos de pesquisa, em um contexto de argumentação, debate público e esforço político para criar, avaliar criticamente e gerar conhecimento político relevante” (Dunn, 1994, *appud* Geva-May, 2002: 248). Auxilia nas decisões políticas propondo objetivos, meios de atingi-los, análises de custos e do público alvo. A preocupação principal do analista de políticas não está apenas em recomendar ao governo a melhor alternativa política, mas a melhor estratégia para a adoção e implementação dessa alternativa. Na prática, sua tarefa é identificar o contexto político, econômico, social e cultural ⁵ e identificar as variáveis intervenientes de problemas sociais como saúde, educação, desemprego, criminalidade, saneamento urbano, pobreza, renda, e propor soluções para sua solução ou redução. ⁶

² Para uma revisão bibliográfica sobre policy analysis e policy evaluation, ver Lima Júnior *et alii* (1978), Behn (1981); Figueiredo e Figueiredo (1986), Greene (1994), Weiss (1998), Geva-May (1999, 2002) e Weimer (2002); e para análise de redes, ver Klijn (1998) e Marques (2000; 2006).

³ Para entender a diferença entre policy research e academic research, ver Weimer e Vining (1999).

⁴ Para detalhamento dessas diferenças, ver Geva-May (1999).

⁵ Geva-May (2002) defende que análises políticas contextualizadas culturalmente promovem soluções mais adequadas aos problemas sociais.

⁶ Behn (1981).

Policy evaluation, por sua vez, diz respeito a políticas ou programas já existentes ou em andamento. Trata-se de uma análise crítica do programa (ou política) com a finalidade de apreender em que medida as metas propostas em seu modelo original estão sendo alcançadas e a que custos, indicando novos cursos de ação mais eficazes. Em outras palavras, avaliação significa uma análise sistemática dos resultados de um programa ou política como forma de aperfeiçoá-los. Ou seja, para além dos objetivos oficiais previstos em seu modelo, se os resultados alcançados estão sendo positivos ou negativos, se a política ou o programa é bom ou não. Significa dizer que, enquanto a análise de políticas é prospectiva, a avaliação de políticas é retrospectiva.⁷

Em termos metodológicos, enquanto os estudos de policy evaluation são realizados a partir de dados originais e direcionados à investigação de um problema específico, a policy analysis se vale, em geral, de dados secundários, recolhidos da literatura. Dito de outra forma, a regra do avaliador é sugerir alternativas de políticas a partir de pesquisas primárias, feitas no campo, para um melhor conhecimento do objeto de análise. Por sua vez, a regra do analista é fazer recomendações de políticas a partir de modelos formais, conceituais e matemáticos, é coletar, interpretar, criticar e sintetizar ideias e dados que outros já tenham apresentado.⁸ O levantamento feito para a avaliação é considerado pelos analistas de políticas como mais uma ferramenta, mas não a única. Análises são universalmente reconhecidas como embasadas nas instituições políticas, nos valores e nas dinâmicas organizacionais. Não são pontuais nem focalizadas, mas abrangentes e universais, ainda que contextualizadas.⁹

Tanto a literatura de análise quanto a literatura de avaliação de políticas reconhecem a atuação de múltiplos atores envolvidos no processo de avaliação, elaboração e produção de políticas públicas. Como atesta Weiss, “em nosso sistema, as decisões, particularmente nas agências públicas, costumam envolver uma gama de pessoas em diferentes etapas do processo. Em muitos casos, o Legislativo e o Judiciário também são envolvidos. Múltiplos atores têm o que dizer”. (1998: 44) Ou seja, partem da perspectiva segundo a qual políticas públicas englobam não apenas um ator principal, no caso, o Estado, mas um conjunto de atores e organizações que atuam em torno de um mesmo problema e participam de várias fases do processo até a etapa final.

⁷ Lima Júnior *et. Alii* (1978) e Weiss (1998).

⁸ Geva-May (1999).

⁹ Behn (1981) e Geva-May (1999).

