

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM (CCH)  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**COMPETÊNCIAS FILOSÓFICAS NA FORMAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS DISCUSSÕES EPISTEMOLÓGICAS  
DO CAMPO E DA ABORDAGEM DAS  
POLÍTICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS.**

CÍNTIA FERREIRA DO ESPÍRITO SANTO

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2025

CÍNTIA FERREIRA DO ESPÍRITO SANTO

**COMPETÊNCIAS FILOSÓFICAS NA FORMAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS DISCUSSÕES EPISTEMOLÓGICAS  
DO CAMPO E DA ABORDAGEM DAS  
POLÍTICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS.**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Administração Pública do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense - Darcy Ribeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.


CÍNTIA FERREIRA DO ESPÍRITO SANTO

**COMPETÊNCIAS FILOSÓFICAS NA FORMAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS DISCUSSÕES EPISTEMOLÓGICAS  
DO CAMPO E DA ABORDAGEM DAS  
POLÍTICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS.**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Administração Pública do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense - Darcy Ribeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.


Aprovado em: 05 de dezembro de 2025.

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
 **VERUSCA MOSS SIMOES DOS REIS**  
Data: 14/12/2025 17:25:30-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Verusca M. Simões dos Reis - UENF/LCL

Documento assinado digitalmente  
 **NILO LIMA DE AZEVEDO**  
Data: 12/12/2025 16:47:01-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


---

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo - UENF/LGPP

Documento assinado digitalmente  
 **LEONARDO ROGERIO MIGUEL**  
Data: 13/12/2025 16:54:44-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Leonardo Rogério Miguel (orientador) - UENF/LCL

Documento assinado digitalmente  
 **LAIRA THAMYS DE ARAUJO SILVA**  
Data: 13/12/2025 14:49:19-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Laira Thamys de Araújo Silva - UENF/MsC

Dedico aos meus pais, Antônio e Lenilda. Em tudo que faço tem um pouco de mim, e muito de vocês.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela misericórdia e mansidão derramada constantemente sobre minha vida e pelas incontáveis manifestações de Sua presença ao longo de minha trajetória.

Ao meu pai Antônio, por todo o esforço e paciência durante a minha trajetória, por estar presente ao meu lado em todos os momentos, me apoiando e incentivando e por sempre acreditar em mim mais do que eu mesma. Aprendi com você o valor do esforço e do trabalho, você sempre será minha referência.

À minha mãe Lenilda, por ser a minha companheira de longa data, me ouvindo e me fazendo rir, você é a amiga que sempre me ouve contar sobre como foi o dia. Sou imensamente grata por tudo que já abriu mão em prol do meu bem estar.

Ao meu irmão Denis, por ser o meu irmão mais velho, que sempre cuidou de mim e me deu todo suporte necessário durante estes anos. Sou imensamente grata pela sua vida.

Às minhas queridas amigas, Heloise e Joana, vocês são um presente que a Universidade me deu. A companhia e amizade de vocês trouxe diversão e leveza durante estes anos. Sou muito grata pelos conselhos e companheirismo durante todas as fases, boas e ruins.

Ao meu namorado, Gabriell Henrique, que chegou na minha vida de forma doce, trazendo novos significados e sentimentos.

Ao meu orientador, Leonardo Miguel, por toda a dedicação e amizade durante este período.

Ao meu ex-professor orientador, Gerson Tavares, por todo o carinho e incentivo durante a graduação. A sua orientação e apoio foram imprescindíveis no início desta jornada acadêmica.

À Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) pelo ensino de qualidade e excelência. Foram anos de profundo desenvolvimento pessoal e acadêmico que ficarão guardados em minha memória.

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso a relação entre o ensino de epistemologia e filosofia nos cursos de formação em Administração Pública e as competências necessárias para a atuação qualificada em Políticas Informadas por Evidências (PIE). Também analisa de que modo essa formação filosófica e epistemológica contribui para a consolidação da Administração Pública (AP) como campo de conhecimento. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa de natureza teórico-conceitual, realizando uma revisão narrativa destinada a sintetizar materiais bibliográficos selecionados por sua relevância tanto para a formação filosófica do administrador público quanto para a compreensão do estatuto epistemológico da área. O argumento é estruturado em dois eixos centrais. O primeiro discute como a formação epistemológica e filosófica favorece a maturação do campo, especialmente ao contribuir para superar a dicotomia entre teoria e prática e ao promover reflexividade e autonomia intelectual. O segundo eixo examina os efeitos dessa formação sobre as competências exigidas para a atuação em PIE, identificando três contribuições principais: o desenvolvimento da análise conceitual e da avaliação crítica de evidências; a capacidade de transitar entre diferentes enquadramentos epistemológicos; e a articulação entre as dimensões técnica e política envolvidas na tomada de decisão pública. O estudo conclui que a formação epistemológica possui forte potencial para ampliar a capacidade crítica, tanto no exercício profissional quanto no próprio desenvolvimento intelectual do campo. Os resultados contribuem para o debate sobre a educação em Administração Pública ao oferecer fundamentos conceituais para decisões curriculares mais informadas e ao indicar direções promissoras para pesquisas empíricas futuras.

**Palavras-chave:** Epistemologia da Administração Pública. Formação do Administrador Público. Políticas Informadas por Evidências. Capacitação Crítica.

## *ABSTRACT*

This study examines the relationship between the teaching of epistemology and philosophy in public administration programmes and the competencies required for effective engagement with Evidence-Informed Policy (EIP). It also analyses how philosophical and epistemological grounding contributes to the consolidation of Public Administration (PA) as a field of knowledge. The research adopts a qualitative, theoretical-conceptual approach and employs a narrative review to synthesise bibliographical materials selected for their relevance to the philosophical formation of public administrators and to the epistemological status of PA. The argument is organised around two central axes. The first explores how epistemological and philosophical training supports the maturation of the field by helping to overcome the theory–practice divide and by fostering reflexivity and intellectual autonomy. The second examines the effects of epistemological education on competencies necessary for EIP, identifying three core contributions: the development of conceptual analysis and critical appraisal of evidence; the capacity to navigate diverse epistemological frameworks; and the ability to articulate technical and political dimensions of public decision-making. The study concludes that epistemological training has substantial potential to strengthen critical capacity, a feature that manifests both in professional practice and in the intellectual development of the field. The findings contribute to ongoing discussions on PA education by offering a conceptual basis for curricular decisions and pointing to avenues for future empirical research.

**Keywords:** Epistemology of Public Administration. Public Administrator Education. Evidence-Informed Policy. Philosophy of Science. Critical Capacity.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
JUSTIFICATIVA.....	13
OBJETIVO GERAL.....	13
Capítulo 1.....	16
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CAMPO DE CONHECIMENTO: IDENTIDADE, SUBORDINAÇÃO EPISTEMOLÓGICA E STATUS CIENTÍFICO.....	16
1.1. A Inevitabilidade da Epistemologia.....	16
1.2. Noções sobre “status epistemológico”.....	17
1.3. – Um marco teórico para a discussão em pauta.....	19
1.4. Identidade da AP e a persistência da "crise de identidade”.....	21
1.4.1 – Uma conceituação nada trivial.....	21
1.5 – Incipiência teórico-conceitual e metodológica.....	23
1.6 – Pluralismo, Interdisciplinaridade ou Coexistência Acrítica?.....	26
Capítulo 2.....	30
2.1. Emergência e Difusão do Movimento de PPBE.....	30
2.2. O Modelo Tradicional da PPBE.....	31
2.3. Modelos Epistemológicos em Jogo.....	35
2.4 - Complexidade, Incerteza e a Natureza Política das Decisões Públicas.....	37
2.5 - Breve resumo do capítulo.....	40
Capítulo 3.....	40
3.1. Formação do Administrador Público.....	42
3.2 Competências filosóficas/epistemológicas para a excelência da Administração Pública.....	45
3.2.1 Capacidade de Análise Conceitual e Elucidação de Conceitos Vagos (p. 60- 61) .....	46
3.2.2. Capacidade de Identificar e Analisar "Pressupostos de Política Pública" (p. 60-61).....	46

3.2.3 Compreensão dos Pressupostos Epistemológicos das Diferentes Abordagens (p. 60-62).....	47
3.2.4 Capacidade Crítica para Avaliar a "Visão Tradicional" das PPBEs (p. 62-63; 75-78).....	48
3.2.5. Habilidade para Navegar no <i>Continuum</i> Racionalismo- Construccionismo (p. 62; 64-74).....	49
3.2 6. Capacidade de Realizar Escrutínio Crítico e Avaliação de Evidências (p. 64-78).....	49
3.2.7 Compreensão da Natureza Socialmente Construída do Conhecimento (p. 61-62).....	50
3.2.8 Compreensão da Complexidade e Incerteza nos Processos de Política Pública (p. 64-74).....	50
3.2.9 Habilidade para Contextualizar Evidências Científicas.....	51
3.2.10 Capacidade de Articular Dimensões Técnica e Política da Decisão.....	51

## INTRODUÇÃO

Enquanto ciência social aplicada e prática profissional, a Administração Pública (AP) vem atravessando um período de intensos questionamentos sobre seus fundamentos e direcionamentos há pouco mais de quarenta anos. Um dos principais sinais desse movimento é a crescente preocupação da produção científica com a explicitação dos pressupostos epistemológicos que orientam a pesquisa em AP. Em outros termos, persistem debates sobre a própria identidade epistemológica do campo, que ainda busca consolidar-se como uma disciplina autônoma e com um arcabouço teórico-metodológico robusto (Serva, 2017; Petean; Souza 2023).

Souza e Petean (2023) analisaram publicações do “Tema 09 (“Ontologia, Epistemologia, Teoria e Metodologia”) de Administração Pública do Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD) e constataram que, embora haja a valorização crescente do rigor metodológico, a explicitação e problematização dos fundamentos epistemológicos das investigações continuam escassos e frágeis no cenário nacional.. Para os autores, assim como para nós, isso revela uma lacuna formativa que limita a consolidação crítica e científica do campo. Portanto, segundo essa literatura, a lacuna epistemológica na formação tem implicações significativas no perfil do administrador público (ap) enquanto pesquisador e intelectual de seu campo de estudos e de atuação. É legítimo questionar o quanto essa limitação comprometeria a sua capacidade de analisar e avaliar políticas públicas e tomar decisões no contexto do ciclo de políticas.

Como argumenta Faria (2015), a ausência de “vigilância epistemológica” compromete a capacidade do pesquisador e do gestor de compreender a complexidade do objeto estudado e agir de forma contextualizada. O resultado é uma atuação muitas vezes instrumentalizada por modismos gerenciais ou replicações acríticas de modelos externos ao contexto brasileiro. Levando esse raciocínio adiante e tomando como fatos as suas premissas, podemos suspeitar que determinados problemas relativos à implementação de políticas públicas sejam, em parte, desdobramentos negativos de um déficit de formação. Veremos mais adiante que há um consenso entre os pensadores do “Tema 09” da EnANPAD de que a formação epistemológica (e filosófica de modo geral) capacita o gestor a compreender a historicidade e a construção social dos conceitos que

utiliza, bem como a dialogar com diferentes matrizes de saber. Faria (2015) enfatiza que tal formação pressupõe e, ao mesmo tempo, proporciona uma postura teórico-crítica que vá além do empirismo superficial, integrando a dimensão ontológica e dialética da realidade social.

A ascensão do modelo das Políticas Públicas Baseadas em Evidência (PPBE) pode ser um exemplo dos referidos modismos gerenciais, um modelo replicado acriticamente neste país até pouco tempo atrás. Quando incorporada de tal forma, a abordagem das PPBE seguirá tratando a evidência como verdade técnica universal, instrumental, reducionista e muito conveniente ao modelo gerencialista neoliberal da administração pública atual (Andrade, 2023). Como demonstra Pinheiro (2022), o modelo tecnocrático das PPBE parte de uma concepção de evidência como dado neutro e universal, capaz de orientar decisões públicas com base em critérios de eficácia científica. No entanto, a despeito de suas notáveis vantagens (KOGA et al., 2022) para o ciclo de políticas, aplicadores dessa abordagem tendem, não raramente, ignorar a complexidade dos processos políticos, a pluralidade de valores em jogo e os limites epistêmicos do conhecimento aplicado (Pinheiro, 2021, 2022; Andrade 2023).

Para que o administrador público possa atuar de forma reflexiva e eficaz em contextos informados por evidências, consideramos indispensável que sua formação inclua elementos de epistemologia. Essa base não apenas aprimora a capacidade de análise e julgamento do gestor, como também contribui para o desenvolvimento autônomo e plural do campo da AP. Por isso, a necessidade de formação capaz de sustentar abordagens alternativas mais críticas, como a das Políticas Informadas por Evidências (PIE). O modelo moderado (Pinheiro, 2021; 2022) das PIE é um contraponto à “visão tradicional” das PPBE, pois propõe a evidência como um insumo a ser interpretado criticamente, situado em contextos históricos e dialogado com múltiplas formas de saber. Segundo Pinheiro (2021, 2022), as PIE exige uma leitura mais densa e situada da realidade, o que só é possível com uma base epistemológica sólida que permita ao gestor interpretar, filtrar e contextualizar a informação científica de modo reflexivo e ético.

Portanto, ainda considerando a literatura, a distinção entre formação técnica e formação epistemológica torna-se um imperativo pedagógico, científico e político. Enquanto a primeira responde às exigências operacionais do cotidiano burocrático, a segunda é essencial para garantir uma atuação crítica, democrática e ancorada na complexidade do mundo público. Fazendo coro com as posições de Guerreiro Ramos

(1981), Petean e Souza (2023) sustentam que, sem uma problematização epistemológica consistente, o campo da AP corre o risco de permanecer “pré-analítico” e teórica e politicamente vulnerável.

Todavia, ainda há tensões teóricas e práticas. De um lado, observa-se uma crescente pressão por uma gestão mais racional e eficiente, materializada no movimento internacional das PPBE (KOGA et al., 2022). De outro, mais uma vez, persistem debates sobre o status epistemológico-científico enquanto campo e disciplina autônomo de produção teórico-metodológico, de conhecimento e formação profissional. (Serva, 2017; Petean; Souza, 2023). Por isso, o problema que motiva esta monografia situa-se na interseção entre esses dois fenômenos contemporâneos: de um lado, a ainda persistente fragilidade epistemológica da AP como campo de conhecimento no Brasil, evidenciada pela escassez de reflexão sobre seus próprios fundamentos; de outro, a crescente demanda por competências epistemológicas e crítico-reflexivas para a atuação qualificada em PIE.

