



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Ciência na decisão política em Portugal: o caso das políticas públicas de combate à pobreza

Rita Alexandra Paixão Carrilho

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Maria Inês Amaro, Professora Auxiliar Convidada
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2024



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Ciência na decisão política em Portugal: o caso das políticas públicas de combate à pobreza

Rita Alexandra Paixão Carrilho

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Maria Inês Amaro, Professora Auxiliar Convidada
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2024



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas (ESPP)

Ciência na decisão política em Portugal: o caso das políticas públicas de combate à pobreza

Rita Alexandra Paixão Carrilho

Doutoramento em Políticas Públicas

Júri:

Doutor Pedro Adão e Silva, Professor Auxiliar, Iscte - Instituto
Universitário de Lisboa

Doutora Elvira Sofia Leite de Freitas Pereira, Professora Associada,
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de
Lisboa

Doutora Patrícia Catarina de Sousa e Silva, Professora Auxiliar,
Universidade de Aveiro

Doutor Helge Dieter Jörgens, Professor Associado, Iscte - Instituto
Universitário de Lisboa

Doutora Maria Inês Martinho Antunes Amaro, Professora Auxiliar
Convidada, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Dedico este trabalho a todos os que lutam pela erradicação da pobreza

Agradecimentos

Agradeço a todos os que acreditaram que iria concretizar este projeto, às vezes mais do que eu própria, ajudando a ultrapassar momentos de maior desânimo.

A todos os que se disponibilizaram para participar neste estudo agradeço a generosidade e entrega com que o fizeram.

Um agradecimento também à Professora Inês Amaro, por não me deixar à deriva, pela confiança, pela disponibilidade e pelo encorajamento permanente durante este longo percurso.

Um agradecimento especial à minha família. Aos meus filhos, agradeço a generosidade, a compreensão pelas horas intermináveis ao computador e a celebração de cada etapa ultrapassada.

Aos meus pais agradeço a confiança infindável e a disponibilidade para acudir às perturbações na logística familiar, imprescindíveis para avançar com este trabalho.

Resumo

Esta investigação procura compreender como é que o conhecimento científico é incorporado nas políticas públicas de combate à pobreza em Portugal e quais os facilitadores ou barreiras à mobilização e utilização científico em processos de decisão política.

A incorporação do conhecimento nas políticas foi analisada como um resultado da interação entre o contexto da produção de políticas, as instituições e os atores dos campos científico e das políticas, sustentando-se na conjugação de diferentes eixos da literatura: políticas informadas por evidências e utilização de conhecimento; sistemas aconselhamento científico; a relação entre a oferta e a procura de conhecimento científico e a aproximação das “duas comunidades”.

Os dados foram recolhidos em entrevistas semiestruturadas, com investigadores e académicos, técnicos e dirigentes da Administração Pública e decisores políticos, que têm atuado nas políticas públicas de combate à pobreza em Portugal, nas últimas décadas. As entrevistas abordam questões como: a procura de conhecimento, o reflexo do conhecimento nas políticas, o papel da ciência e a sua capacidade de influência, o que funciona/falha na relação entre a ciência e a produção de políticas.

Os resultados revelam que o aconselhamento científico é casuístico e desarticulado e que há um duplo desinteresse pelo tema da pobreza, que não se consolidou nas agendas política e científica. Revelam também que há capacidade instalada em Portugal para a mobilização e utilização do conhecimento, descrevem experiências bem-sucedidas e apontam para a necessidade de criar arenas institucionais de partilha de conhecimento e debate, envolvendo atores dos campos da ciência e das políticas públicas.

Palavras-chave: aconselhamento científico; decisão política; políticas públicas informadas por evidências; pobreza; Portugal.

Abstract

This research aims to understand how scientific knowledge is incorporated in anti-poverty public policies in Portugal and the barriers and facilitators to knowledge mobilization and utilization in policy decision making processes.

Knowledge incorporation was analysed as a result of the interaction between the policymaking context, the institutions and actors from the scientific and policy fields, combining different literature streams: evidence informed policymaking and knowledge utilization, policy advisory systems and the bridging of the “two communities” of supply and demand of knowledge.

Data was collected through semi-structured interviews to academics and researchers, professionals and directors of public administration organisations and policy decisionmakers, actors in anti-poverty policies in Portugal in the last decades. The interviews address issues such as the demand for knowledge (who demands, what for and how), the reflection of knowledge in policies, the role and influence of science, what works or fails in the science/policy relation.

Results show that scientific advice in anti-poverty policies is casuistic and unarticulated, that there's a double disinterest and that poverty didn't consolidate, neither in the political nor in the scientific agenda. Results also show that Portugal has capacities for Knowledge mobilization and utilization, raising the need for creating institutional arenas for knowledge sharing and debating, involving actors from the political and the scientific fields.

Keywords: scientific advice; policy decision making; evidence informed policy-making; poverty, Portugal.

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Introdução	1
CAPÍTULO 1	5
1. Aconselhamento científico nas políticas públicas	5
1.1 A evolução do aconselhamento científico	5
1.2 Políticas Públicas informadas por evidências	6
1.2.1 Os debates académicos acerca das políticas públicas informadas por evidências	7
1.3 A utilização do conhecimento	10
1.4 A aproximação das “duas comunidades”	12
1.5 Sistemas de apoio à decisão	13
1.6 Alguns aspetos a explorar empiricamente	15
CAPÍTULO 2	17
2. O caso das políticas públicas de combate à pobreza em Portugal	17
2.1 Políticas sociais no contexto europeu	17
2.1.1 Políticas Sociais na agenda europeia	19
2.2 Evolução das políticas públicas de combate à pobreza em Portugal	21
2.2.1 Políticas Públicas de Combate à Pobreza em vigor em Portugal	23
2.3 Pobreza enquanto problema social	25
2.3.1 A definição da pobreza	25
2.3.2 Fontes Estatísticas Oficiais	26
2.3.2.1 Limitações das estatísticas oficiais	27
2.3.3 Relatórios de avaliação de políticas públicas	28
2.4 Estudos científicos sobre a pobreza	29
2.4.1 Principais estudos sobre a pobreza em Portugal	29
2.4.1.1 Abordagens bibliométricas à produção científica	29
2.5 Principais atores da “oferta” de conhecimento nas das políticas públicas de combate à pobreza	34
2.5.1 Académicos e Investigadores	34
2.5.2 Instituições integradas no sistema nacional de ciência e tecnologia	34
2.5.3 Think Tanks	34
2.5.4 Observatórios	35

CAPÍTULO 3.....	37
3. Desenho de pesquisa.....	37
3.1 Objeto e Objetivos da investigação.....	37
3.2 Uma proposta para analisar a incorporação do conhecimento científico na decisão política37	
3.3 Abordagem empírica	39
3.4 O caso de investigação: políticas públicas de combate à pobreza.....	40
3.5 A estratégia metodológica	41
3.6 Técnicas de recolha de informação.....	41
3.6.1 A análise documental	42
3.6.2 As entrevistas semiestruturadas	42
3.7 Seleção dos entrevistados.....	43
3.8 Tratamento e análise dos dados	45
3.8.1 Transcrição e anonimização das entrevistas.....	45
3.8.2 Análise das entrevistas – do guião ao sistema de códigos.....	47
CAPÍTULO 4.....	49
4. Resultados: A ciência e as políticas públicas de combate à pobreza	49
4.1 Caracterização dos entrevistados	49
4.2 A evolução das políticas de combate à pobreza e da produção de conhecimento em Portugal	50
4.2.1 As políticas de combate à pobreza como produto da europeização	50
4.2.2 O impulso do conhecimento científico sobre a pobreza em Portugal.....	53
4.3 A configuração institucional da relação entre a ciência e as políticas públicas de combate à pobreza	57
4.3.1 Visões sobre a institucionalização.....	59
4.3.2 A procura da ciência pelas políticas	60
4.3.2.1 A procura por via da externalização.....	61
4.3.2.1.1 A via das encomendas	61
4.3.2.1.1.1 As razões para encomendar estudos.....	63
4.3.2.1.2 A via das chamadas para projetos de investigação.....	65
4.3.2.1.3 A via da consulta a especialistas da ciência.....	67
4.3.2.2 A procura através da internalização.....	71
4.3.2.3 Como são identificados os atores da ciência para as diferentes vias da procura? ...	72
4.3.3 A utilização do conhecimento	74
4.3.3.1 A utilização indireta do conhecimento científico nas políticas	78

4.3.3.2	A relação entre a procura e a utilização do conhecimento.....	81
4.4	A relação entre os atores – entre a politização e a cientificização	83
4.4.1	A politização da ciência	83
4.4.2	A cientificização da política - o risco da tecnocracia e a complexidade da decisão..	85
4.4.3	Expectativas face ao conhecimento	87
4.4.4	Papéis da Ciência para além da geração de evidências	89
4.4.5	Os perfis individuais dos atores do campo das políticas na relação com a ciência ..	91
4.5	Barreiras e facilitadores.....	94
4.5.1	Barreiras	94
4.5.1.1	As razões do desinteresse da ciência sobre a pobreza em Portugal.....	94
4.5.1.2	O desajuste entre a oferta e a procura	99
4.5.1.3	A comunicação de ciência e a simplificação da informação	100
4.5.1.4	O contexto sociopolítico: desencontros no tempo e oscilações nos ciclos políticos	103
4.5.1.5	Os ciclos políticos e as visões oscilantes	106
4.5.2	Facilitadores	107
4.5.2.1	Visibilidade mediática.....	107
4.5.2.2	A criação de arenas institucionais	109
4.5.2.3	Mediação	109
4.5.2.4	Os círculos de relacionamento	111
4.5.2.5	A Ciência procura as políticas.....	112
CAPÍTULO 5.....		113
5.	Discussão	113
5.1	O aconselhamento científico nas políticas públicas de combate à pobreza.....	113
5.2	Dos (des)ajustes entre a oferta e procura de conhecimento aos (des)encontros das agendas	115
5.3	O “mercado da ciência para as políticas”	116
5.4	As fronteiras difusas das “comunidades”	117
5.5	A ciência nas políticas para lá das evidências	117
5.6	As barreiras e os facilitadores da mobilização e utilização de ciência nas políticas	119
5.7	Limitações da investigação	121
Conclusões.....		123
Referências Bibliográficas		125
Anexo A- Modelo de Convite à Participação no Estudo.....		133
Anexo B – Lista e descrição dos códigos		135

Introdução

Nas últimas décadas, o debate académico acerca da relação entre a ciência e as políticas e as políticas públicas informadas por evidências foi reavivado (T. Christensen & Lægreid, 2022), perante os “problemas malvados”, problemas sociais complexos, multidimensionais e sem solução definitiva (Cairney, 2020; Head, 2022; Rittel & Webber, 1973), que desafiam os governos a adotar novas estratégias de coordenação de políticas e de mobilização de conhecimento (J. Christensen & Serrano Velarde, 2019; Peters, 2018). O contexto sociopolítico incerto e complexo constitui-se como um cenário que amplifica as exigências de institucionalização de sistemas de apoio à decisão a partir dos centros de governo (OECD, 2017), numa lógica antecipatória para lidar com a complexidade e reduzir a incerteza (Campbell & Pedersen, 2014; Head, 2010; OECD, 2020a; Parkhurst, 2016).

A pressão para o reforço destas “infraestruturas de conhecimento” (OECD, 2017) aumentou num cenário de crises sucessivas, de insatisfação crescente dos cidadãos com as respostas políticas e de ameaças aos regimes democráticos, potenciadas pelo aprofundamento das clivagens sociais (Graziano & Hartlapp, 2019). Também a pandemia de COVID-19, evidenciou a necessidade da colaboração estreita entre o conhecimento científico e a decisão política, assim como a adoção de estratégias de coordenação multissetorial de políticas e mobilização de conhecimento multidisciplinar para lidar com situações de crise (T. Christensen & Lægreid, 2022; Head, 2022).

As políticas públicas informadas por evidências, o aconselhamento científico ou a influência da ciência nas políticas são temas que não têm sido explorados em Portugal, apesar da crescente atenção académica internacional ao tema. A presente investigação dirige-se a esta lacuna de conhecimento, procurando, simultaneamente, contribuir para o reforço do estudo empírico do aconselhamento científico em países não anglo-saxónicos (Hustedt, 2019). Ao contrário do que se verifica nos países anglo-saxónicos, Portugal não tem um sistema de aconselhamento científico coordenado e centralizado e diferentes áreas de política apresentam diferentes configurações institucionais para a relação com a ciência (Simões, 2022), o que sugere que cada área de políticas se constitui como uma unidade de análise mais adequada para o estudo do aconselhamento científico, do que a governação como um todo. A literatura evidencia ainda que o investimento académico no estudo acerca da utilização do conhecimento científico tem sido mais significativo nas ciências naturais do que nas ciências sociais (Capano & Malandrino, 2022), aspeto paradoxal considerando que o tema da utilização do conhecimento foi lançado para analisar a influência dos estudos de ciências sociais nas políticas (Carol H Weiss, 1979). Procura-se, deste modo, contribuir para o conhecimento acerca da relação entre a ciência e as políticas de três formas: desenvolvendo um estudo empírico em Portugal,

circunscrevendo a análise empírica numa área de políticas e considerando o contributo específico das ciências sociais.

Assim, o presente estudo debruça-se sobre o papel das ciências sociais nas políticas públicas de combate à pobreza em Portugal, procurando compreender a configuração institucional do aconselhamento científico, de que modo o conhecimento científico é mobilizado e utilizado no processo de decisão política e quais as barreiras e facilitadores à institucionalização do aconselhamento científico.

A escolha do tema da pobreza permite simultaneamente atingir os objetivos empíricos – a observação de um caso de políticas beneficiário do conhecimento produzido pelas ciências sociais – mas também objetivos reflexivos, uma vez que as ciências sociais se podem questionar acerca do seu papel perante um problema estrutural, persistente e que afeta uma faixa muito significativa da população portuguesa.

No plano teórico, o estudo sustenta-se na conjugação da literatura acerca das políticas públicas informadas por evidências e a utilização de conhecimento, dos sistemas de apoio à decisão política e do desencontro das “duas comunidades” para ajustar a oferta e procura de conhecimento científico.