¹⁰ Significa enxergar as políticas públicas como resultado da interação entre agentes estatais e organizações não-estatais.

Laswell (1936), ainda nos anos de 1930, definiu análise de políticas como forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos, incentivando o diálogo entre os atores envolvidos no processo, como governos, grupos de interesse e cientistas sociais. Na mesma linha do reconhecimento e valorização dos atores envolvidos na produção de análise e intervenção nas políticas públicas, ainda que mais recentemente, Lindquist (1990) ¹¹ separa esses atores em três grupos: “proximate decision makers”, “knowledge brokers” e “knowledge generators”. O primeiro é formado por agentes tomadores de decisão, com autoridade para decidir sobre o direcionamento das políticas. Neste grupo estão incluídos os gabinetes ministeriais, o Executivo e os legisladores, além de administradores e funcionários do governo com delegação para decidir sobre políticas. O segundo grupo é formado pelos “agentes do conhecimento”, que são as equipes de pesquisa e especialistas permanentes do governo. Servem de intermediários entre os tomadores de decisão e os produtores de conhecimento, terceiro grupo, no qual se localiza a academia e os institutos de pesquisa, responsáveis por prover as bases de dados econômicos e sociais sobre as quais as análises são realizadas.

No Brasil, apesar do alargamento do campo das políticas públicas nos últimos anos, ainda são escassas as análises sistematizadas dos estudos de políticas realizados por este terceiro grupo, os produtores de conhecimento. E é esta análise que o presente trabalho se propõe a realizar.

2. Produção Acadêmica de Políticas Públicas no Brasil

O NEPHU/UFF foi instituído em 1982 como projeto de extensão. O objetivo era estender os recursos técnicos e científicos gerados e acumulados pela universidade à população em desvantagem social para, desta forma, propor soluções urbanísticas e sociais em áreas vulneráveis, como cadastramento sócio-econômico, regularizações urbanísticas e fundiárias, uso e ocupação do solo, tratamento de encosta em área de

¹⁰ Ver Hjern e Porter (1981).

¹¹ Lindquist, 1990 in Dobuzinski, Howlett e Laycock, 2007.

risco, isto em contrapartida a demandas de órgãos representativos das comunidades, como associações de moradores.¹²

O LAV/UERJ foi criado em 2002 no Departamento de Ciências Sociais da UERJ objetivando a “*produção do conhecimento aplicado às áreas de segurança, violência e criminalidade, justiça e direitos humanos e contribuir, com diagnósticos e propostas, para o monitoramento e avaliação dos impactos das políticas públicas nas referidas áreas no estado do Rio de Janeiro, em particular*”.¹³ Para isto, além da atuação na área estrita acadêmica, organizando cursos e seminários e orientando alunos de graduação e pós-graduação, o LAV desenvolve atividades de consultoria e apoio técnico para órgãos governamentais e organizações não-governamentais, tanto nacionais quanto internacionais, além da imprensa.

O IPPUR/UFRJ, por sua vez, surgiu em 1987 a partir do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PUR – da UFRJ, existente desde 1971. O objetivo inicial de sua criação foi a formação universitária de graduação, até então inédita no Brasil, em planejamento urbano e regional atendendo a uma abordagem interdisciplinar, combinando conhecimentos de Sociologia, Economia, Geografia, Urbanismo, Ciência Política e Direito. Além de garantir a interdisciplinaridade na área de formação, a preocupação do instituto está direcionada à interação entre estudos de corte mais analítico e investigações com enfoques mais voltados para a intervenção.¹⁴ O IPPUR é composto por diversos laboratórios. Contudo, para efeito desta análise, selecionamos o Laboratório Responsabilidade Social, Desenvolvimento Local e Políticas Públicas, criado em 1993, cujo objetivo principal é contribuir para a elaboração de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento humano, comunitário e social e na formação de comunidades cívicas.