A consolidação da AP como disciplina autônoma e interdisciplinar depende de profissionais que possuam algum domínio sobre a investigação em epistemologia (e em Filosofia em geral, filosofia da ciência; sociologia da ciência, etc). Sem essa formação, repetimos, o campo permanece vulnerável à importação acrítica de teorias e modelos desenvolvidos em outros contextos, à subordinação epistemológica a outras disciplinas (especialmente a Administração de Empresas) e à reprodução de uma visão tecnocrática que ignora as especificidades do fenômeno público.

Não obstante o tom assertivo adotado nesta introdução, no que se segue, o alternamos com a postura analítico-descritiva que se espera de um trabalho de conclusão de curso. Isto é, não partimos do pressuposto normativo de que a formação filosófica é, a priori, benéfica ou mesmo imprescindível, uma vez que é isto que devemos demonstrar. Não obstante, no Capítulo 3, aquela alternância será operacionalizada, tendo em vista que apresentaremos algumas competências e habilidade esperadas do ap na lida com abordagens como as PPBE/PIE.

O nosso material bibliográfico mostra que pouco se sabe a respeito de como o estudo da epistemologia (e da filosofia da ciência) de fato afetaria as competências do ap ou contribui para a dinâmica de consolidação do campo. Diante dessa lacuna, o problema que orientou este trabalho monográfico não é se a formação epistemológica é necessária, mas sim refletir sobre quais seriam os critérios para identificarmos as suas

consequências observáveis. Assim, esta monografia se propõe a analisar os possíveis efeitos dessa modalidade formativa, partindo da seguinte questão:

Que evidências a literatura apresenta sobre a relação entre a formação em epistemologia e a capacitação do administrador público brasileiro para lidar com a abordagem das Políticas Informadas por Evidências e para a consolidação da Administração Pública como campo de conhecimento?

## **JUSTIFICATIVA**

Haja vista as limitações de um trabalho de conclusão de curso, nos basta, por ora, destacar a sua relevância do ponto de vista acadêmico: procurar contribuir para um campo de estudos que ainda nos parece incipiente no Brasil: a Epistemologia da Administração Pública<sup>1</sup>. Como demonstram Serva (2017) e Faganello et al. (2022), há uma escassez de produções que tenham a reflexão epistemológica como centralidade. Buscamos demonstrar (antes de tentar preencher) parte dessa lacuna ao articular aqueles dois tópicos (ou eixos argumentativos) que permanecem relativamente separados na literatura brasileira: reiteramos, o debate sobre PPBE/PIE e o debate sobre o *status* epistemológico-científico da Administração Pública. Consideramos de grande relevância a busca por demonstrar que ambos convergem para a necessidade de formação epistemológica dos profissionais.

Decerto, não há a pretensão de esgotar o tema, mas lançar algumas luzes sobre ele e tentar oferecer algumas orientações gerais para abordá-lo e problematizá-lo, de modo a por em marcha maiores investigações futuras.

Para responder a nossa pergunta, foram definidos os seguintes objetivos:

### **OBJETIVO GERAL:**

Analisar, com base na literatura, a relação entre a formação em epistemologia e a capacitação do administrador público brasileiro para atuar em Políticas Informadas por Evidências, assim como seu papel na consolidação da Administração Pública como campo de conhecimento.

---

<sup>1</sup> [1] A despeito do belíssimo trabalho de José Henrique Faria, o livro “Introdução à Epistemologia: Dimensões do ato epistemológico” (2022).

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

Identificar, na literatura, se e como a investigação filosófica pode ser inferida dos estudos sobre o processo de consolidação do status epistemológico da Administração Pública enquanto campo de conhecimento científico autônomo.

Levantar as competências apontadas para uma atuação qualificada em Políticas Informadas por Evidências e examinar de que modo a formação epistemológica se relaciona ao desenvolvimento dessas competências.

Integrar os resultados dos dois levantamentos para oferecer um panorama geral sobre as possíveis contribuições da formação em epistemologia tanto para o avanço do campo quanto para a prática profissional do administrador público.

## **METODOLOGIA**

O presente estudo, de natureza qualitativa e teórico-conceitual, fundamenta-se nas perspectivas de Minayo (2009) e Creswell & Creswell (2021). Para a coleta e discussão da produção acadêmica disponível, optou-se pela revisão narrativa da literatura, um recurso metodológico indicado por Rother (2007) quando o objetivo é construir um quadro analítico crítico e articulado sobre determinado tema, sem a pretensão de esgotar todas as publicações existentes.

A coleta de dados foi estruturada em etapas sequenciais. Inicialmente, definiram-se os descritores de busca, que incluíram os termos “epistemologia da administração pública”, “Políticas Informadas por Evidências”, “Políticas Públicas Baseadas em Evidências”, “currículo Administração Pública” e a combinação booleana “Epistemologia AND Administração Pública”. Com base nesses descritores, realizou-se uma busca inicial por conveniência nas bases de dados Google Scholar e SciELO, bem como nos repositórios digitais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com prioridade para artigos e livros considerados referenciais no assunto. A partir dos textos selecionados nessa primeira fase, a amostra foi expandida pelo método “bola de neve”, que consiste na verificação das listas de referências para identificar novos trabalhos relevantes.

Foram estabelecidos critérios de inclusão para a seleção final das obras: a) data de publicação entre os anos de 1981 e 2024; b) foco explícito na discussão sobre

epistemologia, na formação do administrador público ou em Políticas Informadas por Evidências (PIE); e c) disponibilidade do texto na íntegra para consulta. Trabalhos que não atendiam a esses requisitos foram descartados.

Os procedimentos de análise envolveram a leitura integral e organização temática do material, que norteou a análise em três eixos principais. O primeiro eixo dedicou-se à reflexão sobre o campo da Administração Pública, as discussões sobre a força de seu status epistemológico, sua autonomia teórico-metodológica e conceitual, e as dificuldades e limitações no caminho em busca de sua consolidação enquanto campo de produção de conhecimento científico (Capítulo 1). O segundo eixo aprofundou o conceito e as práticas de Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE) e Políticas Informadas por Evidências (PIE) (Capítulo 2). O terceiro eixo (capítulo 3), por sua vez, focou na formação do administrador público, incorporando os resultados do levantamento de competências realizado por Pinheiro (2022).

É importante ressaltar as limitações deste estudo. Por se tratar de uma revisão narrativa, a análise não visa cobrir a totalidade da produção existente sobre o tema. O recorte adotado busca, antes, oferecer um panorama crítico e fundamentado que possa servir de base para futuras investigações empíricas no campo.

## Capítulo 1

### A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CAMPO DE CONHECIMENTO: IDENTIDADE, SUBORDINAÇÃO EPISTEMOLÓGICA E STATUS CIENTÍFICO.

Este capítulo apresenta algumas dificuldades e limitações dos fundamentos teóricos que sustentam a argumentação sobre a AP como campo de conhecimento, explorando seus dilemas epistemológicos e o processo de consolidação de sua identidade disciplinar. Também visa analisar a relevância da epistemologia e o status epistemológico na administração pública, com foco na formação do ap.

Antes, precisamos tratar brevemente do que estamos chamando de “Epistemologia”.

#### 1.1. A Inevitabilidade da Epistemologia

Como aponta Seifert (2018), a epistemologia investiga precisamente as condições do conhecimento genuíno, distinguindo-o de mera opinião ou crença infundada. Não é incorreto afirmar que a distinção clássica entre *episteme* (conhecimento genuíno) e *doxa* (mera opinião) permanece no cerne das PPBEs contemporâneas, uma vez que essa abordagem partiu precisamente da premissa de que as decisões governamentais deveriam fundamentar-se em conhecimento sólido, não em opiniões infundadas, ideologias ou mera intuição. Contudo, delimitar onde termina o conhecimento e onde começa a opinião não é tarefa simples nem neutra, é, essencialmente, um empreendimento epistemológico.

Não há como escapar de questões epistemológicas quando se fala em "evidências", principalmente, quando se propõe a usá-las para "basear" políticas (Pinheiro, 2021; Silva, 2022). Toda discussão sobre o que conta como evidência, como ela deve ser obtida, validada e utilizada é, basicamente, uma discussão epistemológica. Perguntar "o que conta como evidência válida?" equivale a perguntar "o que é conhecimento confiável?". Contudo, conforme veremos neste capítulo, bem antes dessa discussão sobre evidências, a epistemologia já se apresenta como condição de possibilidade para construção, validação e consolidação do status de cientificidade de qualquer área que se afirma (ou deseja a credencial de) científica.

Epistemologia é um termo que provém do grego e pode ser traduzido por "discurso sobre o conhecimento" ou "teoria do conhecimento" (Seifert, 2018). A palavra grega *episteme* significa conhecimento, mas "em um sentido forte (como era usual para

os gregos, mas não o é para nós), o que hoje chamaríamos de conhecimento absoluto, aquele do qual somente um tolo duvidaria" (Seifert, 2018). Os gregos usavam esse termo para diferenciá-lo de *doxa*, cuja tradução apropriada é "opinião": "Justamente, desde lá, consiste a tarefa fundamental da epistemologia, seja geral ou aplicada, em determinar a diferença entre conhecimento e opinião, especialmente opinião verdadeira" (Seifert, 2018). Os gregos perceberam que ter uma opinião que corresponde aos fatos não é necessariamente conhecer os fatos. Essa distinção permanece central para qualquer empreendimento que se proponha a fundamentar decisões em "conhecimento" ao invés de meras "opiniões" (crenças, fé, convicções etc.), como é precisamente o caso das PPBE.

Seifert (2018, p. 13-14) esclarece que, quando lidamos com questões gerais que se referem a qualquer área da ciência, da moral, da religião ou da Filosofia, estamos no domínio da epistemologia geral. Questões como "o que podemos saber?" ou "o que podemos provar?" pertencem a esse nível. Por outro lado, "quando questões como as mencionadas são tratadas em relação a alguma área específica das ciências, ou a um tópico específico de uma ciência determinada, constitui o que podemos chamar de epistemologia aplicada" (Seifert, 2018, p. 15).

O campo da AP e a abordagem das PPBE situam-se precisamente nesse território da epistemologia aplicada. Elas envolvem questões epistemológicas específicas sobre: Que tipo de conhecimento é produzido pelo campo da AP? Que tipo de conhecimento é relevante para decisões de política pública? Como validar esse conhecimento? Como consolidar um campo de investigação epistemicamente confiável? Que métodos são apropriados para diferentes tipos de problemas sociais? Existe alguma diferença epistemológica fundamental entre ciências naturais, ciências sociais e ciência sociais aplicadas que afete o uso de evidências em políticas públicas

## **1.2. Noções sobre “status epistemológico”**

O status epistemológico de uma área do conhecimento refere-se à sua capacidade de produzir conhecimento que seja simultaneamente rigoroso, válido e capaz de abarcar a complexidade da realidade, não se limitando à mera descrição de fenômenos empíricos (Pinheiro, 2022, p. 67). Como vimos anteriormente, em específico, a epistemologia investiga as condições do conhecimento genuíno. Seifert (2018, p. 13) distingue *episteme* (conhecimento no sentido forte) de *doxa* (mera opinião), e essa

distinção é central para compreender o que significa ter "alto status epistemológico". Uma área com status epistemológico consolidado é aquela que desenvolveu: conceitos claros e precisos que delimitam seu objeto de estudo (maturidade epistemológica); métodos apropriados à natureza desse objeto; teorias explicativas (não meramente descritivas) que articulam esses conceitos; critérios de validação reconhecidos pela comunidade científica; acúmulo progressivo de conhecimento ao longo do tempo, mas podendo haver episódios de rupturas "paradigmáticas".

Nas ciências naturais e exatas, o status epistemológico foi historicamente consolidado por meio de modelos epistemológicos predominantemente positivistas. Nessas áreas, o conhecimento tende a vincular-se ao rigor quantitativo, à capacidade de controle experimental e ao alto grau de "verificabilidade" empírica. Como observa Pinheiro (2022), áreas como física e química possuem "alto grau de consolidação científica", com teorias bem estabelecidas e métodos amplamente aceitos.

Nas ciências sociais, contudo, os objetos de estudo (processos sociais, políticos, econômicos e culturais) apresentam características que tornam a consolidação epistemológica mais complexa: multiplicidade de dimensões, causalidade não-linear, reflexividade (os objetos estudados são também sujeitos que reagem ao conhecimento produzido sobre eles), historicidade e dependência de contexto. Como argumenta Pinheiro (2022), os processos sociais são sistemas abertos, marcados por não linearidade, auto-organização e sensibilidade à história.

Faria (2022) captura essa complexidade ao afirmar que "a teoria deve ser a representação metodologicamente elaborada da realidade" e que "a relação entre teoria e epistemologia é que a teoria é a forma de representação da realidade epistemologicamente produzida". Isso significa que o status epistemológico de uma área não depende apenas de rigor empírico, mas fundamentalmente da qualidade da reflexão teórica, conceitual e categórica (ou seja, ontológica) sobre o que se está investigando e de como se está investigando. Por ser uma ciência social aplicada, a AP acaba por possuir o mesmo desafio em relação ao status epistemológico que o das ciências sociais.

Determinados aspectos da AP, como eficiência, eficácia e efetividade, por exemplo, são fatores que podem contribuir para a redução do status epistemológico na área, uma vez que os trabalhos podem ser baseados por uma adoção de forma acrítica de modelos, oriundos de outros países ou que possuem uma abordagem descontextualizada da realidade local. Além disso, pode contribuir para maior valorização da técnica em detrimento da análise teórica e análise teórico-metodológica.