A literatura acerca das políticas públicas informadas por evidências é relevante para discutir os processos de utilização de evidências nas políticas, a partir da assunção da complexidade do processo político, que conjuga a interação entre atores e instituições (Cairney, 2016; Parkhurst, 2016). A literatura sobre os sistemas de apoio à decisão sustenta a caracterização das configurações institucionais do aconselhamento científico e a análise do papel Administração Pública na mediação da relação entre cientistas e decisores políticos e na mobilização e utilização de conhecimento científico (Craft & Halligan, 2017; Howlett, 2019; Hustedt, 2019; Veit et al., 2017). A análise da relação entre os atores dos campos da Ciência e das políticas, explora as razões para o desajuste entre a oferta a procura de conhecimento científico e em que medida esse desajuste dificulta a incorporação em processos de decisão política (Cairney, 2016; Caplan, 1979; Choi et al., 2005).

O caso das políticas públicas de combate à pobreza é observado numa perspetiva longitudinal, quanto à evolução das políticas e quanto à produção de conhecimento científico sobre a pobreza, desde o final da década de 1980, altura em que surgem as primeiras políticas e os primeiros estudos sobre a pobreza em Portugal.

A estratégia metodológica foi de natureza qualitativa, assente em entrevistas semiestruturadas com atores do campo científico e do campo das políticas, os protagonistas do aconselhamento científico, que têm atuado nas políticas públicas de combate à pobreza em Portugal nas últimas décadas. As entrevistas abordaram questões como: a procura de conhecimento (quem procura, para quê e como), o reflexo do conhecimento nas políticas, o papel da ciência e a sua capacidade de influência, o que funciona/falha na relação entre a ciência e a produção de políticas.

O aconselhamento científico nesta área de políticas não está institucionalizado e, apesar da capacidade instalada para produzir, mobilizar e utilizar conhecimento científico, os vários atores estão desarticulados entre si. Para as políticas de combate à pobreza em Portugal, o agendamento político foi determinante para impulsionar o agendamento científico, mas assim como o tema não se consolidou na agenda política, também não se consolidou na agenda científica.

Contrariando a visão acerca da necessidade de “aproximar as duas comunidades” para melhorar o ajuste entre a oferta e a procura de conhecimento e favorecer a sua utilização, os resultados sugerem que as “duas comunidades” não são estanques e que, nesta área de políticas, os atores e o conhecimento circulam entre o campo científico e das políticas. A ciência participa no campo das políticas enquanto ator externo, mas também enquanto ator interno. A utilização do conhecimento nas políticas é difusa e diferentes formas de participação dos cientistas nas políticas geram diferentes visibilidades do conhecimento e capacidades de influência das decisões políticas. Os resultados evidenciam ainda que a Administração Pública pode funcionar como uma “terceira comunidade”, com um papel essencial na mediação entre os dois campos e na gestão do conhecimento.

Ao contrário do que sugere a literatura, o principal obstáculo em utilizar o conhecimento não resulta nem da incapacidade de compreensão da complexidade científica por parte dos atores políticos, nem da incapacidade de os atores do campo científico compreenderem a complexidade do processo político e comunicarem os seus resultados em formatos simples. Há obstáculos à interação gerados pela dinâmica própria de cada campo que podem contribuir para uma atuação da ciência nas políticas mais próxima ou mais distanciada.

Não é a falta de conhecimento que explica a falta de políticas nem é a falta de políticas que explica a pouca atenção científica ao problema da pobreza em Portugal. O caso do desinteresse científico pela pobreza, um problema persistente e estrutural em Portugal, suscita ainda um debate quanto à “vigilância epistemológica” e à capacidade reflexiva das ciências sociais acerca do conhecimento que produzem, a sua utilidade e utilização (Bourdieu, 2008).

Conclui-se com a discussão das limitações deste estudo, mas também com as oportunidades de investigação que se colocam numa área de conhecimento pouco explorada em Portugal.

Aconselhamento científico nas políticas públicas ¹

1.1 A evolução do aconselhamento científico

Os estudos acerca dos sistemas de apoio à decisão, isto é, das formas através das quais os governos procuram aconselhamento, evidenciam que as mudanças no contexto sociopolítico têm gerado mudanças no processo de produção de políticas e nas configurações do aconselhamento científico (Campbell & Pedersen, 2014; Howlett, 2019; Hustedt, 2019).

As alterações no modelo de Administração Pública traduziram-se em alterações nos modelos de aconselhamento científico, desde um modelo de aconselhamento ancorado na elite burocrática, ao modelo de atuação de fronteira, com atores capazes de atuar simultaneamente no campo científico e das políticas (Gluckman et al., 2021).

No período de expansão do Estado-Providência, após a segunda guerra mundial, até meados da década de 1970, o aconselhamento científico era prestado pela elite burocrática da Administração Pública, próxima da decisão política (Gluckman et al., 2021; Hustedt, 2019).

Na década de 1990 assiste-se ao recuo no modelo social europeu, ao qual se associa a ideia de incompetência gestonária do Estado. Deste modo, foram importadas lógicas de gestão privada, por via do modelo da Nova Gestão Pública, que se traduziu numa fragmentação de serviços e no esvaziamento de competências de aconselhamento na Administração. Estas tendências geraram não só dinâmicas de externalização do aconselhamento científico, como dinâmicas de internalização por via da politização nos gabinetes do governo (Howlett, 2019; Hustedt, 2019).

O modelo da Nova Governança Pública tem por objetivo contrariar as dificuldades geradas pela fragmentação e externalização do aconselhamento, para “recuperar o controlo” (Craft & Howlett, 2013; Hustedt, 2019). Perante a crescente complexidade dos problemas e incerteza do contexto, coloca-se a necessidade de encontrar estratégias de coordenação de políticas e de introduzir capacidade antecipatória no campo das políticas. A lógica de relação do campo das políticas com outros atores diversifica-se e desenvolvem-se novas estratégias de governança colaborativa capazes de assegurar a atuação de um número crescente de atores nas políticas. (Ansell & Torfing, 2022, p.9) (OECD, 2020b). Na lógica colaborativa, surgem as organizações de fronteira, modelos institucionalizados de aconselhamento científico capazes de atuar nas fronteiras entre a estrutura

¹ Uma primeira versão deste capítulo foi apresentada no XII Congresso do Instituto Nacional da Administração, em Novembro de 2022

institucional de produção de políticas, a ciência e outros atores políticos (Gluckman et al., 2021; Vladimir Šucha & Sienkiewicz, 2020).

As mudanças na produção de conhecimento também são relevantes para compreender as mudanças na relação entre ciência e políticas, bem como os desafios que os cientistas enfrentam, a par dos atores políticos. O Joint Research Center (JRC), da Comissão Europeia, identifica alguns desses desafios. O primeiro relaciona-se com os “Wicked Problems”, os quais não têm solução nem cabem numa só área governativa ou numa só área de conhecimento. Tal significa que cientistas, especialistas em domínios específicos de diversas disciplinas, têm de trabalhar em conjunto e integrar diferentes lentes teóricas para o estudo de um objeto comum. Acresce que a produção de conhecimento também se diversificou geograficamente, assim como o desenvolvimento tecnológico e a internet propiciam a disseminação de muita informação (e desinformação), aumentando a exigência na seleção do que é ou não relevante na análise de um problema de política. Hoje, é fácil ter opiniões e divulgá-las, podendo gerar-se uma espécie de “concorrência” com a legitimidade dos cientistas. (Vladimir Šucha & Sienkiewicz, 2020).

O debate acerca da relação entre a produção de conhecimento e o processo de produção de políticas públicas reacendeu-se no Reino Unido, após a eleição de Tony Blair, em 1997, com a criação da agenda “*what works*”, que gerou a institucionalização das políticas baseadas em evidências, associando a capacitação dos funcionários públicos, a investigação orientada para as políticas, e a produção de informação útil, baseada em análise rigorosa, acerca dos programas implementados pelos serviços públicos e das opções políticas (Head, 2010). Surge, deste modo, o “movimento” das políticas baseadas em evidências, advogado por atores políticos, para “racionalizar” o processo de produção de políticas e aumentar a transparência, e entusiasmando cientistas com a perspectiva da utilização do conhecimento e do seu trabalho ter impacto nas políticas (Boswell, 2018; Newman et al., 2017).

1.2 Políticas Públicas informadas por evidências

As políticas públicas baseadas em evidências (ou informadas por evidências) podem ser entendidas como o processo segundo o qual a decisão política se sustenta em evidências científicas (Parkhurst, 2016, p. 4).

Do ponto de vista conceptual, políticas baseadas em evidências ou informadas por evidências descrevem o mesmo processo de incorporação de evidências na tomada de decisão política. A adoção do termo políticas públicas informadas por evidências, em substituição de baseadas em evidências, é uma forma de contrariar a visão das políticas “despolitizada”, pela exacerbação do papel das evidências e da cientificização das políticas públicas. A lógica das políticas informadas por evidências reconhece a complexidade do processo político e que as evidências são apenas uma parte da

informação necessária numa decisão política, a qual pode receber atenção política, ou não. Mantém-se na lógica de que as evidências científicas podem apoiar melhores decisões políticas, mas sugere que sejam adotadas novas práticas de governança colaborativa, de modo a envolver múltiplos interesses e atores. (OECD, 2020a; Vladimir Šucha & Sienkiewicz, 2020).

O uso do termo evidência é indefinido e utilizado com múltiplos significados. Seguindo Cairney, podem ser consideradas evidências argumentos sustentados em informação (Cairney, 2016, p. 3). As evidências científicas são um tipo especial de evidências e são entendidas como resultados obtidos com recurso a procedimentos e metodologias científicas (Phillips et al., 2020).

Parkhurst define que as “evidências adequadas” são as que simultaneamente procuram responder aos problemas que preocupam os decisores no momento, construídas de modo a poderem ser utilizadas no processo de decisão e aplicáveis num contexto específico. Ao aplicar princípios metodológicos e de boas práticas científicas, é possível passar das “evidências adequadas” para as “boas evidências” (Parkhurst, 2016, p.119). Neste trabalho, o uso do termo evidências é subsidiário do conceito de “boas evidências” de Parkhurst.

Nem todas as evidências científicas são relevantes para a decisão sobre políticas, nem todas as políticas requerem a mobilização do mesmo tipo de evidências e há evidências produzidas fora da esfera da ciência e da academia. Diversos atores são portadores de experiências, de dados e informações relevantes. O desafio que se coloca é o de ser capaz de mobilizar as evidências produzidas por diferentes atores e, adotando métodos e processos utilizados pela ciência, construir informação pertinente para os decisores políticos (Vladimir Šucha & Sienkiewicz, 2020).

1.2.1 Os debates académicos acerca das políticas públicas informadas por evidências

Capano & Malandrino (2022) distinguem as duas correntes epistemológicas das ciências sociais e a forma como abordam a relação entre a ciência e a decisão política. Na primeira, a corrente objetivista, o conhecimento é objetivo, exterior a ideias subjetivas e a sua incorporação no processo político é mecânica. Nesta perspetiva, se o conhecimento for produzido obedecendo a protocolos metodológicos rigorosos e confiáveis, produzirá soluções para os problemas de política que funcionarão. Na segunda abordagem, construtivista, a realidade é socialmente construída e a produção de políticas é uma atividade complexa, com diferentes atores a defender os seus interesses ou ideias. O conhecimento, nesta perspetiva, não tem um impacto direto nas políticas, sendo mais relevante a análise do papel que lhe é dado pelos diferentes atores (Capano & Malandrino, 2022).

As abordagens dos apoiantes e críticos às políticas baseadas em evidências (EBPM²), tendem a exacerbar o papel das evidências científicas, a desvalorizar a legitimidade dos políticos para tomar decisões e a ignorar a natureza do processo político, onde diferentes atores e interesses se confrontam (Cairney, 2016; Newman, 2017; Parkhurst, 2016).

Cairney (2016) descreve uma abordagem “ingénua” à EBPM, que retrata a relação entre a produção de evidências e a tomada de decisão política como mecânica, produzida pela ciência e incorporada pela política. A esta visão, contrapõe-se a abordagem “cínica” que desvaloriza os políticos por não sustentarem as suas decisões nas evidências científicas ou por, nalguns casos, procurarem manipulá-las. Para Cairney, a visão idealizada do processo político, na qual os cientistas apresentam evidências e os decisores as aceitam, não tem sustentação na realidade. As decisões são tomadas atendendo à racionalidade limitada, uma vez que os políticos têm de tomar as suas decisões e nem sempre o fazem de um modo racional: não podem ter em conta toda a informação que lhes é disponibilizada, têm de fazer escolhas nas quais também interferem as suas crenças e os seus valores. As evidências, por si só, não definem soluções. A informação produzida pode ser aceite ou não pelos decisores, consoante se aproxima mais ou menos das suas próprias visões, e há maior tendência em utilizar informação para reforçar as visões existentes do que para as mudar (Heikkilä et al., 2020).