O CPS/IBRE/FGV foi instituído em 2000 com o objetivo de desenvolver atividades voltadas para monitoramento de metas sociais, estudos de percepções, avaliação, desenho e operacionalização de políticas públicas implementadas tanto pelo Estado como pela sociedade civil. Seu foco está no desenvolvimento de pesquisas que

¹² <http://www.proex.uff.br/NEPHU.php>.

¹³ <http://www.lav.uerj.br/>.

¹⁴ <http://www.ippur.ufrj.br/>.

englobam temas como pobreza, desigualdade, emprego e renda, desenvolvimento humano, educação, saúde, poupança e previdência social.¹⁵

Dos anos de 1980, período de surgimento dessas instituições, até os dias atuais observa-se um aumento na produção de pesquisas em políticas públicas desenvolvidas pelas instituições acadêmicas, no número de pesquisadores envolvidos em cada uma delas, bem como na demanda de órgãos de governo. Como os *sites* das instituições pesquisadas não disponibilizam de forma completa o quantitativo das pesquisas realizadas desde sua criação até hoje, não é possível apresentar dados numéricos desse crescimento. O que oferece a dimensão desse crescimento são os depoimentos dos entrevistados.

O LAV, por exemplo, vem se destacando como ator relevante nos estudos de segurança pública e direitos humanos desde os anos de 1990, e, conseqüentemente, teve ampliada sua demanda. O Nephu, que evoca a importância em atrelar as condições de saneamento básico e melhorias habitacionais à cidadania desde sua origem, recentemente teve seu discurso incorporado pelo Ministério das Cidades, criado em 2003, cuja agenda é calcada no envolvimento dos movimentos sociais, aí incluídos lideranças sindicais e sociais, pesquisadores e professores universitários, na política de desenvolvimento urbano, melhorias nas condições de moradia e redução das desigualdades sociais. Esse impacto da criação do Ministério das Cidades na produção de pesquisas em políticas públicas do Nephu também foi percebido no Laboratório Responsabilidade Social (IPPUR).

Outra causa do aumento da produção acadêmica em políticas públicas foi a ampliação da divulgação desses trabalhos nos meios de comunicação, o que contribuiu não só para o aumento da demanda, como para o reconhecimento da instituição enquanto ator político relevante no processo de análise e avaliação de políticas de governo. Neste sentido, o papel da mídia é fundamental. Quanto maior a visibilidade dos trabalhos acadêmicos, maior a demanda dos estudos de políticas.

2.1. Caracterização do Trabalho da Instituição

Os institutos – núcleos, laboratórios ou centros – acadêmicos aqui analisados atuam, em sua maioria, em três diferentes frentes: ensino, pesquisa e extensão, correspondendo ao tripé de sustentação da universidade. Na área estrita de ensino,

¹⁵ <http://cps.fgv.br/>.

centram suas atividades na organização de cursos e seminários e na orientação de alunos de graduação e pós-graduação; na área de pesquisa, desenvolvem projetos e estudos com o envolvimento de alunos e pesquisadores da própria instituição ou de instituições parceiras; na área de extensão, desempenham atividades de pesquisa para intervenção, com foco nos grupos em desvantagem social. Em todas as três frentes o foco está na produção de conhecimento em políticas públicas aplicadas.

Portanto, a característica principal das instituições acadêmicas em análise é a produção de policy analysis e policy evaluation, seja realizada a partir de encomendas dos órgãos públicos (ou privados) ou por iniciativa da própria instituição. Desenvolvem tanto pesquisas originais, avaliativas, quanto se utilizam de modelos teóricos e dados secundários nas suas análises. O LAV/UERJ e o IBRE/FGV, por exemplo, se utilizam com maior frequência das metodologias quantitativas, que englobam levantamento de dados secundários, mas também a elaboração de dados primários, ainda que adotem os métodos das pesquisas qualitativas, com grupos focais, entrevistas, trabalho de campo, assim como os demais núcleos acadêmicos investigados, mais fortes nessa última linha metodológica.