Além disso, tem-se uma ideia errônea de que os debates e a implementação das políticas são lineares e completamente racionais, levando em consideração apenas fatores técnicos como forma de medir a qualidade e eficiência de uma política. Souza (2003) afirma:

Ainda no que se refere ao foco de análise e assumindo a existência de uma grande concentração de trabalhos sobre a implementação das políticas públicas, precisamos superar o que a literatura chama de primeira geração de estudos nessa área, excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. Esse tipo de análise ainda é muito influenciado pela tentativa de se separar o mundo do governo e da administração pública do mundo da política (SOUZA, 2003, p. 17)

Pressupõe-se que, uma vez definido o desenho da política, sua implementação se configure como um processo técnico e estritamente racional, focado no acompanhamento das ações e resultados (Souza, 2003). Entretanto, essa abordagem desconsidera fatores que, embora não sujeitos ao escrutínio técnico, influenciam significativamente os desdobramentos das políticas públicas. Dessa forma, evidencia-se que o estudo das políticas se beneficiaria da inclusão de uma análise teórico-conceitual, que investigue seus pressupostos epistemológicos, a fim de propiciar uma compreensão mais abrangente e profunda.

### **1.3. – Um marco teórico para a discussão em pauta**

Não estava nos nossos planos abordar o pensamento de Guerreiro Ramos; porém, a reflexão epistemológica sobre a Administração Pública no Brasil tem nele um marco fundacional., especialmente o livro "A Nova Ciência das Organizações: Uma Reconstrução da Riqueza das Nações", publicado em 1981. Nesta obra, Ramos apresenta uma crítica que permanece surpreendentemente atual e relevante para compreender os desafios epistemológicos do campo (a despeito de passadas mais de quatro décadas).

Guerreiro Ramos defendia que a teoria administrativa, tal como desenvolvida até então (entrelaçamento do modelo Patrimonialista e o Burocrático), permanecia "pré-analítica" e situada na "periferia da ciência social". Nas palavras de Serva (2017),

Um autor digno de destaque nesses esforços iniciais é, sem dúvida, Guerreiro Ramos, que, em seu livro *A Nova Ciência das Organizações*, publicado em 1981 no Canadá, faz severas críticas à teoria administrativa em voga na época e propõe uma “abordagem substantiva da organização”. Tal abordagem é embasada epistemologicamente na racionalidade substantiva, por oposição à teoria administrativa funcionalista que é embasada na racionalidade instrumental. Causa impacto até hoje a afirmação de Guerreiro Ramos a

respeito do não desenvolvimento da crítica epistemológica pela teoria administrativa, o que a permanecer pré-analítica e, para sempre, na “periferia da ciência social”.

Essa condição decorria da ausência de crítica epistemológica, ou seja, da falta de reflexão sistemática sobre os fundamentos, pressupostos e limites do conhecimento produzido no campo.

O autor questiona a base racional da ciência organizacional moderna, denunciando seu apego à racionalidade instrumental e à neutralidade valorativa, herdadas de uma epistemologia positivista e utilitarista. Para ele, a ciência das organizações foi construída sobre um modelo de conhecimento que reduz a complexidade da vida social a problemas técnicos, ignorando suas dimensões éticas, políticas e ontológicas (Ramos, 1981). Segundo Guerreiro Ramos, a racionalidade instrumental é aquela orientada exclusivamente para a eficiência na consecução de fins dados, sem questionamento sobre a natureza ou a legitimidade desses fins. Ainda argumenta que, a teoria administrativa então dominante havia sido colonizada pela racionalidade instrumental, tornando-se uma disciplina tecnocrática, acrítica e funcionalista.

Convém advertir que qualquer semelhança com as discussões sobre pressupostos epistemológicos (axiológico também) das PPBE/PIE não é mera coincidência, conforme veremos mais adiante. Para Guerreiro Ramos, ao adotar acriticamente os pressupostos da racionalidade instrumental das ciências naturais e da economia neoclássica – semelhante ao modelo tradicional da PPBE (Pinheiro, 2022; Andrade, 2023) –, a Administração Pública renunciava à sua vocação de ciência social crítica e transformava-se em mero instrumento de legitimação das estruturas de poder existentes. O autor aprofunda sua crítica à descontextualização epistemológica presente na importação irrefletida de conceitos oriundos de outras realidades socioculturais (“replicações acrílicas de modismos gerenciais”). Ele alerta que, ao transferir categorias sem considerar seu enraizamento histórico, a ciência organizacional se torna alienada e epistemologicamente inconsistente (Ramos, 1981, p. 70–71).

Dado o que foi apresentado no início desta seção, concluímos que é incontornável a incorporação da crítica epistemológica de Guerreiro Ramos em nossa discussão, bem como, em especial, à formação do administrador público. Com isso, espera-se formar profissionais que reconheçam o caráter situado, valorativo e político

do conhecimento, superando o modelo de ensino tecnocrático e adotando o juízo crítico e o compromisso com a realidade social brasileira.

#### **1.4. Identidade da AP e a persistência da "crise de identidade"**

Conforme veremos a seguir, estudos recentes demonstram que o campo ainda não superou plenamente o *status* "pré-analítico" (ou "pré-científico") denunciado por Ramos. Reiterando: a escassez de reflexão epistemológica, a importação acrítica de teorias e modelos, a subordinação a outras disciplinas e a persistência de uma visão tecnocrática da gestão pública são sintomas de que suas críticas permanecem atuais e relevantes. Superar essa condição exige, como ele argumentava, o desenvolvimento de uma consciência epistemológica no campo, começando pela formação dos profissionais (Ramos, 1981).

Contudo, há uma discussão anterior: a da identidade do campo, a sua conceituação. Uma confusão clássica se dá entre AP e Administração de Empresas. Segundo Daland (1969), citado por Mezzomo e Laporta (1994),

Alguns ainda teimam em não distinguir administração pública e administração de empresas como disciplinas independentes. Tal posição é flagrantemente enganadora, mesmo em se considerando que ambas as matérias partilham certos conceitos em comum. Isto porque todas as ciências sociais também possuem certos conceitos em comum ...

Mezzomo e Laporta (1994) arrematam: a "administração pública já foi caracterizado como um campo 'à deriva', que enfrenta uma 'crise intelectual' e necessita de uma "nova perspectiva", um campo que está se tornando 'isolado' e passa por um período de 'tensão e mudança'. Em termos filosóficos, a situação não se alterou tanto nos últimos 30 anos.

##### **1.4.1 – Uma conceituação nada trivial**

A AP, enquanto campo de conhecimento, é marcada por persistente reflexão sobre uma "crise de identidade", que tem como uma das causas sua condição de imaturidade epistemológica, sendo um campo "derivado" e "transdisciplinar". Nesse sentido, estudos mais recentes indicam que o desafio apontado por Guerreiro Ramos permanece atual.

Nesta subseção, exploramos Faganello e colaboradores (2022), e Petean e Souza (2023) para abordar a conceituação da AP no Brasil. Os dois artigos de revisão analisam

a produção acadêmica sobre epistemologia do campo e evidenciam, primeiramente, essa a tensão em torno de seu conceito: a AP é compreendida de forma ampla e, frequentemente, difusa na maioria dos estudos (Faganello; Luciano; Henriqson, 2022). Essa amplitude conceitual não é meramente semântica; ela reflete a multiplicidade de pressupostos epistemológicos que diferentes autores trazem para o campo, frequentemente de forma implícita e não problematizada. Isto se configura como um entrave no processo de amadurecimento epistemológico-científico do campo, caracterizando-o como uma "ciência derivada" (não autônoma) de outras.

Petean e Souza (2023) trazem definições múltiplas e complementares a partir de estudiosos relevantes na área. Para os autores, “embora não exista um conceito homogêneo, alguns pesquisadores já dedicaram-se à conceituação desse campo, realizando contribuições para a sua consolidação, bem como de suas bases metodológicas e epistemológicas” (Petean; Souza, 2023). Por exemplo, Matias-Pereira: conceito "amplo e complexo"; a AP designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar atividades administrativas, visando o bem comum. Para Waldo, há a dupla dimensão: organização/gerência de recursos e arte/ciência aplicada aos negócios de Estado. Segundo Bobbio, AP designa atividades diretamente destinadas à execução de tarefas de interesse público ou comum. E mais:

[...] Denhardt (2015, p. 23) afirma que a “administração pública está interessada na gestão de processos de mudança que visam lograr valores societários publicamente definidos”. Contudo, como identificado por Paes de Paula (2005, p. 81) “tende a manter a dicotomia entre administração e a política, pois não transportou a dimensão sociopolítica do discurso para a prática. Ainda que introdutório, o resgate de alguns conceitos evidencia a pluralidade do campo (Petean; Souza, 2023, p, 87-9)

Os artigos mostram que não há consenso sobre o conceito porque cada definição carrega pressupostos epistemológicos diferentes, ou antes, pressupostos filosóficos não totalmente resolvidos sobre a natureza da realidade, do conhecimento e dos valores. Vejamos, mais uma vez, os exemplos dados acima.

Quando Waldo fala em "arte e ciência", ele já assume uma dualidade epistemológica entre dimensões práticas e teóricas. Quando Bobbio enfatiza "interesse público ou comum", ele introduz uma dimensão normativa e política que exige fundamentação filosófica sobre o que constitui esse interesse. Quando De Plácido e Silva privilegia o "Poder Público", privilegia a dimensão jurídico-institucional, que possui seus próprios pressupostos sobre a natureza do Estado e do direito (Petean; Souza, 2023).

## 1.5 – Incipiência teórico-conceitual e metodológica

Enfatizamos que a questão do status epistemológico da AP é de natureza filosófica. Entretanto, os estudos que empregamos destacam a incipiência teórico-metodológica crítica no campo brasileiro. Há escassez de trabalhos que tenham a epistemologia como objeto central de investigação.

Faganello, Luciano e Henriqson (2022) mapearam o estado da arte da epistemologia da Administração Pública brasileira. Utilizando as bases Google Scholar e SciELO, com descritores específicos relacionados à epistemologia e Administração Pública. Os autores identificaram apenas 8 artigos (publicados entre 1994 e 2014) que tinham "a epistemologia como centralidade" (Faganello, Luciano & Henriqson, 2022, p. 2). Dos 8 artigos analisados, 6 "fazem uma discussão de cunho epistemológico, mas não chegam ao ponto de discutir pressupostos ontológicos do campo, ficando em uma forte incipiência metodológica"<sup>2</sup> (Faganello, Luciano & Henriqson, 2022). Apenas 2 artigos "fazem discussão ontológica, de uma forma não muito aprofundada" (Faganello, Luciano & Henriqson, 2022, p. 8).

Embora tenha como objeto próprio a relação entre Estado/governo e sociedade, a AP encontra-se em uma "encruzilhada" teórica, sendo frequentemente incorporada por campos vizinhos. Um exemplo desse tipo de incorporação é observado nas abordagens da Ciência Política e da Administração Geral, que, por meio das Políticas Públicas, tendem a instrumentalizar a AP, reduzindo-a a um mero aparato para a implementação de decisões políticas (Faganello, Luciano & Henriqson, 2022, p.2). Mais exatamente, nos dizem Fadul e colaboradores (2012) que

A administração pública, nos cursos de administração, tem sido apenas abordada a partir de noções e teorias de Estado, políticas públicas – dentro do campo da Ciência Política – ou em aspectos mais operacionais relativos a finanças públicas e ao orçamento governamental. **A pouca importância dada ao ensino torna-o limitado e sem identidade** (Fadul, Silva e Silva, 2012, p. 1438, grifos nossos).

---

<sup>2</sup> Uma forma de entender isso é observar o processo de elaboração de projeto de pesquisa, pois, segundo Creswell e Creswell, (2021), as discussões e explicitações sobre pressupostos onto-epistemológicos são básicas e imprescindíveis. Sem elas, o tipo de abordagem (qualitativa e/ou quantitativa), o desenho do estudo e as escolhas dos métodos correm o risco de não se alinharem, ou antes, não são justificados. Isso é prescrito pelos autores em seu manual de metodologia científica "Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto" (2021). Explicitar pressupostos onto-epistemológicos revela as perspectivas filosóficas que "influenciam sua prática", por isso precisam ser identificadas (Creswell e Creswell, 2021). Segundo os autores, "essa informação ajudará a explicar o motivo pelo qual a abordagem qualitativa, quantitativa ou de métodos mistos foi escolhida para a pesquisa" (2021, p.5). O mesmo vale para, assim pensamos, para as investigações e determinações dentro do campo da AP. A questão deve ser: como a perspectiva filosófica molda a natureza teórico-conceitual e metodológica do campo? (Creswell, Creswell, 2021).

A partir desse excerto, infere-se que a AP é desprovida de autonomia, pois também se encontra subsumida pela Administração Geral, mais precisamente pela Teoria das Organizações (Faganello, Luciano & Henriqson, 2022, p.2). Essa dupla subsunção resulta em uma “crise de identidade” para o campo, que se vê fragmentado e sem um núcleo teórico-metodológico.

Ainda com os autores, a dependência da AP em relação à Teoria das Organizações impõe um viés gerencialista que, não raro, desconsidera as especificidades e a complexidade da esfera pública, em especial sua imbricação com o político. Observa-se, assim, que a linha entre a democracia e a tecnocracia é tênue (Andrade, 2023) desde as escolhas feitas para conceber o currículo para o ensino de AP e determinar seu lugar na classificação das ciências sociais aplicadas. Podemos dizer que estamos no terreno de disputas pela definição das fronteiras e do capital simbólico do campo. Assim sendo, negar a filiação submissa à Teoria das Organizações significa assumir e exaltar a natureza eminentemente política (democrática) da AP. Esse tipo de discussão demonstra o quão relevante é a discussão epistemológica relativa à autonomia para a prática de um campo de investigação que se diz científico.

Faganello, Luciano & Henriqson, (2022) mobilizam os conceitos de “campo” e “autonomia” de Bourdieu, pois ambos nos auxiliam a compreender a ciência como um espaço de disputas, onde agentes e instituições reivindicam a autoridade de dizer o que é a ciência. Segundo Bourdieu (2004), o campo científico é compreendido como "um microcosmo social dotado de regras próprias e com certa autonomia em relação ao macrocosmo social" (2004, p. 20-21 citado por Faganello, Luciano & Henriqson, 2022), configurando-se como um espaço relativamente autônomo que, embora submetido a leis sociais, possui dinâmicas específicas. Por sua vez, a autonomia constitui um critério diferenciador entre as disciplinas científicas, sendo que "uma das diferenças relativamente simples, mas nem sempre fácil de medir, de quantificar, entre os diferentes campos científicos, isso que se chamam as disciplinas, estará, de fato, em seu grau de autonomia" (Bourdieu, 2004, citado por Faganello, Luciano & Henriqson, 2022). Por isso, é relevante

tratar do campo da Administração Pública a partir de uma concepção epistemológica, pois são —os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem esse conhecimento (Bourdieu, 2004, p. 20) a partir de bases fundantes ou refundantes da concepção de Administração Pública (Faganello, Luciano & Henriqson, 2022, p.3).