Segundo Cairney, ignorar a natureza do processo político não contribui para maior utilização de evidências na decisão política:

“In this context, a simple appeal for the government to do something with ‘the evidence’ is naïve. It highlights a potential irony—people seeking to inject more scientific evidence into policymaking may not be paying enough attention to the science of policymaking. Instead of bemoaning the lack of EBPM, we need a better understanding of ‘bounded-EBPM’ to inform the way we conceptualise evidence and the relationship between evidence and policymaking.” (Cairney, 2016, p.7)

Parkhurst situa a discussão entre uma visão que sobrevaloriza as evidências, e que comporta o risco da “despolitização” das decisões, e uma visão do mau uso ou manipulação das evidências, o qual comporta um risco de “descientificação” (Parkhurst, 2016). Para o autor, ambos os riscos devem ser considerados e integrados num modelo de governança de evidências:

“in order to move the EBP field forward, it is necessary to consider how to establish evidence advisory systems that promote the good governance of evidence – working to ensure that rigorous, systematic and technically valid pieces of evidence are used within decision-making processes that are inclusive of, representative of and accountable to the multiple social interests of the population served”. (Parkhurst, 2016, p.8)

Cairney e Parkhurst constroem o seu argumento com base no pressuposto de que a informação da decisão política por evidências é necessária para melhores políticas, embora empiricamente não haja estudos que validem o impacto das evidências na produção de “melhores políticas” (Boswell,

² EBPM corresponde ao acrónimo em inglês comumente utilizado na literatura – Evidence Based Policy Making

2018; Head, 2010). Ambos sugerem que o maior conhecimento do funcionamento do processo político poderá ser uma solução para ultrapassar as barreiras geradas pelas abordagens “ingênuas” ou “cínicas”. Divergem, no entanto, nas soluções que apontam para melhorar o funcionamento das políticas baseadas em evidências (Newman, 2017). Para Cairney, a estratégia passa sobretudo pelo esforço dos cientistas em perceberem como funciona o processo político. Para Parkhurst (2016), a solução estará na institucionalização de estratégias de governança de evidências, atendendo a que as decisões políticas informadas por evidências, tal como quaisquer outras decisões políticas, ocorrem no quadro de arranjos institucionais que afetam diversos aspetos do processo político, como os seus resultados, as questões a que os decisores darão ou não atenção, os processos de tomada de decisão.

Advogando também a institucionalização, Gluckman destaca o papel das organizações de fronteira, capazes de atuar no interface ciência-políticas e na interligação entre as diferentes comunidades epistémicas:

“To help resolve the complexities inherent in the science-policy interface, boundary actors and organizations are needed to bridge the divides between different knowledge communities and policymakers.”(Gluckman et al., 2021, p. 2)

A institucionalização de organizações de fronteira é vista como um facilitador para uma maior eficácia nos mecanismos de governança do conhecimento das diferentes comunidades epistémicas: política, científica e cidadãos ou stakeholders. Destacam-se duas funções essenciais dos cientistas nessas organizações. A primeira é a síntese de conhecimento, ou seja, o processo através do qual se avalia e integra diversas fontes de conhecimento, produzido por múltiplas disciplinas, com diferentes perspetivas, e se apresenta a informação sumariada em formatos de fácil compreensão. A segunda função é a de mediador do conhecimento (knowledge broker), que descreve a efetiva comunicação da síntese aos decisores políticos (Gluckman et al., 2021, p.3).

Os pressupostos da institucionalização de estratégias de governança de evidências ou de organizações de fronteira, assentam no objetivo de ligar as evidências às políticas e facilitar a utilização do conhecimento, embora substituindo o papel individual dos cientistas por novos arranjos institucionais. Mantêm, no entanto, o foco do estudo das políticas informadas por evidência na “responsabilidade” e papéis dos cientistas e nas estratégias que poderão adotar para melhorarem a utilização de evidências científicas nas políticas públicas.

Capano *et al.*, identificaram as áreas em que têm incidido os estudos sobre o papel do conhecimento, evidenciando a assimetria dos estudos em diferentes áreas de política. As áreas do ambiente e da saúde são as que agrupam maior número de estudos sobre utilização do conhecimento nas políticas (25% e 11% respetivamente, n=1385). Outras áreas, como as políticas sociais, agrupam 6% dos estudos considerados. A hipótese colocada para esta assimetria aponta para o facto de haver uma maior partilha e homogeneização do conhecimento pelos cientistas das áreas da saúde ou do

ambiente (Capano & Malandrino, 2022). No mesmo sentido, também Head (2010) afirma que as políticas baseadas em evidências “parecem” funcionar melhor quando é possível identificar um corpo de investigação em que há consenso. Nas áreas mais “turbulentas” onde existem valores conflitantes, as evidências podem servir para alimentar controvérsias no debate político, mais do que para decisões sobre políticas (Head, 2010, p.81).

Os autores não estabelecem a relação entre a maior institucionalização da relação entre ciência e decisão política e a maior produção científica sobre essa relação, mas admite-se que as áreas da saúde e do ambiente são as que têm uma relação ciência/decisão política mais institucionalizada. Esta institucionalização é evidenciada na atuação da Organização Mundial de Saúde (World Health Organization, n.d.) ou do Painel Intercontinental para as Alterações Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change, n.d.), estruturas de aconselhamento científico, ao nível global, que não têm paralelo noutras áreas de política. Também no mecanismo de aconselhamento científico da União Europeia há uma predominância de produção de conteúdos relacionados com o ambiente ou a saúde (Science Advice for Policy by European Academies, 2023).

Head (2010) identifica potenciais facilitadores à institucionalização das políticas informadas por evidências: a existência de informação sistematizada, a capacitação dos profissionais da Administração Pública em análise de dados e avaliação de políticas, o investimento político e organizacional para criar uma “cultura de avaliação” e um entendimento mútuo entre os diferentes papéis do lado da oferta e da procura de modo a melhorar a utilização do conhecimento.

1.3 A utilização do conhecimento

Carol Weiss (1979) procura clarificar conceptualmente a utilização do conhecimento nas políticas, uma vez que “é um fenómeno extraordinariamente complexo” e que vai para além da preocupação dos investigadores com o seu impacto nas políticas. A autora identifica diferentes tipos de utilização do conhecimento produzido, associados a diferentes modos de interação entre as ciências sociais e a produção de políticas públicas, observando que a utilização do conhecimento não é linear e é difusa.

O primeiro tipo de utilização é o modelo orientado pelo conhecimento, replicando uma lógica das ciências naturais, em que à investigação fundamental se segue a investigação aplicada, para desenvolver tecnologias que são depois aplicadas. Para Weiss, ainda que haja políticas implementadas que possam ter sido despoletadas por avanços científicos das ciências sociais, a utilização do conhecimento não ocorre de forma linear.

Outro modelo é o de resolução de problemas, que a autora descreve como o que melhor se adequa ao “imaginário otimista” da utilização do conhecimento, no qual se espera a aplicação direta dos resultados de um estudo na resolução de um determinado problema de política. Neste caso, ao invés da utilização do conhecimento ser comandada pela ciência, é comandada pelas políticas. A utilização do conhecimento dá-se por duas vias principais. Na primeira, o conhecimento já existe e, perante o reconhecimento político do problema, os atores do campo das políticas procuram o conhecimento disponível, o qual pode, ou não, ajudar a encontrar a solução o problema em questão. É nesta via que os esforços por melhorar a capacidade de comunicação de resultados de investigação pode assumir maior preponderância, atendendo a que se os atores políticos souberem que existe determinada investigação, poderão utilizá-la nos seus processos de mobilização de conhecimento. A outra via é a encomenda direta a cientistas para encontrarem um leque de possíveis soluções. Nesta via, atendendo a que os estudos são mais “à medida” das necessidades, a expectativa de que tenham impacto direto nas políticas é maior.

Weiss destaca ainda o modelo de esclarecimento como uma via comum para a entrada das ciências sociais na arena das políticas. Neste modelo, não há um estudo ou conjunto de investigações, mas há um processo cumulativo de familiaridade com conceitos ou teorias, por via de acompanhamento de publicações científicas, dos *media*, de conversas entre colegas, ou outros mecanismos informalizados. O conhecimento é utilizado sem que se saiba exatamente de onde veio, mas entra no uso corrente.

Outras utilizações possíveis do conhecimento ocorrem por razões táticas, quando é relevado o facto de se estar a investigar e não o que é investigado, e por razões políticas, quando nos debates políticos os resultados dos estudos científicos são utilizados como “munição” para justificar determinadas posições. Os cientistas participam ainda em processos consultivos, embora nestes interajam com múltiplos atores e não seja esperado que produzam estudos ou conclusões.

Para além destes modelos de utilização de conhecimento que no fundo são vistos como variáveis independentes da influência do conhecimento nas políticas, Weiss observa que o conhecimento das ciências sociais pode ser visto como uma variável dependente, na medida em que as ciências sociais, tal como as políticas, são influenciadas pelas correntes de pensamento social.

Esta ideia do conhecimento poder ser utilizado por diferentes vias e de forma difusa, contrasta com a visão idealista de utilização de conhecimento associada aos debates acerca das políticas informadas por evidências, que tendem a colocar o ónus da utilização do conhecimento nos cientistas e a identificar estratégias para garantirem um maior impacto do seu trabalho (Newman, 2017).

1.4 A aproximação das “duas comunidades”

Um dos obstáculos apontados ao desenvolvimento das políticas públicas informadas por evidências é o desajuste entre a oferta e a procura de evidências científicas para a decisão política, isto é, o que é produzido do lado da ciência não corresponde ao que do lado da decisão se considera que é necessário.

Cientistas e decisores políticos são vistos como “duas comunidades” (Caplan, 1979), dois grupos de atores distintos, cujas diferenças os distanciam, dificultando a utilização do conhecimento científico nas políticas públicas.

Os decisores necessitam de tomar decisões urgentes, num contexto ambíguo e complexo, numa arena onde competem diferentes valores, interesses e múltiplos atores. Não podem considerar toda a informação disponível, têm dificuldade em interpretar a informação científica, têm as suas próprias crenças e valores e têm urgência em obter respostas. Os cientistas estão habituados a lidar com a incerteza, têm dificuldade em obter respostas rápidas ou em antecipar os problemas que necessitam de resposta, têm falta de recursos e tempo para comunicarem eficazmente, falta de incentivos para se envolverem e temem pela sua credibilidade caso se envolvam no processo político (Cairney, 2016; Caplan, 1979; Choi et al., 2005; Vladimír Šucha et al., 2020).

Newman (2017) critica os termos do debate acerca das políticas públicas baseadas em evidências, por se focar num problema de utilização (ou não utilização) das evidências, atribuindo aos cientistas a maior responsabilidade no processo: *“Framing the problem as one of ‘research utilization’ puts the onus on researchers to do more to make their research have an impact.”* (Newman, 2017). É nesta linha que se insere Cairney, para quem os cientistas, ao compreenderem melhor a complexidade do processo político, poderão definir melhores estratégias para captar a atenção dos decisores e, por essa via, melhorar a incorporação de evidências científicas nas políticas públicas (Cairney, 2016).

Para Newman, a questão da utilização do conhecimento é uma questão que vai ao encontro dos interesses dos académicos que o produzem, mas não é necessariamente a questão que interessa discutir do lado das políticas. Assumindo o pressuposto de que a utilização de evidências pode favorecer políticas com melhores resultados, essa preocupação deveria ser assumida pelo campo das políticas e não pela ciência, que, na verdade é um ator exterior ao processo das políticas. O autor propõe que o problema acerca das políticas baseadas em evidências se descentre do afastamento entre grupos de atores e se centre no sistema de produção de políticas:

“By reframing the problem in terms of policy-makers' responsibility to improve the policy-making system, it is possible to re-imagine the debate as being about how to reform the democratic process of decision-making in the public sector in a way that improves the quality of public policy and, ultimately, the quality of people's lives.” (Newman, 2017, p.1112)

Seguindo esta perspectiva, a explicação para a não incorporação de evidências nas políticas pode estar relacionada com limitações na capacidade dos serviços públicos, por défices organizacionais ou individuais (Newman et al., 2017). Estes défices podem ser explicados pelos efeitos da Nova Gestão Pública, que reservou um papel managerialista aos funcionários públicos esvaziando as suas funções de apoio técnico ao processo político (Craft & Howlett, 2013; Hustedt, 2019). Aprofundando esta perspectiva, torna-se relevante considerar o papel que a Administração Pública desempenha na mobilização de evidências para o processo das políticas, aspeto tendencialmente ausente dos debates académicos acerca desta matéria.

Peters (2015) descreve o papel das organizações da Administração Pública como uma combinação das capacidades técnicas específicas sobre as políticas que acompanham e do domínio do processo técnico e legislativo da formulação de políticas. Estes atores institucionais têm os seus próprios entendimentos quanto às políticas e gozam de estabilidade ao longo do tempo, podendo, no limite, acelerar ou retardar a implementação das políticas, consoante a atuação do “governante do dia” está bem ou mal “orientada”. Portadores de conhecimento especializado e detentores de informação crucial acerca do funcionamento das políticas, estes organismos são atores muito relevantes nos sistemas de apoio à decisão política.

Não obstante a perda de monopólio de aconselhamento para as políticas, quer pela entrega dessas funções a atores externos, quer pela politização nos gabinetes ministeriais, as organizações da Administração Pública que desempenham atividades na análise e formulação de políticas, detêm um conjunto de capacidades próprias relevantes para compreender o funcionamento do aconselhamento científico. O papel da Administração Pública, no entanto, acaba por ser invisibilizado na análise do aconselhamento científico (Hustedt, 2019), que tende a focar-se nos aspetos da utilização do conhecimento e da aproximação de duas comunidades, os cientistas e os decisores políticos. Na lógica das “duas comunidades” a Administração Pública é diluída numa categoria genérica dos “policymakers”, como se não houvesse uma distinção entre os decisores políticos e a estrutura orgânica da Administração.

1.5 Sistemas de apoio à decisão

Os sistemas de apoio à decisão são a configuração institucional do apoio à decisão política e podem ser entendidos como o conjunto de organizações e atores cuja missão é promover o aconselhamento para a produção de políticas. Seguindo esta perspectiva, são relevantes para compreender o aconselhamento científico e a incorporação do conhecimento científico na decisão política, na medida em que permitem perceber o modo como a informação e as ideias influenciam o debate público e a produção de políticas (Campbell & Pedersen, 2014).

Os modelos de análise dos sistemas de aconselhamento focam-se em aspetos respeitantes à localização (interior ou exterior à Administração Pública e maior ou menor proximidade aos decisores), à natureza das questões a resolver - urgente (hot) ou antecipatória (cold) -, à relação entre os atores (modelo mais burocrático ou processo multiautores) e às mudanças ao longo do tempo (Hustedt, 2019).