Podemos, assim, afirmar que os estudos acadêmicos se concentram em policy analysis e policy evaluation. O que não podemos concluir, com os dados disponíveis, é em qual dessas duas áreas da policy analysis configura o forte das pesquisas, o que já é possível fazer quando comparamos as pesquisas encomendadas frente àquelas de iniciativa própria da instituição. Proporcionalmente, pode-se afirmar que as pesquisas encomendadas correspondem à metade dos estudos de políticas públicas realizados pelas instituições acadêmicas, enquanto a outra metade corresponde às pesquisas de iniciativa própria. Contudo, os próprios entrevistados chamam atenção para a dificuldade em distinguir de forma precisa o que são pesquisas de iniciativa da instituição daqueles realizadas a partir da encomenda de órgãos governo. Isto porque, na academia, é comum o desenvolvimento de pesquisas financiadas por órgãos públicos, como as agências de fomento à pesquisa científica e tecnológica ¹⁶, cujos resultados também influenciam de alguma forma as ações públicas. São os casos dos estudos

¹⁶ Vide Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq –, agência do Ministério da Ciência e Tecnologia; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – órgão do governo responsável pela elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação Stricto Sensu; e Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ –, vinculada à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro.

acadêmicos não elaborados diretamente a partir de encomendas de órgãos públicos, mas financiados por estes, que influenciam as ações dos decision makers e refletem nas políticas públicas. Significa dizer que a influência nos resultados de políticas muitas vezes ocorre de maneira indireta: o governo incorpora resultados de estudos de iniciativa acadêmica nas políticas públicas cujo aporte financeiro foi garantido pelo mesmo.¹⁷

Contudo, as encomendas de trabalhos acadêmicos não partem unicamente de órgãos públicos de governo, mas também de organizações não-governamentais e organizações privadas.¹⁸ Para efeito desta análise, nos centraremos apenas nas parcerias firmadas com os órgãos públicos brasileiros.

No Nephu/UFF, há convênios de trabalho firmados com o Ministério das Cidades, Petrobras, governo do estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos, prefeitura municipal do Rio de Janeiro, através da Secretaria Municipal de Habitação, além das prefeituras de São Gonçalo, Itaboraí, Nova Friburgo e Duque de Caxias, esta última via Secretaria de Educação.¹⁹ No caso específico desta instituição acadêmica, todos os estudos e intervenções são iniciados a partir da demanda dos movimentos sociais, no caso, via associação de moradores. Por isso, neste órgão acadêmico, a mobilização da população é tratada como fator crucial para a implementação de políticas públicas. A partir dessa demanda, são realizadas as parcerias com instituições públicas, quer federal, estadual ou municipal.

No LAV/UERJ, apesar da segurança pública, um dos temas mais caros ao laboratório, ser de responsabilidade do governo do estado, as parcerias são em maior número com governos federais, tanto nacionais quanto internacionais. Dentre os órgãos nacionais estão o governo federal, via Secretaria Especial de Direitos Humanos, o

¹⁷ Curioso notar a percepção de um entrevistado, segundo o qual as instituições de pesquisa muitas vezes enxergam os órgãos públicos como agência de fomento, objetivam realizar uma pesquisa sobre determinado assunto e buscam financiamento. Nesses casos, a demanda vem de fora para dentro, parte da academia para os órgãos de governo.

¹⁸ O NEPHU, por princípio, não desenvolve pesquisas para instituições privadas por defender a concepção de que a universidade pública deve prestar serviços públicos.