O tipo de autonomia tratado aqui não é estático, mas construída historicamente pelos pesquisadores e cientistas que atuam em cada campo específico. Nesse sentido, a construção da autonomia da AP depende da capacidade de seus pesquisadores e de suas instituições de desenvolverem uma epistemologia específica, que delimite seu objeto, seus métodos e suas teorias de forma distinta de outros campos, como a Ciência Política ou a Administração Geral. Tal construção é um projeto, que envolve a definição de seus fundamentos e a legitimação de seu conhecimento perante a comunidade científica e a sociedade (Faganello, Luciano & Henriqson, 2022).

Em seu turno, os achados da revisão de Petean e Souza (2023) confirmam e aprofundam o diagnóstico de Faganello, Luciano & Henriqson (2022): a mesma carência de estudos se apresenta como uma lacuna que dificulta as atividades daqueles que pretendem se debruçar com mais profundidade sobre os conceitos fundamentais e os objetos da AP (Petean; Souza, 2023). Essa dificuldade se manifesta na produção acadêmica brasileira, Segundo Petean e Souza (2023):

ao analisarmos as produções em Administração Pública verificamos que poucos são os trabalhos voltados para a discussão de conceitos, objeto e métodos, sendo que a grande maioria se dedica a analisar situações concretas dentro do serviço público, de modo que o empenho intelectual para criar bases epistemológicas que pudessem colocá-la como campo científico ainda é incipiente, causando uma forte carência teórico-metodológica (p. 91).

Isso se confirma na análise dos artigos publicados no Tema 09 (“Ontologias, Epistemologias, Teorias e Metodologias em Administração Pública”) da EnANPAD entre 2019 e 2022. Segundo Petean e Souza (2023), nesses 4 anos, a produção foi reduzida mesmo havendo uma divisão temática explicitamente dedicada a questões epistemológicas: apenas 3 publicações em 2019, 5 publicações em 2020 e, contudo, apenas nos anos de 2021 e 2022 houve um aumento significativo, com 10 e 9 publicações, respectivamente" (Petean e Souza, 2023, p. 79).

Em 2020, foram publicados artigos com enfoque teórico-metodológico, sendo que "os demais artigos apresentam um enfoque utilitarista" (Petean; Souza, 2023, p. 89). Dos dois trabalhos de 2020 que apresentaram tal enfoque, um se dedicou ao "uso da fenomenologia nos estudos do campo da Administração Pública" e outro às "Contribuições da Filosofia para o Estudo da Administração Pública", representando exceções significativas ao padrão predominante (Petean; Souza, 2023).

A tendência identificada é clara: os estudos voltam-se para a análise do setor público por meio de seus órgãos e modelos de gestão, utilizando conceitos secundários

como objeto de pesquisa, frequentemente com modelos importados da Administração de Empresas (Mezzomo e Laporta, 1994), o que explicita uma carência de definições, conceitos e delimitação precisa de objeto (Petean; Souza, 2023, p. 92). Trata-se, portanto, de uma produção acadêmica que opera predominantemente no nível aplicado, sem alimentar-se suficientemente de reflexão sobre seus próprios fundamentos. Ou seja, é um campo que tende a não pensar sobre si, um campo desprovido de metacognição. Sem metacognição (pensar sobre o pensar), um campo concebido como multi/inter/transdisciplinar tem dificuldades significativas para realizar aquilo a que se propõe, estando sempre dependente de outros campos.

Nesse sentido, a autonomia filosófico-científica do campo está seriamente comprometida. Essa constatação valida empiricamente o que os autores da revisão apontam teoricamente: muitos trabalhos limitam-se a uma aplicação instrumental de teorias, sem um questionamento aprofundado de seus pressupostos. A aplicação instrumental, embora possa gerar resultados práticos relevantes, não contribui para a consolidação de um arcabouço teórico-metodológico sólido e autônomo, pois não questiona ou desenvolve as bases conceituais e epistemológicas sobre as quais se sustenta. Afinal, como a AP consegue “parar em pé”?

### **1.6 – Pluralismo, Interdisciplinaridade ou Coexistência Acrítica?**

Um terceiro aspecto revelado pela análise da produção acadêmica recente da ANPAD diz respeito à coexistência de múltiplas bases epistemológicas sem diálogo crítico. O mapeamento das correntes epistemológicas presentes nos estudos brasileiros sobre Administração Pública, realizado por Faganello, Luciano e Henriqson (2022, p. 4), identifica uma diversidade considerável de abordagens teórico-filosóficas que estruturam a produção de conhecimento no campo.

Entre as principais correntes identificadas encontram-se, segundo os autores: racionalidade comunicativa de inspiração habermasiana (Leal, 2003; Abreu, 2010), institucionalismo (Silva; Pereira; Alcântara, 2012), funcionalismo (Andion, 2012), positivismo (Brandão; Matos, 2013), e paradigmas oriundos da sociologia (Mezzomo; Laporta, 1994). Cada uma dessas correntes carrega consigo pressupostos epistemológicos e ontológicos distintos sobre a natureza da realidade social, sobre o que constitui conhecimento válido e sobre os métodos apropriados para sua produção (Faganello, Luciano e Henriqson, 2022; Petean; Souza, 2023).

Em princípio, tal diversidade de correntes filosóficas poderia ser interpretada como sinal de maturidade e pluralismo epistemológico, digamos, saudável no campo da AP brasileira. A capacidade de incorporar múltiplas perspectivas poderia enriquecer a compreensão de fenômenos complexos que não se deixam capturar por uma única lente teórica. Entretanto, a realidade da AP não é essa. A análise mais rigorosa de Faganello, Luciano e Henriqson (2022) revela não haver um viés epistemológico predominante no campo, nem um debate estruturado entre diferentes posições.

Consideramos a última constatação como a mais preocupante, pois um “viés epistemológico”, ou um “paradigma”, poderia “engessar” o campo, especialmente não havendo maiores análises e reflexões filosóficas. Na ausência de um debate estruturado, corresse o risco de adotar um “viés epistemológico” comum por pura sorte ou conveniência pautada em critérios não epistemológicos. Faganello, Luciano e Henriqson (2022) mostram que isso seria possível, pois cada estudo tende a adotar uma base epistemológica específica, frequentemente de forma implícita ou pouco elaborada, sem problematizar sua relação com outras bases presentes no campo. Trata-se, portanto, de uma coexistência acrítica de pressupostos epistemológicos distintos e, em alguns casos, potencialmente incompatíveis.

As correntes identificadas operam com pressupostos ontológicos (a natureza da realidade social), epistemológicos (relação e acesso cognitivo à realidade social a ser conhecida e o que constitui válida conhecimento) e axiológicos (os valores que devem orientar a investigação e a prática) fundamentalmente diferentes. Para ilustrar: a racionalidade comunicativa habermasiana opera com pressupostos construtivistas e críticos, enfatizando o papel do diálogo, da interpretação e das disputas de poder na construção dos fenômenos sociais e políticos. O funcionalismo e o positivismo tendem a operar com pressupostos de que existem regularidades objetivas e comportamentos previsíveis que podem ser identificados e explicados. Por sua vez, o institucionalismo foca nas instituições e suas regras como estruturadores da ação social, o que implica pressupostos específicos sobre a relação entre estrutura e agência (Faganello, Luciano & Henriqson, 2022).

Esse achado possui implicações críticas que merecem ser enfatizadas. A ausência de perspectiva epistemológica predominante ou unificador (“o” paradigma) não indica, necessariamente, pluralismo deliberado e consciente, mas pode refletir falta de consolidação teórica e ausência de debate epistemológico estruturado. A escolha de uma base epistemológica raramente é explicitada e justificada; mais frequentemente, ela

é assumida de forma tácita, herdada das disciplinas de origem dos pesquisadores ou dos objetos empíricos estudados. Assim, temos o seguinte quadro: pressupostos construtivistas coexistindo, sem tensionamento explícito, com pressupostos positivistas. Abordagens que privilegiam a agência dos atores e a construção dialógica de significados convivem, sem problematização, com abordagens que enfatizam o poder determinante das estruturas institucionais.

Como alertam Petean e Souza (2023), existe "forte presença da característica interdisciplinar da Administração Pública nos artigos analisados", mas isso frequentemente assume a forma de mera justaposição superficial de perspectivas, não de integração crítica que dialogue com os fundamentos epistemológicos de cada abordagem. Ao incorporar contribuições de múltiplas disciplinas, o campo herda também as questões epistemológicas e ontológicas não totalmente resolvidas dentro de cada disciplina. Isso é problemático e gera confusões, principalmente porque tais questões sequer são reconhecidas, em virtude da falta de repertório filosófico dos praticantes da área. Essa situação exemplifica o desafio epistemológico que a AP enfrenta enquanto campo "derivado e transdisciplinar", ou seja, não autônomo e com algumas fronteiras disciplinares próprias a serem respeitadas mesmo dentro do trabalho interdisciplinar.

De todo modo, os estudos aqui explorados nos fazem ver que a questão crítica não é eliminar a diversidade (tampouco faria sentido), mas desenvolvê-la de forma consciente e crítica, através de reflexão epistemológica sistemática que explicita pressupostos, identifique incompatibilidades, e construa sínteses coerentes ou, quando necessário, reconheça limites de integração e justifique escolhas paradigmáticas. A tarefa, então, é integrar diferentes perspectivas (paradigmas, matrizes) epistemológicas (ontológicas e axiológicas) sem apelar para uma "flexibilidade filosófico-científica frouxa".

A importação de modelos de gestão, especialmente da administração de empresas, sem a devida contextualização e crítica, é um sintoma dessa tensão da AP com sua natureza inter/transdisciplinaridade. A questão que se coloca, portanto, é como o campo pode produzir conhecimento significativo, que seja ao mesmo tempo rigoroso e relevante para os complexos problemas públicos.

### **1.7. Breve resumo do capítulo**

Este capítulo buscou explorar os desafios em relação aos princípios teóricos na Administração Pública enquanto campo de conhecimento, especificamente a respeito dos dilemas epistemológicos. Dessa forma esta seção buscou defender que o desenvolvimento e a reflexão do status epistemológico é chave para o avanço da área enquanto campo científico. A discussão teve como base a crítica de Guerreiro Ramos e conclui que a “crise de identidade” na administração pública demonstrada pela ausência de reflexão teórica e que a pluralidade de correntes epistemológicas não resulta em um pluralismo, como frequentemente se deseja, mas sim, em uma coexistência acrítica de modelos.

Com isso, tais problemáticas demonstram que o campo pode apresentar dificuldades com novos modelos, de forma que a falta de uma base sólida da epistemologia e filosofia torna a área mais suscetível à importação acrítica de conceitos e modelos. Nesse contexto, tem-se como exemplo o movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE), que mesmo possuindo a promessa de maior racionalidade, tecnicidade e eficácia, traz consigo importantes pressupostos epistemológicos a respeito de conceitos como evidência, ciência e a natureza da tomada de decisão.

## Capítulo 2 -

### POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS: DA VISÃO TRADICIONAL AO MODELO MODERADO

No que se segue, desenvolvemos o segundo eixo da nossa argumentação. O capítulo analisa criticamente o movimento PPBE/PIE, desconstruindo a visão tradicional (de pendor gerencialista e tecnocrático) e apresentando um modelo moderado que reconhece a complexidade inerente ao uso de evidências. Em especial, procura demonstrar a relevância da abordagem das PPBE/PIE para o administrador público e defender que a lida proficiente com a mesma depende de competências e habilidades de cunho filosófico.

#### 2.1. Emergência e Difusão do Movimento de PPBE

O movimento das PPBE (em inglês, *Evidence-Based Policy*) apareceu no Reino Unido em finais dos anos 1990, durante o governo do Partido Trabalhista inglês então liderado pelo primeiro ministro Tony Blair (1997-2007). O movimento foi fortemente influenciado pelo sucesso anterior da Medicina Baseada em Evidências (MbE), que desde os anos 1980 vinha promovendo o uso sistemático de evidências científicas, especialmente de ensaios clínicos randomizados, na prática médica (Faria, 2022; Pinheiro; Nogueira, 2021; Pinheiro, 2022).

A proposta central do movimento era aparentemente simples (e atraente): as políticas públicas deveriam ser formuladas e implementadas com base nas evidências científicas mais robustas à disposição, em vez de serem baseadas em ideologia, intuição ou interesses políticos (Mello; Koga; Palotti, 2022; Pinheiro, 2022). Documentos oficiais do governo britânico da época articulavam essa visão, prometendo uma gestão pública mais racional, eficaz, eficiente e efetiva (“3F”) através do uso sistemático de conhecimento científico.

A partir do Reino Unido, o movimento difundiu-se rapidamente para outros países desenvolvidos, especialmente Austrália, Canadá, Estados Unidos e países da Europa Ocidental. Organizações internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e a OMS passaram a promover ativamente a abordagem de PPBE, contribuindo para sua difusão global. No início dos anos 2000, o movimento chegou aos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil (Koga et al, 2022; Faria; Sanches, 2022).

Segundo Suano e colaboradores (2024), no contexto brasileiro, marcos importantes da institucionalização das PPBE incluem a criação da Rede de Políticas

Informadas por Evidências (EVIPNet Brasil) em 2007, coordenada pelo Ministério da Saúde em parceria com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS); a crescente ênfase em avaliação de impacto de programas sociais, especialmente a partir da criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no Ministério do Desenvolvimento Social; e a incorporação de metodologias de avaliação experimental e quase-experimental em diversas áreas de política pública.

A despeito de ter ganhado destaque no Brasil e no mundo durante a pandemia de COVID-19 (Koga et al, 2022), a trajetória do movimento PPBE não tem sido isenta de controvérsias e críticas. Desde seus primórdios, acadêmicos e profissionais da AP têm questionado os pressupostos, as promessas e as implicações do movimento (Parkhurst, 2017; Cairney, 2016). Críticas importantes incluem: a tendência a privilegiar certos tipos de evidências (especialmente quantitativas e experimentais) em detrimento de outras (Parkhurst, 2017); a desconsideração do papel do contexto na transferência de evidências (Cairney, 2016); a subestimação da dimensão política e valorativa das decisões públicas em prol de decisões tecnicistas (Parkhurst, 2017; Pinheiro, 2022), desdobrando no risco de tecnocratização da política, com a consequente marginalização da participação democrática (Andrade, 2023).