Os estudos acerca dos sistemas de apoio à decisão incidem sobretudo nos casos de países do modelo anglo-saxónico (Westminster)³, EUA, alguns países do norte da Europa como a Alemanha, os Países Baixos (Craft & Halligan, 2017; Howlett, 2019; Hustedt, 2019; Hustedt & Veit, 2017) e, numa tradição político-administrativa mais próxima da portuguesa, o caso italiano (Bandera et al., 2024; Galanti & Lippi, 2022). As diferentes tradições administrativas podem ser relevantes para a análise dos sistemas de aconselhamento científico, porque o modelo de Estado e de governo condiciona os arranjos institucionais que se constituem para apoiar a decisão política (Hustedt, 2019; Schulz et al., 2015), sugerindo um olhar mais atento ao papel dos profissionais da Administração Pública na relação entre o aconselhamento científico e a utilização do conhecimento. Por comparação com o modelo Westminster, os modelos administrativos de tradição napoleónica caracterizam-se por uma maior politização do aconselhamento científico, internalizada nos gabinetes ministeriais, e pela maior informalidade das relações entre os diferentes atores do sistema de aconselhamento científico favorecendo a mobilização de especialistas com base nas relações de proximidade partidária, estratégia utilizada pelos decisores para favorecer aspetos como a confiança, a lealdade e a legitimação das escolhas políticas (Silva, 2017).

O aconselhamento científico é prestado por diferentes atores como académicos e centros de investigação, laboratórios do Estado, organismos da Administração Pública com funções de estudo e apoio à decisão, gabinetes ministeriais, conselhos consultivos, comissões de especialistas, *think tanks*, consultores, empresas de consultoria, entre outros especialistas associados a organizações não governamentais e grupos de interesse (J. Christensen, 2023; Craft & Halligan, 2017; Gluckman et al., 2021; Simões, 2022).

Associados ao processo de externalização, surgem os consultores externos no processo das políticas, cuja atuação, de acordo com Casper van der Berg e colegas (2019), descreve um fenómeno que se situa entre a consultocracia e o Estado contratualizador. A consultocracia respeita à contratação de uma “legião crescente” de consultores externos para desempenharem funções anteriormente asseguradas por funcionários públicos e o Estado contratualizador descreve as parcerias público-privadas e os contratos com privados para prestação de serviços.

A configuração do sistema de aconselhamento varia de país para país. No caso dos países anglo-saxónicos, é comum a figura de um “chief scientific advisor”, uma personalidade que lidera o sistema

³ Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia

de aconselhamento científico. No caso da Comissão Europeia, existe um mecanismo para o aconselhamento constituído por uma comissão de especialistas independentes nomeados, apoiados por serviços da União Europeia e que promovem a ligação a uma rede de aconselhamento científico a partir de academias (European Commission, n.d.).

Em Portugal, não existe um sistema de aconselhamento científico centralizado e coordenado a partir do centro do governo. Diferentes áreas de política são apoiadas por diferentes configurações de aconselhamento científico, sem articulação entre si (Simões, 2022).

1.6 Alguns aspetos a explorar empiricamente

Com base nesta revisão da literatura, há alguns aspetos que carecem de aprofundamento empírico.

O primeiro é o “viés Westminster” (Hustedt, 2019). Com efeito, o contributo das ciências para as políticas, a estruturação do aconselhamento científico ou até que ponto podemos falar de políticas públicas informadas em evidências em Portugal, são temas que não têm recebido atenção académica.

Em segundo lugar, a observação dos sistemas de apoio à decisão tem tomado como unidade de análise os governos. No entanto, as políticas não recebem todas a mesma atenção política ou científica (Capano & Malandrino, 2022; Head, 2010), o que sugere que o aconselhamento científico pode assumir diversas formas e ter diferentes dinâmicas em diferentes áreas de política. Assim, pode ser mais adequado tomar como unidade de análise as áreas de política do que tomar a atuação em diferentes áreas de ação governativa como homogénea. Ao mesmo tempo, observa-se que as áreas de política com maior conflitualidade social e menor consenso científico tendem a estar menos ancoradas na lógica da informação por evidências (Head, 2010). Tal como refere Bourdieu, *“a legitimidade da ciência e a utilização legítima da ciência são motivos permanentes de luta no mundo social e no próprio seio do mundo da ciência”* (Bourdieu, 2008, p.17). Este aspeto suscita a necessidade de, no quadro das políticas informadas por evidências, clarificar de que evidências se fala e de que políticas se fala.

Em terceiro lugar há um “viés da ciência” nos estudos acerca das políticas informadas por evidências, da utilização do conhecimento ou das “duas comunidades”. Os estudos tendem a atribuir maior responsabilidade aos cientistas na melhoria da utilização do conhecimento, desvalorizando os papéis e as práticas inerentes ao campo das políticas e aos atores que o integram, nomeadamente os profissionais da Administração Pública, cuja atuação tem uma natureza distinta da atuação dos decisores políticos (Hustedt, 2019; Peters, 2015). Este viés tem ainda um pressuposto de que as barreiras à utilização do conhecimento assentam na falta de capacidade no campo das políticas para compreender a complexidade da ciência, assumindo que o conhecimento produzido é diretamente utilizável. No “imaginário otimista” (Weiss, 1979) da ciência, as políticas beneficiarão da utilização do

conhecimento científico, mas fica por perceber quais os benefícios, constrangimentos e efetivas utilizações, do ponto de vista do campo das políticas, uma vez que a ciência interage com as políticas por diversas vias, muitas das quais são negligenciadas na literatura.

Em quarto lugar, os debates acerca das evidências remetem para uma lógica de produção de conhecimento ancorado na ciência aplicada, desviando a atenção de outros papéis da ciência com impacto mais indireto nas políticas mas nem por isso menos relevante, como a produção de teorias, clarificação de conceitos e reflexão crítica associada ao processo de “contribuir para descobrir um pouco da verdade do mundo social” (Bourdieu, 2008). No fundo, há um debate por fazer quanto aos diversos papéis da ciência, sobretudo num quadro de subfinanciamento das ciências, especialmente das ciências sociais, na medida em que a exacerbação das encomendas à ciência para a produção de evidências, pode limitar a autonomia e o “espaço de respiração” da ciência, como observa Fernando Luís Machado a propósito da sociologia em Portugal (Machado, 2020).

Em quinto lugar, a observação do aconselhamento científico poderá beneficiar da conjugação da lente estrutural, oferecida pela literatura sobre os sistemas de apoio à decisão, com a lente da ação, oferecida pela literatura associada às políticas públicas informadas, que se foca nos papéis, expectativas e relação entre os atores. Assume-se que as duas dimensões são relevantes para compreender a incorporação do aconselhamento científico e que, como na generalidade dos processos sociais, são interdependentes.

O caso das políticas públicas de combate à pobreza em Portugal

2.1 Políticas sociais no contexto europeu

A integração europeia não é um processo linear, é principalmente económica e revela dificuldades na eficácia da coordenação das matérias de natureza social.

Numa primeira fase, nos anos 50 do século XX, a Europa concentrou-se na abertura económica, ficando as questões da proteção social e bem-estar das populações a cargo de cada país. A prosperidade económica vivida desde o pós-II Guerra Mundial até à crise petrolífera de 1973, facilitou a expansão e a institucionalização do Estado de bem-estar. A lógica da proteção social assentava no compromisso do capitalismo em aceitar que fosse o Estado a mediar as contradições entre capital e trabalho. A política social era marcada pela “ideia solidária de democracia social na qual os serviços públicos e as políticas sociais se consubstanciavam enquanto instrumentos de esbatimento das desigualdades, proteção dos mais fracos e de desenvolvimento das sociedades.” (Mineiro, 2015, p.55).

Com a crise económica da década de 70, o modelo social europeu começou a revelar dificuldades, as quais tiveram especial aceleração no final dos anos 90. As dificuldades de financiamento, o desemprego massivo e de longa duração, a degradação das condições laborais, geraram dúvidas acerca da sustentabilidade de um modelo de proteção assente na relação dos indivíduos com o mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, reforçou-se ideia de que o Estado é incapaz de eliminar o risco e a incerteza, gerando o desvio dos sistemas de bem-estar da lógica da universalidade dos direitos sociais e da solidariedade, para uma lógica de responsabilização individual e com níveis de proteção inferiores àqueles a que os cidadãos estavam habituados. A sociedade contemporânea caracteriza-se pela “insegurança social”, na medida em que as gerações atuais perspetivam que as gerações seguintes terão piores condições de vida (Castel, 2009, p. 12).

É frequente ouvirmos falar em “modelo social europeu” ou em “Europa Social”. Ambas as formulações conduzem à ideia de que, na Europa, a proteção social e o bem-estar dos cidadãos é uma prioridade e que a atuação dos países em matéria de Política Social é a mesma, uma vez que se inserem na “Europa”. No entanto, na mesma “Europa”, coexistem diferentes modelos de bem-estar, diferentes visões quanto à prioridade do Estado em assegurar o bem-estar dos cidadãos, diferentes âmbitos, medidas, instrumentos e benefícios sociais (Mucha-leszko & Kol, 2014).

As sucessivas crises com que a Europa se tem deparado e a incapacidade dos estados assegurarem a proteção dos cidadãos face aos riscos, em especial de desemprego ou de exclusão social, estão no centro do debate acerca da “Europa Social” (Graziano & Hartlapp, 2019; Hemerijck, 2013).

As diferenças entre os países manifestam-se, não só nos seus sistemas de bem-estar, como na capacidade que têm em responder às crises económicas e financeiras. Para Pierson (1998), os processos de integração económica são parte da explicação para a pressão a que os estados de bem-estar estão sujeitos. Outros fatores explicativos são as alterações nos modelos de trabalho, o abrandamento do crescimento económico e as alterações demográficas. As pressões para políticas de austeridade já se verificavam antes da crise económica iniciada em 2008, tal como as reações populares contrárias a cortes na proteção social, afetando transversalmente os países:

“Demands for austerity have intensified, and have in turn provoked heated controversy and widespread unrest. During the past few years, announcements of welfare state cutbacks in Germany, the Netherlands, and Italy prompted the largest demonstrations in three decades. Throughout the ranks of affluent democracies, the welfare state is at the center of political discussion and social conflict.”(Pierson, 1998, p.539).

A capacidade das organizações internacionais regularem matérias de proteção social, como por exemplo a Organização Internacional do Trabalho, é muito inferior à das organizações que atuam no âmbito da regulação económica ou financeira, como por exemplo o Fundo Monetário Internacional (Castel, 2009), gerando um efeito de limitação do poder de decisão de política interna porque os governos, embora eleitos democraticamente, para além de prestarem contas aos eleitorados, prestam contas a estas instituições (Yeates, 1999). Perante o incumprimento destas disposições regulatórias, os estados são sujeitos a programas de ajustamento, como aconteceu em Portugal entre 2011 e 2014, com o programa de austeridade acordado com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia.

A integração económica tem implicações na capacidade dos estados agirem em correspondência com as exigências dos cidadãos em matéria de proteção social. Medidas como a obrigatoriedade de cumprimento de valores do défice orçamental, forçam os estados-membros a reduzir a despesa, sob pena de sofrerem sanções (Tober & Busemeyer, 2020).

Tober e Busemeyer (2020) apontam também a contradição entre a maior exigência de proteção social por parte dos cidadãos, ao mesmo tempo que a integração económica promove a incerteza e o risco. Atendendo ao peso que a despesa em proteção social assume no total das despesas dos estados, é expectável que programas que impliquem cortes de despesa interfiram com as despesas com as políticas sociais, diminuindo a proteção social. Os “défices de bem-estar humano” gerados, no entanto, não motivam programas de “ajustamento” social aos valores da “Europa Social” e alimentam um processo de deslegitimação da integração europeia:

“European integration has increased public demands for social intervention at the same time as it has made it harder for policy-makers to respond to these concerns. The result is a situation that may further contribute to the legitimacy crisis of the EU.”(Tober & Busemeyer, 2020, p.2)

Esta crise de legitimidade das instituições europeias, na ótica da satisfação das necessidades das populações, parece ganhar ainda maior relevância na medida em que as crises se têm vindo a suceder, levando às crescentes reivindicações de respostas aos problemas sociais.

Alguns autores alertam que as múltiplas crises têm gerado múltiplas clivagens na união europeia (Zeitlin et al., 2019), podendo-se descrever a política social na Europa, conforme Graziano e Hartlapp, como uma fonte de “tensões entre elevadas expectativas e realizações limitadas.” (2019, p.1485).

2.1.1 Políticas Sociais na agenda europeia

A evolução da política social na agenda europeia não tem sido linear, podendo ser vista como um movimento de “para-arranca”, com avanços e recuos determinados por diferentes composições políticas da Comissão Europeia e do Conselho Europeu (Graziano & Hartlapp, 2019; Maria Petmesidou & Guillén, 2022). Na agenda política destacam-se a Estratégia de Lisboa (2000), que marcou um avanço das políticas sociais, a Estratégia 2020 (2010), com um recuo das políticas sociais e sob a lógica da austeridade e, mais recentemente, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS, 2017), uma recuperação dos valores da “Europa Social” (M Petmesidou et al., 2023).

O discurso da “Europa Social” foi impulsionado com o Tratado de Maastrich (1992), mas foi em 2000, com a Estratégia de Lisboa, que a política social ganhou maior destaque na agenda política europeia colocando a coesão social ou o pleno emprego ao nível do crescimento económico e da competitividade dos mercados (Hemerijck, 2013). Para além de aprovar a Estratégia de Lisboa, o Conselho Europeu de 2000 estendeu o Método de Coordenação Aberta, até então utilizado para a coordenação de políticas de emprego, visando a harmonização europeia de políticas sociais por via de “soft laws”, uma vez que estavam fora da competência legislativa europeia. Este método assentava no acordo dos estados-membros para a definição de metas, cuja concretização, em cada país, podia ser distribuída por diferentes atores políticos, formais e informais. Permitia ainda a constituição de redes de atores de diferentes níveis⁴. Era um método de compromisso entre a soberania nacional sobre as políticas sociais, da qual os estados-membros não queriam abdicar, e a perceção da relevância de maior convergência no plano social (Graziano & Hartlapp, 2019,1493).