¹⁹ O NEPHU também desenvolve trabalhos em parceria com a Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA, com duas instituições alemãs de financiamento de projetos sociais, a MISEREOR e a Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/GTZ, além da Associação Fundação FEMI-BRASIL, representante legal da Associação Fundação FEMI (Foundation to Earth, Mankind through Inspiration and Initiative). Interessante notar que, ainda que sediada em Niterói, não existe parceria firmada entre o núcleo e a prefeitura da cidade.

governo do estado do Rio de Janeiro, através do Instituto de Segurança Pública, e com o governo do estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Defesa Social, este último objetivando avaliar as políticas públicas desempenhadas no estado de Minas Gerais.²⁰ O CPS/IBRE/FGV, por sua vez, desenvolve trabalhos em parceria com o governo do estado do Rio de Janeiro, via Subsecretaria de Integração de Programas Sociais, com o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (autarquia da Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento, da Prefeitura do Rio de Janeiro), com o Banco do Nordeste do Brasil S/A (instituição bancária de propriedade da União voltada para o desenvolvimento da região Nordeste), com a Fundação Banco do Brasil (de interesse público sem fins lucrativos), além de desenvolver trabalhos em parceria com movimentos sociais, como a Ação da Cidadania.²¹

Já no Laboratório Responsabilidade Social, Desenvolvimento Local e Políticas Públicas/IPPUR, a grande maioria dos projetos desenvolvidos parte da iniciativa da própria da instituição, ainda que recebam, como as demais instituições acadêmicas, financiamento de órgãos públicos brasileiros de fomento à pesquisa científica, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – e Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ. Na área estrita de ensino, de impacto direto em políticas públicas, o Laboratório oferece o Curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, criado em parceria com outras unidades da UFRJ.

Mas em que se baseia a escolha do órgão público por determinada instituição acadêmica de ensino e pesquisa? A natureza das pesquisas, os temas de investigação, as linhas de atuação, as metodologias adotadas, o histórico dos resultados das análises e

²⁰ As parcerias com organismos internacionais são com a UNICEF, academias de polícia do Caribe, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Cruz Vermelha. Dentre as organizações sociais estão o Observatório de Favelas, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, uma organização composta por membros de universidades, sociedade civil e forças policiais com o apoio de fundações internacionais, tais como Fundação Ford, Open Society Institute e Fundação Tinker.

²¹ Dentre as organizações internacionais estão a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), órgão americano responsável por programas de assistência econômica e humanitária e o Comitê para a Democratização da Informática (CDI). O CPS/IBRE/FGV desenvolve ainda projetos demandados por fundações e organizações privadas, como a Sun Microsystems, empresa de computação, respectivamente, Instituto Votorantim, Fundação Educar Dpaschoal, Instituto Unibanco, Sebrae (entidade privada e de interesse público), Escola Nacional de Seguros (Funenseg), SESC Pernambuco (entidade mantida pelos empresários do comércio de bens, serviços e turismo), Todos Pela Educação, movimento financiado pela iniciativa privada, mas que congrega a sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos, e Instituto Trata Brasil (uma OSCIP).

avaliações e a competência técnica interferem na escolha do setor público por esta ou aquela instituição. Porém, mudanças na administração pública, aí incluídos seu alinhamento ideológico e a “simpatia” do governo por determinadas instituições, também influenciariam nessa decisão. Por outro lado, é razoável imaginar que não exista neutralidade na academia, principalmente aquelas que contam com uma agenda própria, coesa do ponto de vista institucional. Portanto, o “perfil ideológico” da instituição acadêmica também influencia na escolha do órgão público. O Laboratório de Responsável Social, do IPPUR, por exemplo, se relaciona de forma menos sistemática com os governos municipais do Rio de Janeiro, o que pode ser explicado pelas ocorrências de prefeitura associadas à ideologia de direita.²² Em outras instituições, como o NEPHU, associam-se os casos de interrupção de contratos e convênios a mudanças de partidos no governo.

Essa “afinidade ideológica” entre contratante e contratado também contribui para a redução de conflito. A relação entre esses atores torna-se especialmente delicada quando as pesquisas/análises acadêmicas detectam práticas tidas como inaceitáveis ou ilegais em certas esferas de governo. Alguns governos apresentam grandes resistências a críticas e têm dificuldades em reconhecer suas fragilidades, motivos muitas vezes de “engavetamento” de pesquisas, ou seja, os resultados de análises acadêmicas são arquivados porque não confirmam as expectativas dos órgãos contratantes. O conflito fica ainda mais acirrado quando há cláusula de sigilo no contrato, uma vez que os acadêmicos ficam impossibilitados de divulgar os resultados da pesquisa.