Para melhor entender o que vem a seguir, é importante ter em mente que a forma como se concebem as evidências em políticas públicas depende fundamentalmente de "pressupostos epistemológicos de fundo" (Pinheiro, 2022). Esses pressupostos, segundo Pinheiro, "dizem respeito tanto à forma como se concebem os processos socioeconômicos (políticos, culturais etc.) sobre os quais incidem as políticas públicas quanto aos fundamentos das decisões dos *policymakers*" (Pinheiro, 2022).

## **2.2. O Modelo Tradicional da PPBE:**

Pinheiro (2020; 2022) identifica e caracteriza o que denomina de "visão tradicional" (ou "modelo tradicional") das PPBE. Embora essa visão raramente seja explicitada de forma desenvolvida em um único texto, ela pode ser reconstruída a partir de documentos oficiais, trabalhos acadêmicos e do senso comum que permeia o discurso sobre PPBE. Em sua concepção, a visão tradicional delinea-se por três características principais, cada uma delas problemática do ponto de vista epistemológico.

A primeira característica é o reducionismo científico: evidências tendem a ser concebidas exclusivamente como aquelas produzidas a partir de métodos científicos rigorosos, sistemáticos e reprodutíveis, tendo como modelo o conhecimento produzido

nas ciências naturais. Especificamente, a abordagem das PPBE emulam critérios e valores epistêmicos da MbE, incorporados na biomedicina. Nessa perspectiva, por “evidências” se entende “evidências científicas”, aquelas geradas por métodos experimentais ou quantitativos. Estabelece-se, frequentemente, uma hierarquia de evidências, no topo da qual situam-se os ensaios clínicos randomizados e as revisões sistemáticas de tais ensaios (Silva, 2019), enquanto outros tipos de conhecimento, como o conhecimento qualitativo, o conhecimento prático dos profissionais, o conhecimento local das comunidades afetadas são desvalorizados ou desconsiderados (Pinheiro, 2022; Andrade, 2023).

Ou seja, “baseadas em evidências” quer dizer que as decisões dos atores dentro do ciclo de políticas serão técnicas e tomadas à luz das ciências naturais, exatas e da economia (sim, uma ciência social aplicada aparece no horizonte). Para tal visão, “Evidência científica”<sup>3</sup> é um pleonasma. Entretanto, esse reducionismo científico ignora que o uso do conceito de evidência é vago e multidimensional na prática das PPBE, como define Pinheiro (2020, 18, 4n).

Um termo é vago quando possui vários significados que têm tantas coisas em comum, que é difícil separá-los” (Strunz, 2012, p. 12). Por sua vez, por “multidimensionalidade”, entende-se aqui a característica de que os vários e indefinidamente numerosos aspectos do conceito não se prestam a uma única “métrica” ou “sistema de coordenadas” em que suas regras de aplicação possam ser usadas

O que conta como evidência varia conforme o contexto, o problema em questão e os pressupostos epistemológicos adotados. Pressupostos que, conforme visto anteriormente, pouco são notados e explicitados em trabalhos acadêmicos e relatórios técnicos.

O reducionismo privilegia um tipo específico de conhecimento (o conhecimento científico de tipo experimental) que, embora valioso, não é adequado ou suficiente para todos os tipos de problemas de política pública. Por último, ele desconsidera a pluralidade do conhecimento científico, suas diferentes tradições metodológicas (quantitativas, qualitativas, mistas), as quais operam com pressupostos epistemológicos distintos e produzem tipos diferentes de evidências.

---

<sup>3</sup> Citando Pinheiro (2020, p.17 3n): “entendemos por evidências científicas os conhecimentos produzidos a partir de métodos sistematizados e reprodutíveis, podendo abranger os seguintes itens (lista não exaustiva): i) identificação precisa de um problema de pesquisa, com variáveis dependentes e independentes bem delimitadas; ii) revisão da literatura acadêmica sobre o assunto; iii) coleta sistemática de dados e informações; iv) tratamento dos dados e informações com métodos quantitativos ou qualitativos rigorosos; v) discussão detalhada dos resultados; vi) publicação dos resultados em periódicos científicos; e vii) publicação em periódicos de universidades ou institutos de pesquisa”.

A segunda característica problemática do modelo tradicional é o instrumentalismo. Nesta perspectiva, as evidências determinam tecnicamente “o que funciona” e “o que não funciona” (*what works?*) em políticas públicas (Parkhurst, 2017). É esse tipo de raciocínio que leva nossos *policymakers* a importarem e adotarem políticas públicas alheias à realidade do país. O princípio da racionalidade instrumental domina: as evidências são meros meios para se atingirem fins de otimização, seja a escolha da intervenção mais eficaz, seja a de melhor relação custo-benefício. O uso de evidências é concebido como técnico, impessoal, objetivo e mecânico, como um algoritmo que, seguindo passos definidos e usando evidências científicas, permitiria decidir quais intervenções levam ou não as políticas públicas a solucionarem os problemas. Mais uma vez, a decisão torna-se “privilégio” da esfera técnica, não da política, desconsiderando a complexidade inerente ao processo de decisão em políticas públicas.

Como argumenta Pinheiro (2022), os sistemas sociais sobre os quais atuam as políticas públicas são caracterizados por incerteza irreduzível, com agentes cujas decisões e motivações não são totalmente previsíveis. Neste contexto, as evidências (científicas) não podem simplesmente “determinar” a decisão correta; elas podem informar, iluminar, restringir o leque de opções, mas não substituem o julgamento político, que envolve necessariamente escolhas entre valores, interesses e visões de mundo conflitantes.

Por essa razão, Pinheiro (2020) nos sugere ser mais apropriado falar de políticas públicas **informadas** por evidências (PPIEs<sup>4</sup>) do que “baseadas” em evidências. Em seus termos:

PPIEs - uma expressão também usada na literatura especializada –, faria mais jus ao caráter elucidativo dos problemas subjacentes à tomada de decisões pelos *policymakers*. Essas decisões podem abranger tanto a utilização de evidências para construir diagnósticos situacionais quanto para intervir na realidade, permitindo ao agente público optar por este ou aquele caminho de política pública”.

A terceira característica da visão tradicional é a suposição de neutralidade política. Supõe-se que o ideal do processo de decisão em políticas públicas é ser neutro do ponto de vista político e ideológico, com as evidências científicas objetivas fornecendo a base para decisões técnicas corretas, superando as “velhas disputas ideológicas”. Essa ideia aparece em discursos como o do ex-líder do Partido Trabalhista

---

<sup>4</sup> Neste trabalho, optamos por usar a sigla “PIE”.

Australiano, Mark Latham, que em 2001 afirmou que as políticas baseadas em evidências poderiam ‘pôr fim à tragédia humana da pobreza’ ao superar a ‘luta entre as políticas pró-governo e pró-mercado’ (Latham, 2001, citado por Pinheiro, 2022).

O discurso de neutralidade política oculta o fato de que toda decisão de política pública é intrinsecamente política, no sentido de que envolve escolhas entre valores, distribuição de recursos, definição de prioridades e alocação de benefícios e ônus entre diferentes grupos sociais (Abramovay; Lotta, 2022; Andrade, 2023). As evidências científicas podem **informar** sobre as consequências prováveis de diferentes cursos de ação, mas não podem determinar qual curso de ação é o “correto” para todo e qualquer problema de ordem pública enfrentada pelos governos. Tal determinação depende de julgamentos de valor sobre o que é socialmente desejável, justo, prioritário e inclusivo.

Assim, temos o sentido de Políticas Informadas por Evidências, e não “baseadas”. Como argumenta Pinheiro (2022), a dimensão técnica (evidências científicas) e a dimensão política (evidência plurais, valores, interesses, disputas de poder) são distintas, mas não podem ser artificialmente separadas; ambas estão presentes no ciclo de políticas.

A visão tradicional das PPBEs, com seu reducionismo científico, seu instrumentalismo e sua pretensão de neutralidade política, constitui o que pode ser chamado de “falácia tecnocrática”: a crença de que problemas políticos e sociais complexos podem ser resolvidos tecnicamente, através da aplicação de conhecimento científico, sem necessidade de deliberação política, participação democrática ou consideração de valores e interesses conflitantes (Andrade, 2023). Ademais, esse tipo de mentalidade, segundo Abramovay e Lotta (2022), alimenta o desprezo a tudo que seja ligado ao político e exalta aquilo que é da ordem do técnico (“a escolha dos meus ministros será técnica, não política”, dizia um ex-presidente do Brasil). Logo, essa falácia é epistemologicamente ingênua e politicamente perigosa, pois pode levar à despolitização de decisões essencialmente políticas, à marginalização de vozes e perspectivas que não se enquadram no paradigma científico dominante (Pinheiro, 2022; Andrade, 2023) e, ainda com Abramovay e Lotta (2022), redundando em desresponsabilização da esfera política pelas decisões sensíveis (afinal, o senso comum diz que os únicos que sabem decidir de forma objetiva, imparcial e neutra são os especialistas, os *experts* os técnicos).

### 2.3. Modelos Epistemológicos em Jogo

Para compreender a diversidade de concepções sobre evidências em políticas públicas, Pinheiro (2022) propõe uma análise de dois modelos epistemológicos típicos e considerados dicotômicos, que se situam nos extremos de um *continuum*: o racionalista e o construcionista/(sócio)construtivista. O autor defende que, na prática, prevalece um modelo intermediário, que ele denomina “Modelo Moderado” (p.62). Veremos que este é o mais adequado à natureza da abordagem da PIE.

O modelo racionalista tem raízes filosóficas no empirismo e no racionalismo clássicos, especialmente na tradição Iluminista. Ele concebe os processos de política pública como eminentemente racionais, com componentes e mecanismos claros e ações previsíveis. Neste modelo, as evidências são tratadas como dados empíricos que funcionam como *inputs* de modelos quantitativos, à maneira daqueles usados nas ciências naturais. A realidade social é vista como relativamente estável e previsível, e a decisão do *policymaker* é concebida como um processo de escolha racional entre alternativas, baseado em cálculos de custo-benefício ou de maximização de utilidade. Segundo Andrade (2023), é um modelo muito bem ajustado ao “modo gerencialista”<sup>5</sup> da nova administração pública de cariz neoliberal.

Por sua vez, o modelo construtivista concebe a realidade social como um processo interativo entre agentes cujas decisões e motivações não são previsíveis, surgindo em ambiente de incerteza irredutível (Pinheiro, 2020; 2022). Nesse sentido, o “leque de evidências” se amplia bastante, abrangendo até elementos subjetivos, como crenças, juízos e valores pessoais. O contexto de decisão é visto como construído pelas ações mais ou menos imprevisíveis e interessadas do conjunto de atores-partícipes das políticas públicas, ao qual pertence o próprio *policymaker*. Esse modelo tem raízes filosóficas no que Lejano (2006, citado por Pinheiro, 2022) chama de pensamento “pós-positivista”, incluindo contribuições de Marx, Weber, Nietzsche, Wittgenstein, Thomas Kuhn, a Escola de Frankfurt, Foucault, a fenomenologia de Husserl e Heidegger, entre outros.

Pinheiro (2022) nos informa que Lejano (2006) oferece uma caracterização historicamente situada desses dois modelos. O modelo racionalista, segundo ele, adota, conforme mencionado anteriormente, conceitos dos filósofos iluministas, racionalistas e empiristas clássicos, modelando o juízo social segundo a escolha da melhor alternativa

---

<sup>5</sup> Grosso modo, designa um modelo que opera administração pública segundo missões, visões, valores, protocolos e linguagem de empresas privadas.

entre um leque de opções possíveis, existentes, observáveis e conhecidas. Trata-se de um modelo eminentemente dedutivo, que pressupõe que todos os fatores envolvidos para julgar os méritos de uma alternativa de ação sejam comparáveis e comensuráveis em termos de utilidade ou valor (custo-benefício).

Já o modelo (sócio)construtivista rejeita a reificação dos significados das expressões linguísticas e do conceito de verdade. Defende o caráter socialmente construído, linguisticamente interpretado e politicamente disputado das realidades sociais em geral e das várias formas de conhecimento em particular. As próprias ciências e engenharias, como apenas uma entre várias outras formas de conhecimento, não escapa desse diagnóstico. Ou seja, ambas informam, mas não “baseiam”, no sentido de ser a “palavra final” nas tomadas de decisão. Conceitos como “alienação”, “dominação”, “racionalidade instrumental”, “tecnocracia”, “intersubjetividade”, entre vários outros, formam a rede conceitual do modelo construtivista. As disputas de poder (em sentido amplo) entre os atores sociais ganham papel de destaque (afinal, está se tratando de política).

Pinheiro (2022) argumenta que há razões para evitarmos os tipos mais extremos de ambos os modelos. Quanto mais racionalista for o modelo, mais tenderá a desconsiderar a complexidade inerente à dinâmica das decisões políticas e a subestimar o papel dos valores, interesses e disputas de poder. Quanto mais socioconstrutivista for, mais tenderá a relativizar excessivamente o papel do conhecimento científico e a dissolver a possibilidade de julgamentos racionais fundamentados. Contudo, na prática vívida das relações entre esferas Política, Técnica, Burocrática e do Mercado, reitera-se, aquele modelo intermediário prevalece.

Em vista disso, Pinheiro (2022) propõe um modelo caracterizado por pressupostos epistemológicos e ontológicos “moderados, razoáveis e pragmáticos”. Este modelo reconhece tanto a possibilidade de conhecimento relativamente confiável sobre processos sociais (contra o relativismo extremo do construtivismo radical) quanto às limitações desse conhecimento e a irredutibilidade da incerteza e da dimensão política (contra o ingênuo otimismo epistemológico do racionalismo extremo).

O modelo moderado de Pinheiro assume a possibilidade de obtermos um tipo de conhecimento ao menos provável dos sistemas sociais (pois são “passíveis de análise”), o que torna viável melhorar as políticas públicas por meio de avaliações informadas por evidências de pesquisas científicas e de outros tipos de evidências. Ao mesmo tempo, reconhece que a racionalidade das ações e escolhas governamentais (sua inteligibilidade

e possibilidade de submissão a um escrutínio crítico e democrático) devem ser assumidas como prováveis, mas não como garantida ou como totalmente determinável a priori.