Na reação à crise financeira de 2008, a política europeia privilegiou a austeridade, e com a introdução do Semestre Europeu, em 2010, os objetivos de política social perderam alguma expressão

⁴ A Rede Europeia Anti-Pobreza é um exemplo de rede que agrega diversas ONG que se dedicam ao combate à pobreza, locais, nacionais, europeias, e que participa a título consultivo no Conselho da Europa.

na agenda europeia (Maria Petmesidou & Guillén, 2022). Este é também um período pós-alargamento, em que o papel da Comissão Europeia tem menor expressão, compensada pelo crescente peso do Conselho Europeu e da lógica do intergovernamentalismo, muitas vezes assimétrico, uma vez que os países não têm todos as mesmas hipóteses de influenciar a agenda (Graziano & Hartlapp, 2019).

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais surge associado a um conjunto de instrumentos que associam as políticas sociais às transições ecológica e digital, com especial enfoque na “transição justa” e no “crescimento verde”, isto é, na preparação dos trabalhadores para as transições ecológica e digital (Maria Petmesidou & Guillén, 2022). Na reação à pandemia, esta lógica reforçou-se, uma vez que a preparação dos Planos de Recuperação e Resiliência bem como a sua monitorização incluem um conjunto de indicadores referentes ao progresso das políticas sociais.

A agenda das políticas sociais tem sido sobretudo orientada para as qualificações (educação) e para a inclusão social por via das políticas ativas de emprego, uma abordagem condicente com a associação entre o mercado de trabalho e a proteção social e com o modelo de estado de bem-estar tradicional. No seguimento da crise do euro, a União Europeia introduziu no seu discurso a necessidade de serem adotadas políticas de investimento social. Estas políticas, inspiradas nos modelos de proteção social de países nórdicos como Finlândia, a Suécia, ou a Holanda, traduzem-se num investimento na prevenção dos riscos sociais, ao longo das várias fases da vida. Assentam em lógicas preventivas e de longo prazo, contrariando a lógica reativa dos modelos de proteção social tradicional (Hemerijck, 2018). No entanto, dada a lógica de “*soft laws*” das políticas sociais, a adoção de políticas de investimento social de longo prazo é uma opção dos estados membros e, sendo uma opção de longo prazo, pode não ser a favorita de decisores políticos, dado que os seus efeitos só se poderiam fazer sentir muito para lá da lógica de um ciclo eleitoral (Ferrera, 2017).

A adoção de metas de luta contra a pobreza e a exclusão social só é explicitada pela Comissão Europeia em 2010, na Estratégia Europa 2020, com a meta de retirar 20 milhões de pessoas da situação de pobreza⁵. Mais recentemente, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS) estabeleceu a meta de retirar 15 milhões de pessoas da situação de pobreza até 2030. O progresso da implementação do PEDS foi associado ao Semestre Europeu e à monitorização dos Planos de Recuperação e Resiliência⁶. Mantêm-se as dúvidas acerca da eficácia deste mecanismo de integração das políticas sociais na governança económica, atendendo a que, em matéria de política social, os estados-membros não são obrigados a seguir diretrizes europeias nem há metas quantitativas definidas que os comprometam (Dupuy & Jacquot, 2018; Graziano & Hartlapp, 2019; M Petmesidou et al., 2023).

⁵ No caso português, as metas eram 75% de taxa de emprego e redução, em pelo menos 200 mil pessoas em situação de pobreza (AD&C-Agência para o Desenvolvimento e Coesão, n.d.-b)

⁶ Em 2023, a Comissão Europeia apresentou dúvidas acerca da capacidade de Portugal cumprir as metas do PEDS, atendendo à fraca eficácia da proteção social na redução da pobreza: “*The ensuing complexity and fragmentation results in relatively low take-up rates and a lack of effective focus on people who are most in*

No caso português é possível associar avanços e recuos no combate à pobreza em paralelo com os avanços e recuos da política europeia.

2.2 Evolução das políticas públicas de combate à pobreza em Portugal

O primeiro programa nacional de luta contra a pobreza em Portugal surge no quadro da integração de Portugal na UE (RCM nº 8/1990)⁷, e destaca a pobreza enquanto “desequilíbrios (...) que geram situações humanas inaceitáveis (...) contra os quais se devem mobilizar os recursos coletivos disponíveis”. Acrescenta ainda “o interesse e vantagens (...) que pode trazer para o nosso país, face aos programas comunitários existentes nesta área”. Este programa criou dois comissariados regionais de luta contra a pobreza (Norte e Sul), os quais funcionariam na dependência do Ministério do Emprego e da Segurança Social e cuja principal missão era a coordenação das atividades de luta contra a pobreza enquadráveis nos programas comunitários.

As políticas públicas de combate à pobreza foram impulsionadas pela integração europeia e tiveram especial desenvolvimento no final da década de 90 do séc. XX. Constituem marcos destas políticas a criação do Rendimento Mínimo Garantido, em 1996, e da Rede Social, em 1997.

Em 1996 é criado o Rendimento Mínimo Garantido (Lei nº 19-A/1996), uma prestação do regime não contributivo de segurança social e um programa de inserção social, por forma a assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional”. A instituição de um regime dirigido a pessoas excluídas do mercado de trabalho tinha sido objeto de uma recomendação do Conselho Europeu (Recomendação 92/441/CEE), na qual se apelava aos Estados-membros o reconhecimento “no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana”. O Rendimento Mínimo Garantido veio a ser substituído, em 2003, pelo Rendimento Social de Inserção, mantendo a lógica de prestação social do regime não contributivo associada um contrato de inserção (Lei nº 13/2003).

Em 1997 é criada a rede social (RCM nº 197/97), um “ fórum de articulação e congregação de esforços e baseia-se na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos” que atuam no combate à pobreza e exclusão social, funcionando com uma base local,

need, hampering the coverage and ultimately the adequacy of social benefits.” (European Commission, 2023)

⁷ A base documental da análise apresentada pela autora nesta secção resulta da seleção dos documentos legislativos, beneficiando da sistematização apresentada na cronologia do Observatório Nacional de Luta contra a Pobreza (Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN), n.d.), em paralelo com a consulta ao Diário da República Eletrónico.

numa lógica de proximidade para a resolução dos problemas, que se vai alargando sucessivamente da freguesia ao município, à região e à comissão de cooperação social em funcionamento junto da tutela, sempre que os problemas não são passíveis de resolução no nível mais próximo.

No seguimento da Estratégia de Lisboa, desenvolvem-se os Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI, 2001, 2003, 2006 e 2008)⁸, orientados especificamente para o combate à pobreza e exclusão social e procurando articular diferentes programas financiados pelos fundos europeus, de que são exemplos o Programa Escolhas, orientado para as crianças e jovens em contextos de vulnerabilidade socioeconómica, ou o programa de territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP), ambos ainda em vigor.

Nas últimas décadas, as variações nas políticas de combate à pobreza monetária caracterizaram-se, sobretudo, por alterações nas regras de acesso e nos montantes dos apoios das prestações sociais, quer no sentido restritivo, como no período do programa de ajustamento (Rodrigues, 2016), quer simplificando o acesso, como no caso das medidas especiais no âmbito da pandemia da COVID-19⁹ e, mais recentemente, apoios mais casuísticos inseridos nas medidas para combater os efeitos da inflação.

Desde a criação do rendimento mínimo em 1996, até hoje, não houve grandes variações nas políticas públicas de combate à pobreza. Desde então, destacam-se a criação do Complemento Solidário para Idosos, a Prestação Social para a Inclusão e a Garantia para a Infância, prestações sociais dirigidas aos segmentos mais pobres da população (ver Tabela 1).

Entre 2010 e 2021 não houve um documento enquadrador de uma estratégia política de combate à pobreza. Ainda que se tenham mantido alguns programas, sobretudo em resultado de financiamento europeu, o combate à pobreza não fez parte da agenda política, em linha com o que se verificou na agenda europeia, entre 2010 e 2020.

Em 2021 a pobreza reentrou na agenda europeia, acompanhada de investimento. O Plano de Recuperação e Resiliência prevê investimentos e reformas, uma das quais é a criação e implementação de uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.¹⁰

A agenda do combate à pobreza em Portugal continua, assim, a ser condicionada pela agenda e financiamento europeus.

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP), aprovada em 2021¹¹ para vigorar até 2030, constitui-se como o principal instrumento de política pública na área da pobreza em Portugal, alinhada com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e inscrita nos principais instrumentos de financiamento

⁸ Aprovados respetivamente pelas seguintes Resoluções de Conselho de Ministros: RCM nº 91/2001, RCM nº 192/2003, RCM nº 166/2006, RCM nº 136/2008

⁹ Medidas temporárias de reforço à proteção no desemprego e de simplificação do acesso ao RSI (Decreto-Lei n.º 20-C/2020)

¹⁰ Reforma 08, da componente de Resiliência do PRR (*Plano de Recuperação e Resiliência*, n.d.)

¹¹ Resolução do Conselho de Ministros nº 184/2021, de 29 de Dezembro

Europeu (Portugal 2030 e Plano de Recuperação e Resiliência). Reflete a visão da pobreza enquanto fenómeno multidimensional, apontando para a combinação de políticas dirigidas à pobreza monetária com políticas dirigidas a outras dimensões da pobreza como a habitação, a educação, a saúde, os territórios ou o trabalho. Debruça-se ainda sobre grupos da população particularmente vulneráveis à pobreza e exclusão social, como as pessoas em situação de sem abrigo, as pessoas de etnia cigana, as pessoas com deficiência ou os imigrantes. As metas definidas na Estratégia, a atingir até 2030, são a redução da taxa de pobreza monetária na população para 10% (-660 mil pessoas), e redução de 50% nos grupos das crianças (-170 mil) e dos trabalhadores pobres (-230 mil).

Também com o impulso da agenda europeia, foi aprovado o Plano de Ação da Garantia para a Infância (RCM nº 3/2023), concretizando a recomendação europeia UE 2021/1004, “prevenindo e combatendo a exclusão social, garantindo o acesso das crianças e dos jovens em situação de pobreza a um conjunto de serviços essenciais, combatendo a pobreza infantil e promovendo a igualdade de oportunidades e os direitos das crianças e dos jovens.” Este Plano de Ação interjeta o primeiro eixo de ação previsto na ENCP “Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias”.

2.2.1 Políticas Públicas de Combate à Pobreza em vigor em Portugal

As políticas públicas de combate à pobreza inserem-se no campo das políticas sociais. Existem diversas políticas públicas que podem estar fortemente associadas ao combate à pobreza, como as políticas de emprego, habitação, educação ou saúde, mas no presente estudo o foco incide sobre as principais políticas públicas especificamente de combate à pobreza em Portugal, que se inserem no regime não contributivo da segurança social, acomodadas na proteção social de cidadania, que inclui “a efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica, a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão, a compensação por encargos familiares e a compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência” (Lei 4/2007, art. 26º). Entre estas políticas há dois grandes tipos: as políticas redistributivas e as respostas sociais.

Os instrumentos de política redistributiva de combate à pobreza sustentam-se, principalmente, na transferência de prestações pecuniárias em função do nível de rendimentos dos agregados familiares, independentemente da sua condição perante o trabalho. A Tabela 1 apresenta as principais prestações sociais dirigidas a pessoas em situação de pobreza ou baixos rendimentos. Em Portugal, destacam-se o Rendimento Social de Inserção, o Complemento Solidário para Idosos, a Prestação Social para a Inclusão e a Garantia para a Infância, prestações sociais especialmente dirigidas a segmentos da população em situação de pobreza.

Tabela 1 - Principais Prestações Sociais com impacto nos agregados com baixos rendimentos ou em situação de pobreza

Foco da política	Diploma Legal
Pessoas ou famílias em situação de pobreza extrema	Rendimento Social de Inserção Lei n.º 13/2003 – substitui o Rendimento Mínimo Garantido
Idosos em situação de pobreza extrema	Complemento Solidário para idosos Decreto-Lei n.º 232/2005
Crianças e Jovens de famílias em pobreza extrema	Garantia para a Infância Lei 12/2022 (LOE 2022) Decreto Regulamentar n.º 3/2022
Cidadãos com deficiência ou incapacidade superior a 60%	Prestação Social para a Inclusão Inclui complemento para pessoas com deficiência em situação de pobreza Decreto-Lei n.º 126-A/2017 inclusão das pessoas com deficiência
Famílias com crianças e jovens.	Abono de família Decreto-Lei n.º 176/2003 Decreto Regulamentar nº 3/2022

Fonte: Adaptado a partir da informação do Instituto de Segurança Social¹²

O abono de família foi criado como uma medida universal e não se assumia, originalmente, como um instrumento de combate à pobreza. A partir de 2003¹³ passou a dirigir-se exclusivamente às famílias de rendimentos mais baixos e, nesse sentido, passou a ser um instrumento de política redistributiva.

Outra vertente de políticas respeitava à prestação de serviços, com base numa “rede nacional de proteção social, equipamentos e serviços principalmente dirigida aos cidadãos em situação de maior vulnerabilidade e exclusão social”, resultante de parcerias público-sociais, asseguradas, sobretudo, por organizações do setor social¹⁴. São respostas sociais (equipamentos e serviços) no apoio à primeira infância, a pessoas idosas, a pessoas com deficiência e/ou incapacidade, a pessoas em situações de dependência, a cuidadores informais, a vítimas de violência doméstica, a pessoas refugiadas, entre outras.¹⁵

¹² Informação retirada da página eletrónica da Segurança Social (Instituto da Segurança Social, n.d.-b)

¹³ Decreto-Lei 176/2003

¹⁴ Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social (2021) – assinado em 1996 e renovado em 2021

¹⁵ Informação retirada da página eletrónica da Segurança Social (Instituto da Segurança Social, n.d.-a)

2.3 Pobreza enquanto problema social

2.3.1 A definição da pobreza¹⁶

Pobreza, exclusão social e desigualdades sociais são conceitos que, embora distintos, descrevem fenómenos que se interseitam.

A pobreza é um conceito ambíguo, complexo e de difícil operacionalização, que remete para uma dimensão de privação de recursos e para uma dimensão de acesso a um nível de vida aceitável (Baptista & Perista, 2010; Pereira, 2011). O conceito de pobreza descreve a situação de pessoas privadas de recursos monetários ou não monetários, adequados para atingir um nível de vida considerado aceitável. Define-se a partir do que se tem e do que não se tem, face a um limiar estabelecido. A pobreza não resulta de escolhas dos indivíduos, é produzida e reproduzida pelas estruturas económicas, sociais e políticas, constituindo-se, portanto, como um problema social (Capucha, 2016).