Em síntese, é possível constatar que a escolha feita pelos gestores públicos por determinadas instituições acadêmicas para o desenvolvimento de policy analysis e policy evaluation não seria totalmente isenta e/ou aleatória, baseada apenas em critérios técnico, mas também em critérios político-ideológicos. A adequação da escolha da instituição acadêmica tem relação direta com a transferência do conhecimento para os órgãos de governo. Quanto mais feliz a escolha, maiores as chances dos resultados serem utilizados, menores as ocorrências de engavetamento.

2.2. Transferência do Conhecimento

²² Vide Cesar Maia, eleito pelo PMDB para o mandato 1993-1996, pelo PTB para o mandato 2001-2004 e pelo PFL/DEM para o período 2005-2008; e Luiz Paulo Conde, eleito pelo PFL para o mandato 1997-2000.

A expectativa imediata do acadêmico será sempre que os achados das suas análises e avaliações influenciem as ações dos decision makers e produzam influência nas políticas de governo. Esperam que as decisões políticas sejam tomadas a partir dos critérios técnicos fornecidos pelos estudos desenvolvidos em suas instituições. Mas será que isso que acontece no Brasil?

A pesquisa das instituições acadêmicas cariocas revela que, ainda que limitada, a influência dos estudos acadêmicos, sejam os encomendados pelos órgãos de governo, sejam os de iniciativa própria da instituição, sobre as políticas públicas existe e pode ser identificada na prática. O CPS/IBRE/FGV, por exemplo, desenvolveu, a pedido da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, um indicador de renda presumida de famílias do município do Rio de Janeiro que serviu de subsídio para a implementação do Programa Renda Melhor. O programa é parte integrante do Plano de Erradicação da Pobreza Extrema no Rio de Janeiro cujo objetivo é assistir, com benefício que variam entre R\$ 30 e R\$ 300, famílias integrantes do Programa Bolsa Família, do Governo Federal.²³ O LAV/UERJ, por solicitação do governo do Estado do Rio de Janeiro, desenvolveu uma análise sobre o impacto das ações das milícias nas sociedades cariocas e negocia uma avaliação da política de implementação das Unidades Polícia Pacificadora – UPPs –, política de segurança pública e de policiamento implementada pelo do governo do estado. O Laboratório Responsabilidade Social, do IPPUR, desenvolveu projetos de planejamento urbano e regional na Cidade de Deus, bairro que constitui a XXXIV Região Administrativa do município do Rio de Janeiro.²⁴ Além disso, o IPPUR oferece cursos de especialização voltados para a interlocução com a cidade, que formam gestores municipais.

Se nos propusermos a identificar o que exerce maior influência na tomada de decisão política, se os estudos encomendados ou aqueles de iniciativa própria da instituição, percebemos que, de um modo geral, os estudos realizados a partir de encomendas tendem a ser, comparativamente, mais utilizados pelos órgãos de governo. Contudo, os decision makers costumam acompanhar a produção das instituições parceiras e também se valem das pesquisas de iniciativa própria da instituição – disponibilizadas nos seus sites e publicadas em revistas especializadas. Há casos em que

²³ <http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=459324>.

²⁴ http://mpprio.com.br/downloads/Pfeiffer_CI%C3%A1udia_Beneficio_colabora%C3%A7%C3%A3o_p-p.pdf.

preferem se inspirar nessas pesquisas de iniciativa acadêmica ao invés de encomendar pesquisas específicas. Isto porque a academia trabalha com um tempo próprio que muitas vezes supera as previsões dos agentes públicos, o período da gestão ou da dotação orçamentária.²⁵ Ou seja, na ausência de tempo hábil para aguardar os resultados de uma pesquisa acadêmica encomendada, o gestor se utiliza das pesquisas de iniciativa própria das instituições.