Temos, assim, a evolução tanto conceitual quanto epistemológica do movimento de uso de evidências nas políticas após o tratamento analítico e crítico da visão tradicional das PPBE. Podemos observar isso no O Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1 - Pressupostos da agenda de políticas baseadas em evidência (PBE) versus políticas informadas por evidência (PIE)**

Pressupostos <b>clássicos</b> da agenda de “políticas baseadas em evidências (PBE)”.	Pontos <b>críticos</b> e limitações da agenda de PBE.	Integração das perspectivas: a visão de políticas <b>informadas</b> por evidências.
Evidências científicas devem ser buscadas como respostas às perguntas dos tomadores de decisão e indicar o melhor caminho.	Visão clássica da PBE não corresponde à realidade das políticas públicas e ignora relações de poder (Cairney, 2016).	Evidência para política pública não é uma resposta única, neutra e imparcial, apesar de ser um fator relevante. Evidências informam, mas não determinam a decisão.
Evidências tornam a tomada de decisão mais rigorosa, racional e sistemática (Sutcliffe, Court, 2005).	A produção, a disseminação e o uso de evidências não são neutros e também têm natureza política, impactando seu uso nas políticas públicas (Parkhurst, 2017).	A arquitetura da tomada de decisões deve incorporar evidências, valores, ideias e contexto (Cairney, 2016).
Intervenções em Políticas públicas devem seguir o modelo da Medicina Baseada em Evidências (Parkhurst, 2017).	Políticas públicas dependem de contexto político e social, além de ideias e valores. Não é possível reproduzir a lógica da medicina baseada em evidências (Parkhurst, 2017).	O objetivo não é uma política pública baseada em evidência, mas uma sociedade que seja informada pelas evidências (Young et al., 2002).

Fonte: Silva, 2022, p.25

Observemos o movimento dialético (tese, antítese e síntese) ocorrendo na transição entre as colunas. A prevalência da visão tecnocientífica sobre a sociopolítica dá lugar à perspectiva “moderada, razoável e pragmática”, sendo reconhecida a complexidade contextual e da interação entre dimensões técnica e política. Está explícito que as características registradas na coluna das PIE vão ao encontro do modelo moderado de Pinheiro.

## 2.4 - Complexidade, Incerteza e a Natureza Política das Decisões Públicas

Um dos aspectos centrais do modelo moderado é o reconhecimento da complexidade inerente e da incerteza irredutível que caracterizam os sistemas sociais sobre os quais atuam as políticas públicas (Pinheiro, 2022). Esta constatação implica a compreensão do papel das evidências na tomada de decisões públicas.

Processos sociais são sistemas complexos. Nas palavras de Pinheiro:

Precisamos de um modelo moderado cujos pressupostos epistemológicos permitam apreender o social, o econômico e o político como sistemas complexos, porém racionalmente analisáveis. De acordo com Cloete (2009, p. 309), sistemas complexos são abertos – isto é, interagem com o ambiente – e se compõem de muitas variáveis inter-relacionadas de formas não lineares e dinâmicas. Outras propriedades de sistemas complexos seriam: auto-organização, multidimensionalidade, capacidade de operar fora de um equilíbrio e sensibilidade a contextos históricos (2022, p.64).

Sistemas complexos (Neves; Neves, 2006; Morin, 2015; Meadows, 2022; Pinheiro 2022; Tsallis, 2023), caracterizados por múltiplas interações não-lineares entre agentes heterogêneos (como cidadãos, organizações, empresas e instituições governamentais que se relacionam de maneiras imprevisíveis), por propriedades emergentes que não podem ser reduzidas às propriedades dos componentes individuais (como a formação de normas sociais ou padrões de segregação urbana que surgem das interações locais), por sensibilidade a condições iniciais (como quando, por exemplo, pequenas diferenças nas políticas educacionais iniciais levam a trajetórias de desenvolvimento completamente distintas) e por trajetórias dependentes de contexto (como reformas que funcionam em um país mas falham em outro devido a diferenças históricas, culturais ou institucionais).

Nesses sistemas, as relações de causalidade são frequentemente circulares ou recursivas (como quando a pobreza gera baixa escolaridade, que por sua vez perpetua a pobreza), os efeitos de intervenções são difíceis de prever com precisão (como programas sociais que produzem consequências não intencionadas), e pequenas mudanças podem ter grandes consequências ou vice-versa (como quando uma simples mudança regulatória desencadeia uma crise financeira, ou quando grandes investimentos em infraestrutura têm impacto limitado no desenvolvimento). Ainda com Pinheiro:

Quanto mais racionalista for o modelo, mais tenderá a desconsiderar a complexidade inerente à dinâmica das decisões políticas. Entre os fatores dessa complexidade, estão a não linearidade das decisões, sua multicausalidade, suas condições de incerteza, bem como a influência de crenças, hábitos, tradições, emoções, valores, ideologia e interesses nas ações e escolhas em políticas públicas (2022, p. 64).

A incerteza que caracteriza esses sistemas não é meramente epistêmica (decorrente de falta de informação), mas é em parte ontológica (inerente à própria natureza dos processos sociais). As decisões e motivações dos agentes sociais não são totalmente previsíveis, pois emergem em processos de interação, interpretação e aprendizado que são contingentes e contextuais (Morin, 2015; Tsallis, 2023). Isso significa que, mesmo com evidências científicas robustas sobre o que funcionou em determinado contexto, não há garantia de que a mesma intervenção funcionará em outro contexto, com outros atores, em outro momento histórico (Parkhurst, 2017; Pinheiro, 2022). Esta constatação não implica que o conhecimento científico seja inútil para as políticas públicas, mas implica que seu papel é mais modesto do que supõe a visão tradicional racionalista-tecnocrática. Para Pinheiro:

O “paradoxo das sociedades modernas”, segundo Sanderson (2002, p. 19), é que, enquanto a crescente complexidade dos sistemas sociais reforça a noção de uma incerteza inerente ao conhecimento social – contrariamente ao que acreditava certa tradição iluminista –, aquela complexidade também levanta a necessidade de um entendimento racional desses sistemas. Ora, a busca desse melhor entendimento, longe de sugerir um abandono das evidências, recomenda um aprofundamento de seu uso. Por conseguinte, deve ser buscado um uso cada vez mais intensivo e extensivo das evidências disponíveis, para o que é necessário certo investimento em instrumentos avaliativos e métodos computacionais e em capacitação de pessoal, entre outras coisas. Desde que seja possível obter-se um tipo de conhecimento ao menos *provável* dos sistemas sociais, será mais fácil tornar as políticas públicas mais receptivas ao melhoramento por meio de avaliações baseadas em evidências de pesquisas científicas e de outros tipos de evidências (Pinheiro, 2022, p. 65)

Como fora mencionado, as evidências científicas podem informar decisões, reduzindo (mas não eliminando) a incerteza, iluminando aspectos relevantes dos problemas, alertando para consequências não intencionais, sugerindo alternativas de ação. Mas as evidências não podem determinar decisões, pois a decisão envolve necessariamente julgamentos sobre valores, prioridades, riscos aceitáveis, distribuição de benefícios e ônus, entre outros aspectos que não são resolvíveis apenas por conhecimento empírico (Pinheiro, 2022; Andrade, 2023; Januzzi, 2024).

Além da complexidade e da incerteza, as decisões públicas são caracterizadas por sua natureza intrinsecamente política (Abramovay; Lotta, 2022; Andrade, 2023). Política, aqui, não nos sentidos pejorativos de “politicagem” nem de “partidarismo”, mas no sentido de deliberação coletiva sobre o bem comum, de escolha entre valores e visões de mundo conflitantes, de distribuição de poder e recursos na sociedade (Andrade, 2023). Em termos de Brasil, resumindo, é política no sentido, pelo menos do

espírito, da Constituição Cidadã de 1988. Defendemos, portanto, que a dimensão técnica (evidências científicas) e a dimensão política (valores, interesses, disputas de poder) não podem ser artificialmente separadas; ambas estão presentes em qualquer processo de política pública.

Enfatiza-se que o reconhecimento da natureza política das decisões públicas não significa desconsiderar a importância das evidências científicas, mas significa situá-las adequadamente no processo decisório. As evidências não “falam por si só”; elas precisam ser interpretadas, contextualizadas, ponderadas em relação a outros fatores. Diferentes atores podem interpretar as mesmas evidências de formas diferentes, conforme seus valores, interesses e visões de mundo. O próprio processo de definir quais questões devem ser pesquisadas, quais tipos de evidências são relevantes, como as evidências devem ser avaliadas e ponderadas, é um processo político, permeado por disputas de poder e por escolhas valorativas (Pinheiro, 2022; Andrade, 2023; Januzzi, 2024).

## **2.5 - Breve resumo do capítulo**

O capítulo 2 buscou desenvolver a reflexão a respeito do movimento das PPBE, o surgimento, ascensão e sua evolução para as PIE. Buscou analisar a visão tradicional, bem como suas limitações e suas críticas por seu reducionismo técnico/científico, racionalidade instrumental, além da suposição da neutralidade política. Além disso, introduzimos o Modelo Moderado das PPBE, que se configurou como PIE. Esse modelo não é apenas um centro de equilíbrio e de intermediação entre os extremos do racionalismo e do contrutivismo, mas um ponto de crítica e “vigilância epistemológica” (Faria, 2015) que reconhece a incerteza e o nível de complexidade presentes.

Dessa forma, o capítulo 2 conclui que o ap deve possuir competências para ir além da mera instrumentalização da técnica, não apenas replicando o modelo tradicional das PPBE e acolhendo a complexidade contextual e reconhecendo outros fatores importantes no quadro da política, como contexto, valores e a própria política.

## **Capítulo 3**

### **FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CONSOLIDAÇÃO DO CAMPO E COMPETÊNCIAS FILOSÓFICAS PARA ARTICULAÇÃO COM AS PIE**

Neste capítulo, os dois eixos argumentativos convergirão para refletirmos sobre a formação filosófica do ap e, ainda a partir de Pinheiro (2022), elencaremos o resultado

da extração de competências e habilidade filosóficas que capacitariam o ap a conseguir trará de diferentes pressupostos epistemológicos envolvidos nas decisões em seu ofício. São competências não meramente técnicas. Ou melhor, não são desenvolvidas apenas por aprendizado técnico, mas requerem formação que capacite o profissional a refletir criticamente sobre a natureza do conhecimento, da ciência e da decisão pública. Nesse sentido, o ap pode se tornar tanto um analista quanto um *policymaker* preparado o suficiente para lidar com as demandas intelectuais e científicas da abordagem da PIE.

### **3.1. Formação do Administrador Público**

Esta seção busca analisar e refletir sobre a formação do gestor público, bem como a presença do ensino da Filosofia durante os cursos de graduação e suas possíveis implicações. Antes, consideramos ser conveniente observarmos algumas noções sobre a episódios relevantes da evolução da administração pública, a fim de contextualizar seu desenvolvimento enquanto campo de conhecimento.

Após a Revolução Industrial, a administração começou a se consolidar, influenciada pelas transformações nas relações de trabalho advindas desse contexto. Nessa trajetória, emerge a distinção do campo da Administração Pública, que exerce considerável influência na organização social. A partir do primeiro governo Vargas (1930-1945), a administração pública ganhou maior destaque institucional, com marcos como a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e a Constituição da República de 1988, que fortaleceram sua estrutura normativa e institucional (Petean e Souza, 2023, p. 84). Destacam-se também os modelos administrativo patrimonialista, burocrático e gerencial, que caracterizam diferentes fases do desenvolvimento do campo.

Na tentativa de traçar uma linha evolutiva para a AP enquanto campo do conhecimento, observam-se alguns elementos na forma como ela se consolidou. Primeiramente, como ciência jurídica, a AP pauta-se nas normas que orientam a atuação dos agentes públicos. Em seguida, como ciência administrativa, incorpora conhecimentos advindos da administração de empresas, buscando racionalizar a gestão pública, frequentemente excluindo componentes políticos do seu escopo. Por fim, há o momento de amadurecimento teórico-conceitual do campo, marcado por modestos avanços para pensar bases epistemológicas e a pluralidade metodológica (Petean e Souza, 2023, p. 87).

Conforme visto nos capítulos anteriores, a AP enfrenta elevada complexidade tanto na resolução de conflitos quanto na formação de seus profissionais, em parte devido à heterogeneidade de tradições teóricas no campo. A pluralidade epistemológica (ou coexistência de distintas concepções de conhecimento, critérios de evidência e lógicas metodológicas) se intensifica com a incorporação da abordagem informada por evidências, o que implica disputas sobre o que deve ser considerado “evidência válida” para a ação estatal (Pinheiro, 2020; 2022). Essa diversidade de perspectivas complica a consolidação de um arcabouço teórico-metodológico coerente e compartilhado (ou ao menos compartilhável). Além disso, a multiplicidade de métodos possíveis pode levar a

replicação meramente prática, isto é, a adoção acrítica e instrumental de técnicas oriundas de outros campos aplicadas sem o devido ajuste epistemológico e contextual. Entretanto, ao mesmo tempo, essa diversidade abre um repertório analítico mais amplo, permitindo captar a complexidade e a pluralidade dos problemas típicos da gestão pública.

Dessa forma, os estudos anteriormente analisados nos permitem supor que os trabalhos de introdução (ou os manuais) ao campo focam, em sua maioria, em questões aplicáveis do serviço público, demonstrando maior preocupação com questões instrumentais, aquelas que podem trazer consigo aplicações diretas na prática (Pinheiro, 2022). Tal forma de lidar com a AP se mostra presente não só nos estudos da graduação, mas também na pós-graduação, demonstrando assim que a problemática da incipiência se faz presente para além do início da carreira acadêmica.

Outro tópico relevante sobre o assunto tem a ver com a formação da grade curricular dos cursos de administração pública. Grande parte das grades curriculares do Brasil focam em disciplinas das subáreas administrativa e jurídica, não possuindo assim grande enfoque em disciplinas que valorizem as análises teóricas e conceituais, criando assim um perfil de profissionais com grande capacidade operacional, porém com pouco preparo para análises teóricas e epistemológicas e com uma lacuna de visão em relação aos fundamentos do campo que atuam.