As desigualdades comparam grupos de pessoas, distinguindo os mais ricos e os mais pobres. A exclusão social respeita à relação dos indivíduos com a sociedade, à quebra de laços com a norma social (Baptista & Perista, 2010), à incapacidade de participação em atividades económicas, sociais ou culturais e de acesso ao poder e ao exercício da cidadania (Diogo et al., 2021; Batista & Perista, 2010).

A pobreza afeta diferentes dimensões da vida dos indivíduos não podendo ser analisada exclusivamente à luz da escassez de recursos monetários. Os indivíduos com menores recursos monetários acumulam desvantagens, por atingirem níveis de escolaridade mais baixos, por estarem mais expostos à precariedade laboral, ao desemprego ou subemprego, aos baixos salários, por terem menos acesso a cuidados de saúde adequados, a habitações dignas, ao exercício dos seus direitos de cidadania. A pobreza pode, assim, ser entendida como uma forma extrema de exclusão social.

Organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Comissão Europeia têm evidenciado que existe uma associação entre maiores níveis de desigualdade na distribuição de rendimento e maiores níveis de pobreza e exclusão social. Dois dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, adotada pelos países membros da ONU, são a eliminação da pobreza (ODS 1) e a diminuição das desigualdades (ODS 10) (United Nations, 2015). Para o Banco Mundial, a reprodução intergeracional das desigualdades constitui-se como um obstáculo à eliminação

¹⁶ Parte deste capítulo foi desenvolvido em trabalhos desenvolvidos no âmbito da inserção profissional da autora, no PLANAPP

da pobreza. Esta organização advoga a erradicação da pobreza extrema e a prosperidade partilhada, isto é, o crescimento económico inclusivo com benefícios na vida dos 40% mais pobres da população (Galasso et al., 2018). A OCDE destaca também a transmissão intergeracional das desvantagens, situando o problema das desigualdades na desvantagem de partida das crianças mais pobres e advogando a criação de oportunidades de mobilidade social (Clarke, 2022). A Comissão Europeia assume a promoção da inclusão social e o combate à pobreza como valores centrais e tem em curso um Plano de Ação para a implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, preconizando a redução das desigualdades de rendimentos e da pobreza (European Commission, 2021). O papel destas organizações internacionais contribui para a adoção de medidas concretas por parte dos governos dos diferentes países (Capucha, 2015).

2.3.2 Fontes Estatísticas Oficiais

O Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR), realizado anualmente pelo Instituto Nacional Estatística, é o principal instrumento de recolha de informação sobre a privação material e habitacional, a distribuição dos rendimentos, a pobreza e a exclusão social em Portugal. Esta operação estatística, aplicada em Portugal desde 2003, integra o sistema estatístico europeu, que procura garantir a harmonização, qualidade e comparabilidade dos dados dos diversos estados-membros¹⁷.

O ICOR é o ponto de partida para diversos estudos sobre a pobreza, que assentam em metodologias de análise quantitativa com base nos dados estatísticos oficiais. É o caso do relatório anual Portugal - Balanço Social (Peralta et al., 2021), produzido pelo *think tank* “*Social Equity Initiative*”, que analisa os impactos das políticas públicas na mitigação da pobreza, desde 2021.

A Rede Europeia Anti Pobreza – Portugal, organização não governamental que atua na luta contra a pobreza, integra o acompanhamento das estatísticas oficiais e das políticas públicas de combate à pobreza nas suas atividades. De entre essas atividades destacam-se a criação do Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza e, desde 2018, a elaboração de um relatório anual descrevendo a evolução dos principais indicadores da pobreza. Esta organização produz ainda estudos e avaliações das políticas públicas de combate à pobreza.

A análise dos dados das estatísticas oficiais esteve também na base do estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos *Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento* (Rodrigues, 2016). Neste estudo discute-se o impacto das medidas de austeridade, aplicadas no quadro do programa de ajustamento aplicado em Portugal entre 2011 e 2014, nos rendimentos da população. Adicionalmente, o estudo analisou as mudanças nas políticas sociais neste período, evidenciando que as camadas da população mais severamente afetadas

¹⁷ Regulamento (UE) 2019/1700 do Parlamento Europeu e do Conselho

foram as mais pobres. A mesma fundação publicou o estudo *A pobreza em Portugal - Trajetos e Quotidianos* (Diogo, 2021), que conjugou uma análise quantitativa dos dados estatísticos oficiais para construir perfis de pobreza, com a análise qualitativa desses perfis, para compreender os modos de vida das pessoas em situação de pobreza.

2.3.2.1 Limitações das estatísticas oficiais

Os indicadores oficiais sobre a pobreza melhoraram bastante, sobretudo desde 2003, o primeiro ano de aplicação do ICOR em Portugal. No entanto, têm algumas limitações que é necessário ter em conta.

A primeira limitação respeita ao hiato de tempo entre a publicação dos dados e o período a que reportam. Os últimos dados publicados respeitam ao ICOR 2023 o qual se baseia nos rendimentos de 2022¹⁸. Fenómenos entretanto ocorridos como a guerra da Ucrânia, a crise da inflação ou os aumentos dos custos com a habitação, não vêm refletidos nos últimos dados disponíveis sobre a pobreza, apesar do impacto que têm nos rendimentos e condições de vida das pessoas. De acordo com o Eurobarómetro (2023), cerca de metade dos portugueses inquiridos reportavam viver com dificuldade ou com muita dificuldade com os rendimentos de que dispunham. Ao mesmo tempo, a subida do custo de vida, a pobreza e a exclusão social estavam entre as questões que mais preocupavam os portugueses. Para identificar as alterações no fenómeno da pobreza seriam necessários indicadores que permitissem capturar de modo imediato variações nas condições de vida, informando atempadamente as políticas de prevenção do aumento da pobreza.

A segunda limitação prende-se com a observação da pobreza a partir do rendimento monetário, que não distingue diferentes situações de pobreza entre os que dispõem do mesmo rendimento monetário, assim como artificializa a condição de pobreza num valor convencionado. O limite oficial da linha de pobreza monetária¹⁹ é convencionado e o seu valor distancia-se de valores apontados como necessários para viver dignamente (Pereirinha et al., 2021). Segundo o estudo Rendimento Adequado em Portugal (Pereirinha et al., 2020), em 2017, o limiar da pobreza era de 467,3 euros. Considerando o rendimento adequado como o valor que se pode considerar como suficiente para viver com dignidade em Portugal, no mesmo ano, o valor variava entre 634 euros (para indivíduos com 65 ou mais anos a residir sós) e os 2272 euros (casal com ambos os membros em idade ativa (18-64 anos), com 2 filhos menores de idade (2 e 12 anos). O rendimento adequado não é o valor utilizado para a definição do limiar de pobreza nem como referência para prestações sociais, mas permite captar o desfasamento entre o que é necessário e o que é disponibilizado. Apesar de facilitar comparações

¹⁸ De acordo com o calendário disponibilizado pelo INE, os dados referentes ao inquérito de 2024, com informação dos rendimentos de 2023, será disponibilizado em Dezembro de 2024

¹⁹ Este valor foi convencionado pela Comissão Europeia como sendo o correspondente a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país (INE)

entre diferentes contextos e países, a linha de pobreza é uma medida insuficiente não só para descrever a pobreza monetária como para captar o efeito potencial de algumas medidas de política na prevenção ou no agravamento da pobreza. Medidas com impacto nos orçamentos familiares podem não ser capturadas pelo valor do risco de pobreza, por não alterarem o rendimento dos indivíduos. Os impactos negativos provocados por situações como o aumento dos preços de bens essenciais ou da habitação, ou os impactos positivos da redução das tarifas dos transportes ou dos apoios extraordinários, para combater os efeitos do aumento do custo de vida, são exemplos de medidas com potencial efeito no agravamento da pobreza, às quais a linha dos rendimentos é insensível.

A utilização das estatísticas oficiais tende a olhar para os indivíduos em situação de pobreza no seu conjunto, aplicando um limite que separa quem é pobre de quem não o é, ignorando as “diferentes formas de ser pobre” (Diogo, 2021) e o ajustamento de medidas de política a diferentes necessidades de pessoas em situação de pobreza. Idealmente, devia ser possível acompanhar os percursos de vida dos indivíduos ao longo do tempo, cruzando os dados do rendimento com outros dados administrativos para aferir os impactos e informar o desenho de novas políticas.

2.3.3 Relatórios de avaliação de políticas públicas

A institucionalização da avaliação é um dos aspetos associados à implementação de processos de políticas informadas por evidências baseados nos pressupostos da racionalidade e transparência dos processos políticos (Head, 2010), na medida em que a avaliação das políticas públicas pode apoiar a decisão política através da produção de conhecimento acerca do que se faz e dos resultados obtidos, potenciando a aprendizagem acerca do que funciona ou não numa determinada área da política. Os relatórios de avaliação podem constituir-se como repositórios de informação e recomendações acerca das medidas de política, especialmente no que respeita à utilização dos recursos (eficiência), à capacidade de responder aos problemas (eficácia) e à alteração na vida das pessoas (impacto).

A avaliação de políticas de combate à pobreza tem sido alavancada pelos sistemas de gestão fundos europeus²⁰. A informação acerca das avaliações está dispersa, tornando difícil a análise sistemática da informação e a identificação do efetivo contributo que os diferentes estudos de avaliação podem ter nas políticas.

Pedro Perista (2015), analisou o impacto do Fundo Social Europeu na pobreza e exclusão social, entre 2007 e 2013, e concluiu que houve um impacto positivo das medidas financiadas pelos fundos nos contextos vulneráveis, em especial das medidas dirigidas às escolas. De acordo com o autor, os estudos de avaliação de impacto nas áreas da pobreza e exclusão social são escassos.

²⁰ Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C, n.d.)

2.4 Estudos científicos sobre a pobreza

2.4.1 Principais estudos sobre a pobreza em Portugal

Nesta secção destacam-se contribuições de académicos reconhecidos pelo seu trabalho acerca da pobreza e exclusão social em Portugal. Para o conhecimento acumulado têm contribuído de modo mais significativo académicos da Sociologia, do Serviço Social e da Economia.

Fernando Diogo, Alexandra Castro e Pedro Perista (2015) editaram o estudo *Pobreza e Exclusão Social em Portugal*, agregando contribuições de 20 académicos, 30 anos depois da publicação do primeiro estudo sobre a pobreza em Portugal, coordenado por Manuela Silva (Matos et al., 1985). Neste livro é apresentada a referência a 22 estudos sobre a pobreza em Portugal, entre 1985 e 2010, e evidenciada a “surpreendente escassez” da produção sobre o tema em Portugal: “considerando a extensão dos problemas na sociedade portuguesa e a sua persistência no tempo, o número de investigadores/as e de publicações que lhe são dedicadas” (Diogo et al., 2015, p. 19).

Após 2010, assistiu-se a um vazio na produção de políticas públicas de combate à pobreza e sucederam-se crises com impacto na pobreza (financeira, austeridade, pandemia de COVID-19). Neste período são relevantes os estudos “Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento” (Rodrigues, 2016), “Rendimento Adequado em Portugal” (Pereirinha et al., 2020) e “A pobreza em Portugal - Trajetos e Quotidianos” (Diogo, 2021). O primeiro debruça-se sobre os impactos da quebra de rendimentos e das mudanças nas políticas sociais entre 2011 e 2014, que afetaram severamente as camadas mais pobres da população, evidenciando a insuficiência das políticas sociais para resolverem as situações de pobreza. O segundo estudo demonstra que os valores utilizados no cálculo das prestações sociais estão abaixo do valor necessário para viver com dignidade em Portugal. Finalmente, o terceiro estudo debruça-se sobre a metodologia de análise da pobreza, procurando ultrapassar as limitações dos indicadores estatísticos oficiais e propondo uma combinação entre a análise quantitativa a análise qualitativa, para definir perfis de pobreza, úteis para compreender os modos de vida das pessoas em situação de pobreza.

2.4.1.1 Abordagens bibliométricas à produção científica

A academia pode contribuir para a decisão política de diferentes formas. A primeira é a investigação, para a produção e disseminação de conhecimento.

A análise bibliométrica assente na contabilização dos produtos científicos ao longo do tempo, pode ser entendida como um indicador *proxy* do que entra na agenda científica, isto é, do interesse da ciência em determinado tema. Tomando por referência duas análises bibliométricas, conclui-se que a escassez de atenção científica (Diogo et al., 2015) não se alterou significativamente após 2010.

Fernando Luís Machado (2020) elencou os estudos sobre a pobreza em Portugal até 2018, com base em publicações científicas como artigos em revistas científicas e livros publicados em Portugal, assim como teses de doutoramento de académicos da sociologia. Foram contabilizados 67 documentos científicos distribuídos por um período de 33 anos. Embora a pesquisa exclua alguns estudos produzidos em áreas científicas como a economia ou o serviço social, é uma boa medida da escassa atenção científica dada ao tema da pobreza, sobretudo numa perspetiva comparada com outras temas da agenda científica. Considerando o volume de publicações por ordem decrescente dos 16 temas que estruturam as publicações científicas da Sociologia em Portugal, que o autor considerou serem domínios consolidados na agenda de investigação científica, a pobreza e exclusão social ocupa o 13º lugar. Conforme se observa na Tabela 2, num total de 2074 referências analisadas, a pobreza e exclusão social agregou 67 (3%).