Apesar da preocupação dos acadêmicos sobre a importância da utilização de critérios técnicos nas decisões de governo, os resultados de pesquisas acadêmicas costumam ser utilizados de forma a extrapolar o ponto de vista exclusivamente técnico para atender a critérios políticos. Dificilmente os estudos acadêmicos darão embasamento, na sua totalidade, às decisões políticas. Além dos relatórios técnicos, vários outros fatores interferem no processo de produção de políticas públicas, como os custos econômicos e políticos da mudança, apoio ou oposição de atores políticos relevantes, os interesses da equipe envolvida na elaboração ou modificação da política/programa, o contexto político, a pressão do stakeholder, dentre outros.²⁶ Assim, os resultados das pesquisas acadêmicas se configuram em importante fonte de informação; contribuem para a discussão e o debate, e, desta forma, influenciam as ações dos decision makers, produzindo, ainda que não de forma direta nem absoluta, impacto nas políticas públicas.²⁷

Vale ressaltar que a influência da academia na elaboração de políticas públicas torna-se mais eficiente quanto maior e mais eficaz for o canal de comunicação entre academia e setores da mídia. A demanda pública por políticas surte efeito ainda mais expressivo quando os resultados dos estudos acadêmicos extrapolam os periódicos científicos e atingem os canais de comunicação, fomentando o debate público e pressionando o governo a tomar medidas. Ou seja, quanto maior a visibilidade dos trabalhos acadêmicos, maior a chance do impacto nas políticas públicas. Em outras palavras, o acesso à mídia, ou melhor, a facilidade de divulgação dos resultados das pesquisas acadêmicas nos canais de comunicação, suplantando os anais científicos, potencializa a influência da academia sobre os resultados de política e,

²⁵ Sobre essa discussão em avaliação de políticas públicas, ver Weiss (1998).

²⁶ Weiss (1998).

²⁷ Para essa discussão, ver Weiss (1998).

consequentemente, seu reconhecimento como ator político importante na policy network.

3. Conclusões

A partir dos anos de 1990, houve um aumento na produção de pesquisas acadêmicas de políticas públicas aplicadas, tanto aquelas desenvolvidas por iniciativa própria, quanto feitas a partir de encomendas de órgãos de governo. Esse aumento se deve tanto à reformulação das responsabilidades sociais entre as esferas da federação, a partir da Constituição Federal de 1988, quanto ao reconhecimento do ator academia como chave na discussão e produção de conhecimento em políticas públicas. Neste sentido, a mídia teve um papel fundamental. A ampliação da divulgação dos resultados das pesquisas acadêmicas nos veículos de comunicação contribuiu para o aumento da sua visibilidade, e, consequentemente, para a ampliação da demanda por pesquisas.

Uma das perguntas que o trabalho se propôs a responder vai mais além. Qual o impacto desse aumento da produção acadêmica nas políticas públicas? Qual o aproveitamento prático dos achados dessas pesquisas, quer de iniciativa própria da instituição acadêmica, que encomendadas? Questionando de outra forma, há transferência do conhecimento acadêmico para os órgãos de governos, isto é, os resultados das pesquisas acadêmicas influenciam os decision makers? Indo mais além, qual a natureza dos trabalhos acadêmicos de políticas públicas.

As análises dos relatórios e das entrevistas concedidas pelos informantes chaves permitem afirmar que, sim, os resultados das investigações acadêmicas influenciam nos desenhos de políticas públicas no Brasil, ainda que essa influência seja limitada. Por conta de fatores político-econômicos, dificilmente os resultados técnicos de pesquisas acadêmicas irão constituir a totalidade da decisão do gestor público, mas configuram-se em mais uma dentre as múltiplas fontes de informação que compõem essa decisão. Mais do que isso, sendo as instituições acadêmicas aqui investigadas reconhecidas por seus estudos em políticas públicas aplicadas, vimos que as pesquisas se concentram em policy analysis e policy evaluation, ainda que não seja possível afirmar seu peso relativo na produção total dos estudos.