As grades dos cursos possuem poucas disciplinas voltadas para áreas de epistemologia e filosofia da ciência, por exemplo, podem ocasionar em uma formação de gestores com déficit em analisar não só as implicações das escolhas metodológicas da prática de gestão mas também ocasiona uma dificuldade em analisar o contexto geral, levando em consideração a complexidade e diversidade social, cultural e regional para a aplicação de políticas públicas, por exemplo.

As Diretrizes Nacionais Curriculares (DNC), em seu artigo 4º, estabelecem como umas das competências e habilidades a serem desenvolvidas durante a formação do administrador público: “consciência ética, o raciocínio e a expressão crítica”, além de desenvolver a capacidade de elaborar conceitos que possuam inter e transdisciplinares que possam auxiliar o profissional durante a tomada de decisão, por exemplo.

A filosofia tem ganhado maior espaço na administração pública recentemente, principalmente no que tange à formação e aperfeiçoamento de lideranças e no auxílio do processo de tomada de decisão, por exemplo. Uma das questões a serem analisadas é

como os conteúdos de filosofia são apresentados durante o curso, em seu currículo, e como as disciplinas se alinham com as competências anteriormente apresentadas pela DNC para a formação do administrador público, além da análise de como se apresentam os ramos da filosofia: ética, epistemologia e a política (Bergue, 2022). Dessa forma, tem crescido a preocupação com o ensino “consistente e consciente” de administração pública, especialmente com relação à filosofia.

A educação em AP no Brasil iniciou-se nos anos 1950, com a influência da assistência técnica dos Estados Unidos, e a partir daí, a implementação de cursos superiores em administração pública, além de centros de pesquisa como o FGV-RJ. Após isso, tem-se o início do surgimento de alguns cursos de pós-graduação na área. Por um determinado tempo, a administração pública se encaixava no modelo de Weber, com o foco na burocracia, por exemplo. Com a ampliação das universidades e dos cursos em AP, viu-se maiores oportunidades para a ampliação da área no sentido acadêmico e profissional, surgindo novos cursos como gestão pública, políticas públicas, gestão social, etc, e que tinham como objetivo uma formação majoritariamente tecnopolítica.

Com tal crescimento na área, surgem as DNC para as graduações em AP, firmando seu perfil característico. De acordo com o Conselho Nacional de Educação (CNE), na Resolução nº 1, de 2014, as DNCS em AP afirmam que: “compreendem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e a Gestão de Políticas Públicas” (Fadul, 2014, p.1341).

Há o crescimento de cursos de graduação e pós-graduação em AP, na qual apresentam uma certa diversidade em relação aos planos pedagógicos dos programas de formação (Bergue, 2022, p.3). O ensino em AP tem exigido consistência e principalmente consciência em relação às suas diversas metodologias e ao seu contexto. Tal consciência se faz presente nos objetivos apresentados pela DNC na formação do administrador público, como umas das competências a serem desenvolvidas, como segue no artigo 4º, inciso IV: “desenvolver o raciocínio lógico, crítico e analítico...”(CNE, 2014). Dessa forma, autores que relatam sobre a formação humanística do ap e, inclusive, sobre a falta ou não de competências relacionadas à reflexão e crítica durante a formação dos gestores públicos citam sobre temas como tomada de decisão e ética.

Levando em consideração a complexidade da sociedade e do próprio campo, as DNC estabelecem a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade como fundamentos da formação na área (art. 2º, III, Res. CNE nº 01/2014). As DNC orientam que a formação não resulte em profissionais reduzidos a especialistas de visão estreita. O processo formativo deve desenvolver a capacidade crítica e reflexiva dos estudantes. Também deve possibilitar que relacionem diferentes conhecimentos envolvidos no campo. Além disso, espera-se que criem e desenvolvam novas formas de pensar. Dessa maneira, tornam-se aptos a discutir soluções adequadas ao contexto e à complexidade da realidade em que atuam (Bergue, 2022, p. 4).

Segundo Ongaro, (citado em Bergue, 2022), no que tange a importância da filosofia para a AP, o autor entende a capacidade da filosofia em abordar e compreender os dilemas do presente, como segue: “a sabedoria filosófica e, sua amplitude e profundidade são de máximo valor para a formação dos estudantes e de profissionais da Administração Pública”. Dessa forma, a filosofia impõe-se uma provocação à formação do ap no Brasil, sendo neste momento que a presença da epistemologia se mostra necessária como um elemento basilar do ensino. Para conseguir evoluir do modelo das PPBE para as PIE, como visto no Quadro 1, o ap necessita de competências filosóficas e epistemológicas que os impulsionem a analisar, questionar e interpretar os pressupostos do conhecimento e da natureza do conhecimento. A próxima seção demonstra tais competências.

### **3.2 Competências filosóficas/epistemológicas para a excelência da Administração Pública**

O conteúdo a seguir resulta de leitura analítica profunda e interpretação dos materiais estudados. Identificamos 11 competências principais que, a partir de Pinheiro (2022), um administrador público precisaria dominar para atuar com proficiência no contexto de PIE. Concentramos o levantamento nas competências necessárias aos analistas de política pública, um dos papéis intelectualmente mais complexos que o administrador público pode exercer. Demonstramos que as competências necessárias para lidar especificamente com PIE — área que articula ciência, filosofia, sociologia, metodologia científica e lógica — vão muito além de habilidades técnicas e instrumentais. Elas

exigem capacidades analíticas, críticas e reflexivas de natureza fundamentalmente filosófica.

### **3.2.1 Capacidade de Análise Conceitual e Elucidação de Conceitos Vagos (p. 60-61)**

Esta constatação tem implicações profundas para a prática do ap, pois deve ser capaz de realizar análise filosófica de conceitos, compreendendo que conceitos nunca se aplicam sozinhos, mas conectam-se em redes. Caberia ao ap/gestor identificar os limites e fronteiras dessas redes, o que Pinheiro chama de "pressupostos epistemológicos de fundo". Ademais, o ap/gestor precisa compreender que o conceito de "evidência" é intrinsecamente vago e multidimensional (conforme mencionado no capítulo anterior). Não existe uma definição exata, à maneira de conceitos lógicos ou matemáticos. Por exemplo, a evidência do investigador policial difere da evidência do médico, que difere da evidência do cientista social.

Ao receber um relatório técnico ou estudo científico, o ap deve ser capaz de questionar: "O que exatamente está sendo chamado de 'evidência' aqui? Quais são os pressupostos por trás dessa definição? Essa evidência é adequada para o contexto de decisão que enfrento?" Trata-se de evidência experimental, estatística, qualitativa, testemunhal? Quais são os pressupostos epistemológicos que fundamentam essa concepção de evidência? Essa evidência é adequada para o tipo de problema e de contexto que estamos enfrentando?

Esta competência não pode ser desenvolvida por meio de cursos de estatística, de métodos quantitativos ou de técnicas de avaliação. Ela requer formação em filosofia analítica, em análise conceitual e, decerto, em epistemologia. Requer familiaridade com questões como: O que é um conceito? Como conceitos se relacionam entre si? O que significa definir um conceito? Quais são os diferentes tipos de definições (ostensivas, estipulativas, operacionais, analíticas)?

### **3.2.2. Capacidade de Identificar e Analisar "Pressupostos de Política Pública" (p. 60-61)**

Pinheiro introduz o conceito de "pressupostos de política pública", que têm uma dupla face:

No que se refere ao conceito de *evidência em políticas públicas*, seus pressupostos epistemológicos dizem respeito tanto à forma como se concebem os processos socioeconômicos (políticos, culturais etc.) sobre os quais incidem as políticas públicas quanto aos fundamentos

das decisões dos *policymakers*. Chamemos tais pressupostos, considerando sua dupla face, de *pressupostos de política pública*. Ora, há uma relação entre os pressupostos de política pública, por um lado, e a forma como se definem, usam e ranqueiam as evidências empregadas na tomada de decisões pelos *policymakers*, por outro

Logo, espera-se a capacidade de análise epistemológica aplicada, identificando a relação entre pressupostos de política pública e “a forma como se definem, usam e ranqueiam as evidências na tomada de decisões.” Por exemplo, ao avaliar uma proposta de política pública, o ap/gestor deve questionar: "Quais são os pressupostos sobre como a sociedade funciona que estão implícitos nesta proposta? Ela assume que os processos são previsíveis e controláveis, ou reconhece a complexidade e a incerteza? Como esses pressupostos influenciam o tipo de evidências que são valorizadas ou desconsideradas? Que concepção de causalidade está sendo empregada? Que modelo de racionalidade humana está sendo pressuposto? Que visão sobre a relação entre conhecimento e ação está subjacente?"

Um administrador público sem formação epistemológica tenderá a não perceber esses pressupostos implícitos, aceitando-os como naturais ou evidentes. Estará, assim, vulnerável a ser conduzido por pressupostos inadequados ou contraditórios, sem ter consciência disso.

### **3.2.3 Compreensão dos Pressupostos Epistemológicos das Diferentes Abordagens (p. 60-62)**

O ap deve ser capaz de identificar e compreender os pressupostos epistemológicos que fundamentam cada abordagem, teoria ou modelo apresentado. Deve-se reconhecer que não existe uma única forma "correta" de conceber evidências, mas diferentes perspectivas com diferentes pressupostos. Conforme apresentado no capítulo anterior, há diferentes modelos de compreensão das políticas públicas, cada um com seus próprios pressupostos epistemológicos e ontológicos (referente à natureza dos conceitos, das categorias e relações fundamentais que descrevem e organizam a realidade). Vimos que Pinheiro identifica principalmente dois extremos: o Modelo Racionalista e o Modelo Construtivista. O autor apresenta uma versão razoável, pragmática e crítica, que

se encontra no caminho do meio do *continuum* onto-epistemológico, o Modelo Moderado.

A competência de compreender os pressupostos epistemológicos de cada modelo e de identificar qual modelo está sendo empregado (implícita ou explicitamente) em uma proposta de política, em um estudo de avaliação ou em uma recomendação técnica é uma competência fundamentalmente epistemológica. Requer conhecimento de história e filosofia da ciência, familiaridade com debates epistemológicos clássicos (empirismo versus racionalismo, positivismo *versus* interpretativismo, realismo *versus* construtivismo) e capacidade de análise crítica de pressupostos. Isto não pode ser desenvolvido em cursos de métodos quantitativos ou de técnicas de avaliação, pois esses cursos geralmente operam dentro de um único paradigma epistemológico (tipicamente o racionalista-positivista) sem questionar seus pressupostos ou apresentar alternativas. Para desenvolver uma compreensão profunda e crítica, é necessária formação específica em epistemologia e filosofia da ciência.

Ao avaliar propostas de políticas públicas, o gestor deve questionar, por exemplo: "Quais são os pressupostos sobre a natureza da realidade social por trás desta proposta? Ela assume que os processos são previsíveis e controláveis, ou reconhece a complexidade e a incerteza?"

### **3.2.4 Capacidade Crítica para Avaliar a "Visão Tradicional" das PPBEs (p. 62-63; 75-78)**

O capítulo anterior nos mostrou que Pinheiro identifica três características problemáticas da "visão tradicional", isto é, o modelo racionalista das PPBE, a saber: reducionismo científico, instrumentalismo e neutralidade política. Espera-se que ap tenha a capacidade da crítica epistemológica para identificar e questionar os pressupostos problemáticos da visão tradicional. Nesse sentido, o ap/gestor deve reconhecer que: existem múltiplos tipos válidos de evidências além das científicas experimentais; o uso de evidências não é meramente técnico, mas envolve julgamentos de valor (um dos motivos da formação não poder ser apenas tecnicista); a política não pode ser eliminada pela técnica (vai ao encontro de Abramovay e Lotta, 2022); evidências não "falam por si só".

Funcionaria assim na prática: ao deparar-se com discursos que prometem "superar ideologias" por meio de evidências científicas, o administrador público deve ser capaz de identificar a falácia tecnocrática e reconhecer que toda decisão de política pública envolve dimensões políticas, éticas e valorativas irredutíveis (também conforme Andrade, 2023).

### **3.2.5. Habilidade para Navegar no *Continuum* Racionalismo-Construccionismo (p. 62; 64-74)**

Pinheiro alerta que quanto mais racionalista for o modelo, mais tenderá a desconsiderar a complexidade inerente à dinâmica das decisões políticas e a subestimar o papel dos valores, interesses e disputas de poder. Por outro lado, quanto mais construccionista, mais tenderá a relativizar excessivamente o papel do conhecimento científico e a dissolver a possibilidade de julgamentos racionais fundamentados. O modelo moderado busca evitar ambos os extremos. Na prática, prevalece essa visão intermediária entre os tipos “puros” racionalista e socioconstrutivista. O modelo moderado, segundo o autor, é mais realista do que quaisquer dos extremos. Sendo assim, demanda-se do ap a capacidade de adotar uma postura pragmática e moderada. O ap/gestor transitará entre diferentes abordagens conforme o contexto de decisão, sem aderir dogmaticamente a nenhum extremo.

Enfatizamos que a capacidade de navegar nesse *continuum* não é uma habilidade técnica, mas uma habilidade de julgamento epistemológico. Requer compreensão profunda dos pressupostos, forças e limitações de cada modelo, bem como sensibilidade ao contexto e capacidade de reflexão crítica sobre a adequação de diferentes abordagens a diferentes situações. Esta é uma competência que só pode ser desenvolvida por meio de formação em epistemologia, filosofia da ciência e teoria do conhecimento.

### **3.2.6. Capacidade de Realizar Escrutínio Crítico e Avaliação de Evidências (p. 64-78)**

O modelo moderado assume que a racionalidade das ações e escolhas governamentais. (isto é, sua inteligibilidade e possibilidade de submissão a um escrutínio crítico – e, por que não, democrático, público) deve ser assumida como provável. Isso implica que as evidências e decisões devem ser passíveis de análise e questionamento, o que, por sua vez, demanda a capacidade de pensamento crítico e avaliação rigorosa de evidências.

Tais competências e habilidades seriam empregadas, em especial, na avaliação da qualidade metodológica de estudos; identificação de vieses e limitações; reconhecimento de incertezas e lacunas; comparação entre diferentes fontes de evidência; síntese crítica de conhecimentos diversos. Logo, espera-se que o ap/ gestor saiba ler criticamente relatórios técnicos, estudos acadêmicos e avaliações de políticas, identificando pontos fortes e fracos, e não simplesmente aceitar conclusões de forma acrítica com base em conveniência e na autoridade da fonte.