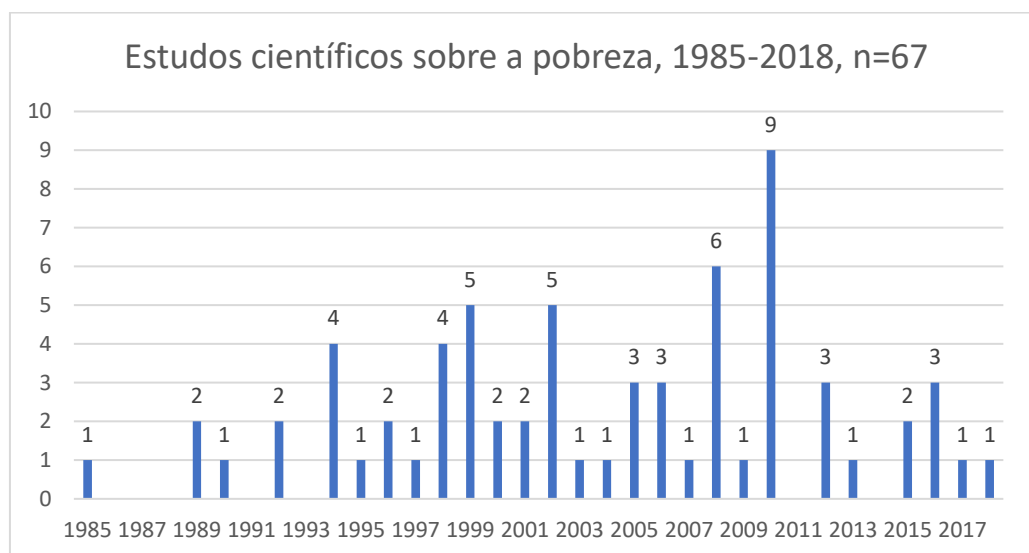
Tabela 2 – Domínios consolidados de investigação sociológica em Portugal 1964-2018), n=2074

Tema na agenda de investigação da sociologia	Número de referências científicas	Frequência relativa
Trabalho, organizações e profissões	334	16%
Cultura	198	10%
Política e Estado	191	9%
Família, género e sexualidade	188	9%
Educação	181	9%
Cidade e território	164	8%
Imigração e etnicidade	164	8%
Juventude	104	5%
Classes e desigualdades sociais	104	5%
Saúde	89	4%
Comunicação e media	87	4%
Ambiente	77	4%
Pobreza e exclusão social	67	3%
Ciência	63	3%
Estrutura e mudança social	40	2%
Valores	23	1%

Fonte: Bibliografia Temática e Cronológica da Investigação Sociológica em Portugal (1964-2018) (Machado, 2020, p. 115)

Observando a produção científica ao longo do tempo, verifica-se que a produção sobre este tema tem sido incremental, sem um aumento significativo ou um crescimento consistente ao longo dos anos (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Número de estudos científicos sobre a Pobreza em Portugal por ano, 1985-2018, n=67



Fonte: Bibliografia Temática e Cronológica da Investigação Sociológica em Portugal (1964-2018) (Machado, 2020)

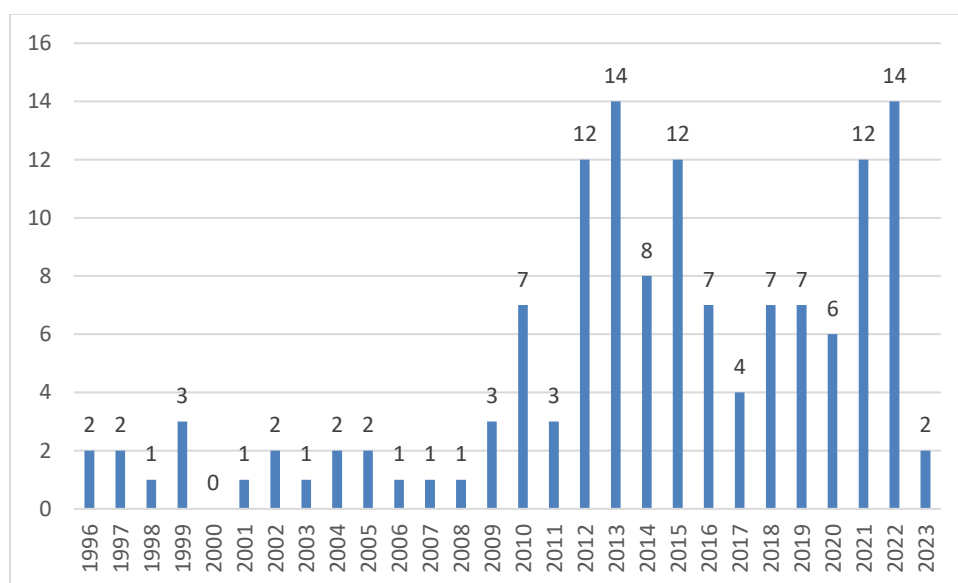
Para analisar a produção académica sobre a pobreza em Portugal, recorreu-se também aos dados bibliográficos do portal dos Repositórios Científicos de Acesso Aberto em Portugal (n.d.) adaptando a metodologia seguida na análise de estudos acerca das políticas de igualdade face à orientação sexual em Portugal (Ferreira, 2022). Este portal recolhe, agrega e indexa a produção científica em acesso aberto, que integra os repositórios institucionais das entidades nacionais de ensino superior, e outras organizações de I&D. Permite aceder “a milhares de documentos de carácter científico e académico, nomeadamente artigos de revistas científicas, comunicações a conferências, teses e dissertações, distribuídos por inúmeros repositórios portugueses”.

A pesquisa foi realizada a 04/06/2023. Para definir os critérios de pesquisa, uma vez que o objetivo era a identificação de estudos sobre a pobreza em Portugal, pesquisou-se a palavra “pobreza” no campo “assunto”. O campo “assunto” corresponde às palavras-chave, funcionando, por essa razão, como um proxy dos objetos de estudo, descrito pelos próprios autores. A palavra “Portugal” delimita o campo de estudo, mas não o objeto, pelo que foi pesquisada no campo “descrição”. Este campo recolhe a informação disponibilizada nos resumos dos estudos, que contém mais informação do que as palavras-chave. A pesquisa foi ainda limitada considerando os seguintes produtos científicos: teses de doutoramento, dissertações de mestrado, artigos científicos, livros e capítulos de livros. Obteve-se um total de 137 registos.

Inicialmente a opção foi não limitar a pesquisa por datas (o RCAAP tem registos desde 1806), uma vez que não seria expectável encontrar grande produção académica anterior a 1974 (Revolução de Abril). Não foi feita uma análise de conteúdo dos registos para determinar até que ponto estes estudos dão potenciais contributos para as políticas, uma vez que o objetivo da pesquisa era medir a frequência da pobreza enquanto objeto de estudo.

Com base nestes critérios, o registo mais antigo data de 1996²¹ e o mais recente de 2023. Neste período de 27 anos, percebe-se que foi depois de 2010 que se começou a registar maior produção científica sobre a pobreza. No entanto, a maioria das políticas públicas de combate à pobreza são anteriores a 2010, pelo que a produção científica não parece ter acompanhado a evolução das políticas.

Gráfico 2 – Número de produtos científicos por ano (1996-2023), n=137

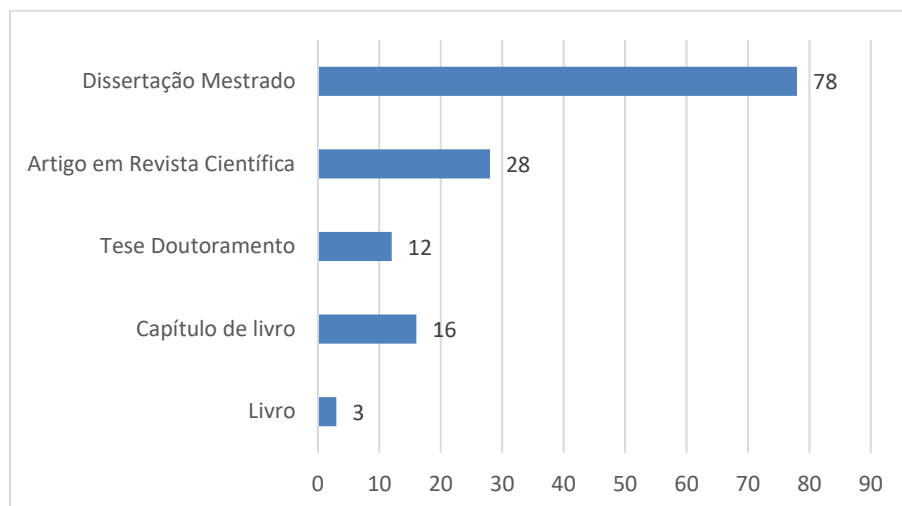


Fonte: RCAAP, acedido a 4/6/2023

A análise longitudinal, com base nos dados do RCAAP, descreve algum incremento a partir de 2010 (Gráfico 2), possivelmente impulsionado pelas dissertações de mestrado, o tipo de produto científico mais frequente (Gráfico 3).

²¹ Fazendo a pesquisa com as palavras “pobreza” e “Portugal” como palavras-chave, obteve-se 76 resultados, sendo o mais antigo de 1986. Não foi identificada uma explicação para esta diferença de resultados.

Gráfico 3 – Número de registo por tipo de produtos científicos, n=137



Fonte: RCAAP, acedido a 4/6/2023

Os resultados desta análise não são diretamente comparáveis aos de Machado (2020), uma vez que a pesquisa que conduziu circunscreveu 22 publicações de referência na área das ciências sociais e não considerou mestrados, nem doutoramentos de não docentes. O seu foco era a investigação sociológica, pelo que estudos do Serviço Social ou da Economia poderão não ter sido relevados, a não ser que contassem com a participação de sociólogos.

O RCAAP, por sua vez, tem também algumas limitações. Por um lado, não esgota toda a produção científica e académica, embora se constitua como a fonte de registos mais completa disponibilizada em Portugal (Ferreira, 2022), em especial no que respeita às dissertações de mestrado e teses de doutoramento. Adicionalmente, há um conjunto de estudos de investigação que podem não constar do RCAAP, uma vez que essa indexação depende das políticas das instituições e das práticas dos investigadores. Por outro lado, ao pesquisar o termo “pobreza”, diversos estudos potencialmente relacionados, como estudos sobre as desigualdades ou sobre a exclusão social, não são capturados nesta pesquisa, simplesmente porque essa palavra não foi considerada pelos autores como uma palavra-chave.

Não obstante as diferenças, ambas as análises bibliométricas consolidam a ideia de “escassez”, conforme denotado por Diogo e colegas (Diogo et al., 2015).

Confirma-se também a dificuldade em encontrar informação sistematizada acerca da investigação sobre a pobreza produzida em Portugal.

2.5 Principais atores da “oferta” de conhecimento nas das políticas públicas de combate à pobreza

Retomando a tipologia dos atores do aconselhamento científico (J. Christensen, 2023; Craft & Halligan, 2017; Gluckman et al., 2021; Simões, 2022)., podemos mapear os principais atores da “oferta” do conhecimento científico. Neste incluem-se os atores individuais, especialmente os investigadores e académicos com publicação científica sobre a pobreza em Portugal, e outros atores institucionais que produzem conhecimento nesta área.

2.5.1 Académicos e Investigadores

Do lado da oferta de conhecimento, os investigadores podem ser identificados a partir dos trabalhos que publicam, através da consulta às bases de dados científicas. Estes investigadores, do ponto de vista institucional, integram unidades de I&D, que são organizações do sistema científico e tecnológico nacional que desenvolvem investigação científica.

2.5.2 Instituições integradas no sistema nacional de ciência e tecnologia

Segundo os dados do Atlas da Fundação para a Ciência e Tecnologia, entidade responsável pela gestão do sistema científico e tecnológico nacional, em 2022 existiam 82 unidades I&D na área das ciências sociais. Destas, nem todas apresentam linhas de investigação associadas a estudos sobre a pobreza, a exclusão ou as desigualdades sociais, tornando mais eficaz a identificação dos investigadores do que das suas unidades de investigação (Fundação para a Ciência e Tecnologia I.P.(FCT), 2022b).

Os Laboratórios Associados associam unidades de I&D para “a prossecução de determinados objetivos de política científica e tecnológica nacional”²². Na área das ciências sociais, destacam-se o Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra, o Instituto de Ciências Sociais, da Universidade de Lisboa, e o SocioDigitalLab for Public Policy, do Instituto Universitário de Lisboa (Fundação para a Ciência e Tecnologia I.P.(FCT), 2022a).

Ainda no quadro do sistema nacional de ciência e tecnologia existe a figura dos Laboratórios Colaborativos, que agregam entidades académicas e não académicas para a prossecução de agendas comuns de investigação de curto e médio prazo geradoras de valor económico e social ²³. Em matéria de estudos sobre a pobreza, são relevantes o CoLabor e o ProChild.

2.5.3 Think Tanks

Os *think tanks* são organizações não governamentais que desenvolvem atividades de investigação com o propósito de influenciar as políticas públicas (Fraussen & Halpin, 2017; C H Weiss, 1993). Em Portugal encontramos organizações que, embora nalguns casos não se apresentem como *think tanks*, podem ser consideradas como tal, uma vez que sistematizam e disponibilizam conhecimento, potencialmente útil aos decisores políticos (Carol H Weiss, 1999). A Iniciativa para a Equidade Social, a Fundação

²² Decreto-Lei nº 63/2019 (Lei da Ciência), artº 18º

²³ Decreto-Lei nº 63/2019 (Lei da Ciência), artº 19º

Francisco Manuel dos Santos e o Institute of Public Policy – Lisbon (IPP) são exemplos dessas organizações em Portugal.

A Iniciativa para a Equidade Social produz anualmente o relatório Portugal - Balanço Social, para fazer um “retrato socioeconómico das famílias portuguesas, com ênfase nas situações de privação e exclusão e, quando possível, no acesso às respostas sociais existentes em Portugal”, com o objetivo de “promover o conhecimento e a discussão pública” (Iniciativa para a Equidade Social, n.d.)

A Fundação Francisco Manuel dos Santos inscreve na sua missão “promover e aprofundar o conhecimento da realidade portuguesa” com o propósito de “colaborar no esforço de resolução dos problemas da sociedade” e assume que “a realização de debates públicos alargados e plurais em torno das suas recomendações é um objetivo tão importante quanto a realização de estudos e trabalhos de investigação” (Fundação Francisco Manuel dos Santos, n.d.).

O Institute of Public Policy – Lisbon apresenta-se como um *think tank* de origem académica com a missão “contribuir para a melhoria contínua da análise e do debate público das instituições e políticas públicas com particular ênfase em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante” (IPP, n.d.).