Contudo, ainda há espaço para ampliação da influência da academia nas políticas públicas. Essa ampliação seria possível através da flexibilização da gestão interna das verbas disponibilizadas às universidades e do apoio administrativo. As

restrições administrativas, a pouca flexibilidade de gerenciamento das verbas de pesquisa e dos fundos da universidade, os controles burocráticos excessivos, a falta de agilidade da gestão institucional configuram entraves da produção acadêmica por limitar a produção do conhecimento e restringir as atividades de criação do pesquisador. Em contrapartida, é preciso que o governo aumente a receptividade dos resultados de pesquisa e a sensibilidade quanto à relevância dos achados acadêmicos. Mas essa é uma discussão para uma nova agenda de pesquisa.

O que podemos de fato concluir deste trabalho é que a academia exerce um papel fundamental na avaliação, elaboração e implementação de políticas públicas no Brasil, uma vez que propõe novos conceitos, novos ângulos de visão, novas alternativas. Não representa a única e nem a mais importante fonte de informação, mas sem dúvida configura-se em uma delas. No limite, a academia exerce influência nas crenças e na opinião das pessoas, aí incluídos os formadores de opinião, os grupos de pressão e os decisores públicos, e, desta forma, impactam nas políticas públicas. Significa dizer que assim como os gestores estatais, as organizações privadas, as organizações não-governamentais, os movimentos sociais e os stakeholders, a academia pode ser reconhecida como ator político relevante e ativo na policy network brasileira.

Referências Bibliográficas

- BEHN, R. D. (1981). "Policy Analysis and Policy Politics". *Policy Analysis* 7 (2), 199-226.
- DOBUZINSKI, C. HOWLETT, M. & LAYCOCK, P. (2007). **Policy Analysis in Canadá**, Toronto and London, University of Toronto Press.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. (1986) Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. **Análise de Conjuntura**. Belo Horizonte, n. 1 (3): 107-127.
- GEVA-MAY, I. (1999). "Reinventing Government: the Israeli Exception. The Case of Political Cultures and Public Policy Making". *International Management Journal* 2 (3), 112-126.
- _____ (2002). "Cultural Theory: the Neglected Variable in the Craft of Policy Analysis". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 4: 243-265.
- GREENE, Jennifer C. (1994). Qualitative program evaluation: practice and promise. In NK Denzin & YS Lincoln (eds.). *Handbook of qualitative research*. Sage Publications, Thousand Oaks, pp. 531-544.
- HJERN, B. & PORTER, D. (1981). "Implementation Structures: a new unit of administrative analysis". *Organizational Studies*, 2: 211-227.
- KLJIN, E. (1998). "Redes de Políticas Públicas: una visión general". Disponível no site <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>.
- LASWELL, H. D. (1936/1958). *Politics: Who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books.
- LIMA JR., O. B.; SILVA, A. A.; LEITE, M. C. (1978). *Intervenção Planejada na Realidade Social: escopo e limites da pesquisa de avaliação*. Rio de Janeiro, IUPERJ.

- MARQUES, E. (2000). *Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Revan/Fapesp.
- _____. (2006). Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: aprendizado a partir das políticas urbanas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21 (60).
- SANTOS, H. (2005). “Perspectivas Contemporâneas para a Constituição de Redes de Políticas Públicas”. *Civitas*, Porto Alegre, EDIPUCRS, v. 5, nº 1: 59-68.
- SCHNEIDER, H. (2005). “Redes de Políticas Públicas e a Condução de Sociedades Cpmplexas”. *Civitas*, Porto Alegre, EDIPUCRS, v. 5, nº 1: 29-58.
- WEIMER, D. L. (2002). “Enriching Public Discourse: Policy Analysis in Representative Democracies”. *The Good Society* 11(1): 61-65.
- WEIMER, D. L., and VINING A. R. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- WEISS, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Program & Policies*. Prentice-Hall.