### **3.2.7 Compreensão da Natureza Socialmente Construída do Conhecimento (p. 61-62)**

O modelo socioconstrutivista, que influencia o modelo moderado de Pinheiro, defende o caráter socialmente construído, linguisticamente interpretado e politicamente disputado das realidades sociais em geral e das várias formas de conhecimento em particular. A própria ciência não escapa desse diagnóstico.

Isso quer dizer que certo domínio de sociologia e, em específico, de sociologia da ciência é requerido. Além da capacidade de reconhecer que o conhecimento científico é produzido em contextos sociais, institucionais e políticos que influenciam o que é pesquisado, como é pesquisado e como os resultados são interpretados. Logo, ao avaliar estudos e evidências, o ap/gestor deve considerar: "Quem produziu este conhecimento? Com que financiamento? Com quais interesses? Quais perguntas foram feitas e quais não foram? Quais vozes estão representadas e quais estão ausentes?"

### **3.2.8 Compreensão da Complexidade e Incerteza nos Processos de Política Pública (p. 64-74)**

As decisões e motivações dos agentes não são totalmente previsíveis. Demanda-se do ap/gestor a capacidade de lidar com ambiguidade, complexidade e incerteza sem buscar falsas certezas ou simplificações. Ele deve reconhecer os limites do conhecimento disponível (epistemologia) e a necessidade de tomar decisões em contextos de informação incompleta (epistemologia+ontologia+axiologia).

Um exemplo: ao formular políticas, o ap/gestor deve incorporar mecanismos de monitoramento, avaliação e ajuste contínuo, reconhecendo que as intervenções podem ter efeitos imprevistos e que o aprendizado é parte do processo.

### **3.2.9 Habilidade para Contextualizar Evidências Científicas (p.59; 74-75; 79-84)**

Pinheiro argumenta que as evidências são definíveis somente em um determinado contexto de ação. Não existe "a evidência" em abstrato, mas evidências adequadas ou inadequadas para contextos específicos de decisão (em seus termos, a “moldura contextual”). Para lidar com isso, espera-se que ap/gestor realize uma análise contextual para avaliar a adequação de diferentes tipos de evidências aos problemas e contextos específicos enfrentados. O ap/gestor deve ser capaz de delimitar o "pano de fundo da ação dos *policymakers* em uma moldura contextual" (p. 60).

Exemplo de uma aplicação prática muito necessária: O ap/gestor deve avaliar criticamente as condições de transferência e de adaptabilidade das evidências, pois uma evidência robusta em um contexto (ex: eficácia de uma intervenção educacional em país desenvolvido, ou a Avaliação de Larga Escala) pode não ser diretamente aplicável em outro contexto (ex: realidade educacional brasileira com suas especificidades).

### **3.2.10 Capacidade de Articular Dimensões Técnica e Política da Decisão (p. 62-63; 75-78)**

A crítica de Pinheiro à visão tradicional demonstra que a dimensão técnica (evidências científicas) e a dimensão política (valores, interesses, disputas de poder) não podem ser separadas artificialmente (o mesmo em Abramovay e Lotta, 2022). Ambas estão presentes em qualquer processo de política pública (em intersecção com as dimensões burocrática e do Mercado). O ap/gestor deve ser capaz de usar evidências para informar decisões políticas, sem pretender que as evidências substituam a política. Isso requer habilidade de (e sensibilidade para) integração e articulação entre conhecimento técnico-científico e considerações políticas, éticas e valorativas.

Ao apresentar análises baseadas em evidências para autoridades políticas, por exemplo, o ap/gestor deve ser transparente sobre: o que as evidências mostram; quais são as limitações e incertezas; quais dimensões da decisão não são resolvidas pelas evidências e requerem julgamento político.

## **3.3 Breve resumo do capítulo**

O capítulo 3 apresentou as competências que contribuem para a formação do administrador público e defendeu que a epistemologia e a filosofia da ciência não

devem figurar como “luxos”, nem como elementos “extras” na estrutura curricular, mas integrar a própria essência dessa formação. A ausência de “vigilância epistemológica” decorre de uma formação que não desenvolve a capacidade crítica defendida pelos autores deste trabalho; sem esse desenvolvimento, o campo permanece vulnerável à subordinação e à importação acrítica de modelos.

## **CONCLUSÃO**

Este trabalho de conclusão de curso teve como objetivo geral analisar a relação entre a formação em epistemologia e a capacitação do administrador público brasileiro para atuar em Políticas Informadas por Evidências, bem como o papel dessa formação na consolidação da Administração Pública como campo de conhecimento. Embora o estudo se concentre em uma abordagem teórica e não examine práticas formativas específicas, consideramos que o objetivo foi alcançado. Procuramos articular referências de filosofia, epistemologia, políticas públicas baseadas em/informadas por evidências e Administração Pública, sustentando que a formação epistemológica contribui tanto para o desenvolvimento de competências necessárias à atuação em PIE quanto para o fortalecimento teórico do campo, sem ignorar posições que relativizam o lugar da epistemologia na formação do gestor.

Nossos resultados indicam que a formação em epistemologia modifica o modo como o administrador público lida com evidências e toma decisões em contextos complexos. A literatura empregada mostra que essa formação favorece a análise conceitual, o escrutínio crítico de estudos e relatórios, a leitura contextualizada de evidências e a identificação de pressupostos que orientam modelos de política pública. Assim, em vez de tratar a evidência como neutra e autoexplicativa, o gestor passa a entendê-la como construída, situada e vinculada a concepções específicas de realidade, causalidade e racionalidade. Ainda que existam correntes que enfatizam, sobretudo, o domínio técnico e instrumental, o trabalho defende que essas capacidades epistemológicas são centrais para qualificar o uso de informações científicas na decisão pública.

Outro resultado relevante é a defesa de um modelo “moderado, razoável e pragmático” de PIE, que se afasta tanto do racionalismo ingênuo quanto de um socioconstrutivismo que inviabiliza juízos fundamentados. Esse modelo é empregado pelos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ele reconhece a utilidade das evidências científicas, mas também os limites do conhecimento disponível, a presença de valores e interesses e a incerteza que caracteriza as políticas públicas. Também exige do administrador competências de julgamento que vão além do domínio de técnicas, envolvendo a capacidade de transitar entre abordagens, reconhecer pressupostos e articular dimensões técnica e política. Com isso, dialoga com autores que atribuem grande peso às evidências, mas incorpora críticas que alertam para usos simplificados ou normativos do discurso da PIE.

Em especial, o trabalho ainda buscou extrair e sistematizar um conjunto de competências filosóficas e epistemológicas associadas à atuação em PIE, tomando como referência o papel do analista de políticas públicas (segundo Pinheiro e acompanhado por analistas do IPEA, como visto em Koga et al, 2022). Entre elas estão a análise conceitual, a identificação de pressupostos de política pública, a compreensão de fundamentos epistemológicos de diferentes modelos, a avaliação crítica de evidências, a percepção da natureza socialmente construída do conhecimento, a sensibilidade à complexidade e à incerteza, a contextualização de evidências científicas e a articulação entre conhecimento técnico e julgamento político.

Importa considerar que, no plano teórico, esse conjunto funciona como proposta de uma tipologia que explicita elementos muitas vezes dispersos ou omissos na literatura do campo de AP. Por sua vez, no plano prático, buscamos mostrar que tal

tipologia tem potencial para oferecer um referencial para a formação inicial e para a capacitação continuada em AP, sendo inspiração para orientar conteúdos, objetivos de aprendizagem e estratégias didáticas. No nível do campo disciplinar, o estudo mostra que a ausência de “vigilância epistemológica” favorece a importação acrítica de modelos supostamente científicos, a subordinação a paradigmas externos (como da administração de empresas) e a persistência da fratura entre teoria e prática (uma marca da formação voltada para formação instrumental).

A consolidação da Administração Pública como campo de conhecimento passa, assim, por uma reflexão explícita sobre seus fundamentos, modos de produzir e validar conhecimento e relação com outras áreas. Reconhecemos, contudo, que há posições que minimizam a necessidade de formação filosófica estruturada e priorizam competências técnicas e gerenciais, o que evidencia o caráter de tomada de posição de nosso estudo. Além disso, o mapeamento realizado mostra que a literatura que conecta diretamente epistemologia, formação do administrador público e PIE é ainda escassa no Brasil, justificando a escolha pelo enfoque tanto exploratório e quanto propositivo que adotamos.

As contribuições desta monografia também podem ser visto mediante dois planos (semelhantes aos anteriores, mas cabe reforçar). No plano teórico, o estudo integra campos habitualmente tratados em separado, propõe um modelo conceitual que relaciona formação epistemológica, competências do gestor e consolidação da Administração Pública, e explicita um conjunto de competências filosóficas ligadas à atuação em PIE, oferecendo base para debates e pesquisas futuras. No plano prático, contribui para cursos de Administração Pública, ao fornecer elementos para repensar a posição da epistemologia e da filosofia em geral na estrutura curricular, defendendo que integrem o núcleo formativo. Ademais, contribui para pesquisadores em Administração Pública e políticas públicas, ao organizar referências dispersas que podem orientar novos estudos teóricos e empíricos; e para profissionais e gestores públicos, ao explicitar capacidades necessárias à atuação com PIE, de modo que programas de formação continuada possam ir além do treinamento técnico e incorporem o desenvolvimento de julgamento crítico sobre evidências.

Decerto, o trabalho apresenta algumas limitações. Por ser uma revisão narrativa, não busca cobrir exhaustivamente a produção existente, mas oferecer uma leitura articulada de um conjunto selecionado de referências. Como já mencionado, as relações entre formação em epistemologia, desenvolvimento de competências e consolidação da

Administração Pública foram formuladas em nível teórico, não havendo comprovação empírica direta. Porém, está aberto o espaço para questionamentos e refinamentos. Ou seja, tais limitações sugerem caminhos para pesquisas futuras.

Estudos empíricos podem examinar se e como disciplinas de epistemologia em cursos de Administração Pública contribuem para o desenvolvimento das competências identificadas e como elas se manifestam na prática de gestores envolvidos com PIE. Análises curriculares podem mapear a presença e o tratamento de conteúdos de epistemologia e filosofia em geral na formação em Administração Pública no Brasil, permitindo dialogar com abordagens que atribuem menor peso a essa dimensão. A partir do quadro de competências proposto, é possível também desenvolver instrumentos para avaliar essas capacidades em estudantes e profissionais. Estudos comparados entre instituições ou países podem ainda investigar os efeitos de diferentes arranjos formativos sobre o uso de evidências e sobre a autonomia intelectual do campo.

Em suma, o trabalho conclui que o aprendizado em epistemologia e filosofia em geral não é uma inutilidade nem um “luxo” no currículo do curso de AP, tampouco deve ocupar apenas um lugar periférico na formação do administrador público, mas integrar a sua base, de modo a qualificar a atuação em Políticas Informadas por Evidências e contribuir para que a AP se consolide como campo de conhecimento reflexivo e crítico.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. **A democracia equilibrista: Políticos e burocratas no Brasil**. Companhia das Letras, 2022.

ANDRADE, Daniel Pereira. **Políticas públicas baseadas em evidências: um debate necessário**. GV-executivo, v. 22, n. 2, 2023.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Ensino de Filosofia nos Cursos de Graduação em Administração Pública**. Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2022.

BONJOUR, Laurence; BAKER, Ann. **Filosofia: textos fundamentais comentados**. 2. ed. São Paulo: Artmed, 2010.

CAIRNEY, Paul. **The politics of evidence-based policy making**. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2016. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.268.

DE FARIA, José Henrique. Introdução à epistemologia: dimensões do ato epistemológico. Paco e Littera, 2022.

DE SOUZA, Amanda Nascimento; PETEAN, Gustavo Henrique. Administração Pública: uma Análise do Ato Epistemológico nas Publicações do Tema 09 de APB da EnANPAD. Revista Economia e Políticas Públicas, v. 11, n. 1, p. 76-99, 2023.

FADUL, Élvia et al. Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). Revista de Administração Pública, v. 48, p. 1329-1354, 2014.

FAGANELLO, Cláucia Piccoli; LUCIANO, Edimara Mezzomo; HENRIQSON, Eder. Em busca do Estado da Arte da Epistemologia da Administração Pública Brasileira: um estudo introdutório. Anais do IX Encontro de Administração Pública EnAPG 2022, 2022, Brasil., 2022.

KELLY, Thomas. Evidence. In: ZALTA, Edward N. (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2016 Edition). Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/win2016/entries/evidence/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

KOGA, Natália Massaco Organizadora et al. Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas. 2022.

MEADOWS, Donella H. **Pensando em sistemas: como o pensamento sistêmico pode ajudar a resolver os grandes problemas globais**. Tradução de Paulo Afonso. Edição do Kindle. Rio de Janeiro: Sextante, 2022. Disponível em: Amazon.com.br

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica**, v. 33, supl. 1, p. 83–91, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbem/a/ttG8RRyxhVyncBxvQgccvC/>.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução de Eliane Lisboa. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2015. 120 p.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; NEVES, Fabrício Monteiro. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 15, p. 182–207, jan./jun. 2006.

PARKHURST, Justin. **The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence**. Abingdon; Oxon, UK: Routledge, 2017.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Boletim de Análise Político- Institucional (BAPI)**, n. 24, nov. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10373>

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. In: KOGA, Natália Massaco (org.) et al. **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022 . [Repositório IPEA+2eprints.lse.ac.uk+2](http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10373)

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. FGV, Inst. de Documentação, Ed. da Fundação Getulio Vargas, 1981.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática × revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. v–vi, 2007.

SEIFERT, Paulo Augusto. **Filosofia das ciências sociais**. IESDE BRASIL SA, 2018.

SERVA, Maurício. Epistemologia da administração no Brasil: o estado da arte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 88–107, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/65099>

SILVA, Mariana Batista da. Evidências para decisões em políticas públicas. Brasília: ENAP, 2022. 126 p. (p.25)

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 15-20, 2003.

TSALLIS, C. **Sistemas Complexos**. [S.l.]: Outreach ICTP-SAIFR, 2023. Disponível em: [https://outreach.ictp-saifr.org/sistemas\\_complexos/](https://outreach.ictp-saifr.org/sistemas_complexos/). Acesso em: 30 nov. 2025.