Embora não se apresente como *think tank*, o IPPS_Iscte procura atuar na fronteira entre a academia e a decisão política com “momentos de divulgação e partilha de conhecimento sobre políticas públicas e sociais”, nomeadamente com a publicação anual do relatório “Estado da Nação e as Políticas Públicas” e o Fórum das Políticas Públicas (IPPS_Iscte, n.d.).

2.5.4 Observatórios

Os observatórios de políticas públicas podem ser definidos como organizações que se dedicam ao acompanhamento sistemático, à produção e difusão de informação relevante sobre as políticas públicas (Bezerra, 2018). Na área das políticas públicas de combate à pobreza destaca-se o Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza, criado em 2018 pela Rede Europeia Anti-Pobreza (REAP), que tem como missão “observar em permanência o fenómeno da pobreza e de exclusão social na sociedade portuguesa (...) sem deixar de examinar criticamente as estratégias de luta pela sua erradicação e respetivos impactos” (Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN), n.d.). Este observatório distingue-se de outros observatórios de políticas públicas, uma vez que não é dinamizado por instituições académicas. A REAP é uma organização não governamental, representante portuguesa na *European Anti Poverty Network*, uma rede europeia de organizações não governamentais que atuam no combate à pobreza. A REAP é um ator que está simultaneamente do lado da produção de conhecimento, desenvolvendo estudos e as atividades do observatório, e do lado da procura, não do lado da decisão, mas enquanto parte interessada que procura influenciar as políticas.

Para o acompanhamento das políticas públicas de combate à pobreza os observatórios de origem académica mais relevantes são o observatório das crises e alternativas e o observatório das desigualdades, embora não se foquem específica ou exclusivamente na evolução dos dados ou das políticas da pobreza, como no caso do observatório promovido pela Rede Europeia Anti-Pobreza.

Desenho de pesquisa

3.1 Objeto e Objetivos da investigação

O presente estudo debruça-se sobre o aconselhamento científico no processo das políticas públicas de combate à pobreza em Portugal, com o objetivo de compreender a influência da Ciência naquelas políticas.

A investigação pretendeu responder a duas questões centrais sobre a incorporação do conhecimento científico nas políticas de combate à pobreza:

1. Como é que o conhecimento científico é incorporado no processo de decisão política sobre a pobreza em Portugal?
2. Que fatores se constituem como barreiras ou facilitadores a essa incorporação?

3.2 Uma proposta para analisar a incorporação do conhecimento científico na decisão política

O aconselhamento científico integra os sistemas de apoio à decisão política e descreve a configuração institucional da participação de atores do campo científico nas políticas públicas, procurados por atores do campo das políticas para resposta a diferentes necessidades ao longo do ciclo das políticas.

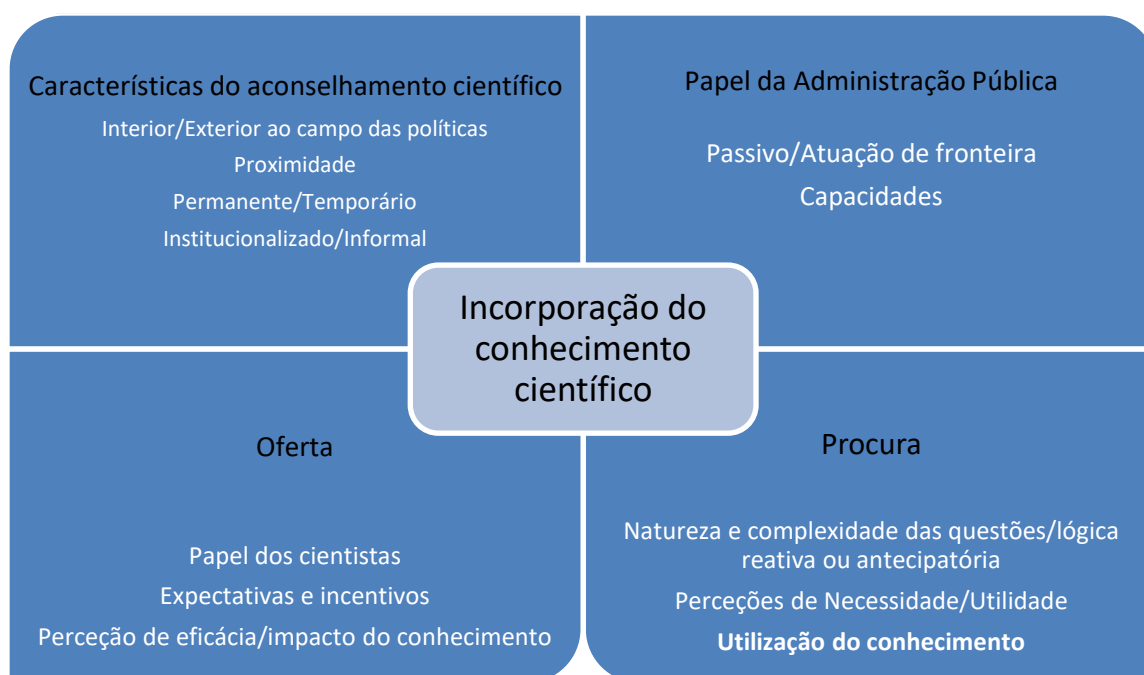
A incorporação do conhecimento científico é conceptualizada como o resultado dos processos de mobilização e utilização do conhecimento científico nas políticas públicas. Procura expandir a investigação acerca da utilização do conhecimento, entendida como a influência da investigação científica nas políticas, por via da utilização de estudos de investigação (Carol H Weiss, 1979). O problema da utilização do conhecimento é geralmente operacionalizado procurando saber se o conhecimento é ou não utilizado. A resposta a esta questão é difícil porque a utilização do conhecimento pode ser indireta e difusa e não se resume ao impacto direto que os estudos científicos têm em políticas específicas.

Assim, nesta investigação, mais do que compreender se o conhecimento é ou não utilizado, procura-se compreender quais são os mecanismos e processos que geram a relação entre a ciência e as políticas, nos quais se inscreve a utilização ou não utilização do conhecimento científico nas políticas.

A incorporação do conhecimento científico em processos de decisão política, nesta perspetiva, depende de arranjos institucionais e da forma como os atores dos campos da ciência e das políticas interagem nos processos de tomada de decisão política.

O modelo de análise adotado nesta investigação observou a incorporação do conhecimento científico nos processos de decisão política como um resultado da interação destas duas dimensões: 1) a configuração institucional, em que se inserem as características do aconselhamento científico e as capacidades e cultura administrativas; 2) relação entre os atores da oferta do conhecimento (cientistas) e os atores da procura (decisores políticos), mediada pelo papel da Administração Pública.

Figura 1- Modelo de análise da configuração institucional do aconselhamento científico na decisão política



Fonte: Construção própria a partir de Hustedt(2019), Howlett (2019), Gluckman (2021), Simões (2022)

No que respeita às características do aconselhamento científico, considera-se nos mecanismos de procura as variáveis de localização face à administração pública e a proximidade face aos decisores, conforme os modelos descritos na literatura dos sistemas de apoio à decisão (Howlett, 2019; Hustedt, 2019). Este aspeto é também relevante para compreender em que medida se verificam as dinâmicas de externalização e internalização do aconselhamento científico, processos verificados noutros países (Bandera et al., 2024; Hustedt & Veit, 2017), mas sem validação empírica no caso português. O carácter permanente ou temporário é também introduzido, como forma de perceber de que modo estruturas permanentes ou temporárias estão associadas a maior ou menor institucionalização, por contraponto a práticas mais casuísticas e informais. Outro aspeto destacado pelos modelos apresentados por aqueles autores é o da atuação da Administração Pública, variando entre uma atuação managerialista e passiva e uma atuação de fronteira e colaborativa.

Do lado da procura de aconselhamento científico, procura-se perceber quais são os mecanismos e processos adotados, os tipos de aconselhamento solicitados, a percepção de urgência e de necessidade de conhecimento científico para suportar a decisão, bem como a percepção de utilidade dos resultados dos estudos sustentados em metodologias científicas e as práticas de utilização do conhecimento. Neste aspeto é também relevante compreender a natureza e a complexidade das questões a resolver – variando entre questões urgentes, associadas a políticas reativas, e questões de mais longo prazo e antecipatórias. O papel dos atores da Administração Pública é abordado numa perspetiva das capacidades da estrutura interna da Administração e nas práticas de mobilização e utilização do conhecimento.

Do lado da oferta, considera-se o papel dos cientistas, o seu grau de envolvimento, as suas expectativas e percepção de eficácia quanto à boa utilização do conhecimento.

No que respeita à relação entre os atores, procurou-se situar as suas perspetivas entre a cientificização e a politização e quais as barreiras e os facilitadores à aproximação entre os campos das ciências e das políticas.

3.3 Abordagem empírica

As abordagens empíricas ao aconselhamento científico tendem a privilegiar os modelos anglo-saxónicos e a observar o aconselhamento científico ao governo como um todo. São, por essa razão, pouco informativas acerca de potenciais diferenças na mobilização e utilização de conhecimento científico em diferentes áreas de políticas. No entanto, é expectável que diferentes políticas gerem diferentes modelos de aconselhamento científico atendendo a que os problemas de política não têm todos a mesma preponderância nas agendas políticas e no esforço das ações governativas.

De acordo com Simões (2022), entende-se que não existe “um sistema de aconselhamento científico” em Portugal. Diferentes áreas de política dispõem de diferentes configurações institucionais de aconselhamento científico, com diferentes graus de institucionalização e formalização, sem interação entre elas. Deste modo, a abordagem empírica que se propõe é que o estudo do aconselhamento científico a partir de uma política pública concreta, neste caso, o combate à pobreza.

Ao mesmo tempo, os estudos da relação entre a ciência e as políticas tendem a focar-se na atuação de grupos de atores específicos sem confrontar os papéis e perspetivas de diferentes atores num mesmo processo de políticas. Existem estudos sobre a contribuição dos atores do campo científico, de que são exemplo os estudos sobre os centros de investigação (Galanti & Lippi, 2022), sobre os *think tanks* (Fraussen & Halpin, 2017) ou sobre grupos de cientistas como os cientistas políticos (Brans & Timmermans, 2022). Os atores do campo das políticas são também estudados, por exemplo, procurando perceber as razões para encomendar estudos de avaliação (Pattyn et al., 2019)

ou o modo como os decisores lidam com os resultados de investigações (Heikkilä et al., 2020), o papel dos funcionários públicos (Aubin & Brans, 2020; Lindquist & Tiernan, 2011). No entanto, o confronto entre as perspetivas dos diferentes atores não tem sido operacionalizado empiricamente.

Os estudos acerca da relação entre ciência e políticas em áreas específicas incidem sobretudo nas áreas da saúde e do ambiente (Capano & Malandrino, 2022), adotando uma perspetiva analítica acerca do papel das evidências nestas áreas, associadas às ciências naturais e “exatas”. Tal parece paradoxal, uma vez que os estudos sobre a utilização do conhecimento nas políticas partiram da preocupação de discutir a utilização do conhecimento das ciências sociais (Carol H Weiss, 1979). Deste modo, este estudo lança também um desafio reflexivo aos cientistas das ciências sociais.

O facto de não existirem estudos comparativos ou modelos de análise do aconselhamento científico em Portugal, empiricamente testados, sugere uma abordagem empírica eminentemente exploratória, de natureza qualitativa. A abordagem empírica adotada procura ultrapassar o viés dos modelos “Westminster”, capturar em simultâneo as perspetivas de diferentes atores dos campos da ciência e das políticas e explorar a relação entre o modelo de aconselhamento científico e o problema de política que deve ser resolvido.

Trata-se de um estudo em profundidade que parte das perceções dos atores envolvidos numa área de políticas específica, para compreender de que modo se relacionam os campos da ciência e das políticas públicas, qual a configuração institucional que suporta essa relação e quais são as potencialidades e limitações que traz para o processo das políticas.

3.4 O caso de investigação: políticas públicas de combate à pobreza

Na perspetiva de Schmitter (2016), um tópico de investigação, ainda que sustentado em interesses subjetivos do investigador, é válido, desde que demonstrada a sua relevância e contributo para o conhecimento, respeitando as regras do método científico.

Os estudos sobre a pobreza inserem-se na contribuição específica das ciências sociais e na sua potencial utilização pela decisão política, aspeto pouco estudado, não só em Portugal, como pelos académicos que, no plano internacional, têm estudado a relação entre a ciência e as políticas.

Assume-se, assim, que a escolha do caso das políticas públicas de combate à pobreza resulta de uma escolha pessoal, resultante da visão de que as desigualdades e a pobreza são expressão da injustiça social persistente e que, a mobilização de conhecimento para o processo das políticas sociais, poderá contribuir para a construção de soluções de política eficazes.

Do ponto de vista das políticas públicas, a pobreza é um tema relevante e um problema estrutural e persistente em Portugal, não obstante mais de 30 anos de políticas de combate à pobreza em Portugal. Reentrou na agenda política europeia em 2017, por via do pilar europeu dos direitos sociais,

impulsionando a adoção de uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, o principal instrumento de política pública, em Portugal, nesta área, de 2021 a 2030²⁴.

Adicionalmente, há ainda uma razão pragmática para esta escolha, atendendo a que as políticas públicas de combate à pobreza se inserem na prática profissional da autora²⁵.

3.5 A estratégia metodológica

A investigação seguiu uma abordagem construtivista, entendendo a incorporação do aconselhamento científico como parte da complexidade do processo das políticas e das interações entre os atores dos campos científico e das políticas públicas e considerando que a utilização do conhecimento nas políticas é indireta pelo que se torna mais relevante estudar as perspetivas face à importância de utilizar o conhecimento do que medir a utilização do conhecimento em si.

A estratégia metodológica foi de natureza qualitativa, num processo de investigação de *vaivém* teoria/empíria, que vai “gradualmente extraíndo sentido” (Creswell & Creswell, 2023, p. 217). Não se adotou a lógica da construção de uma teoria emergente, após análise da informação recolhida. Em alternativa, aplicou-se métodos e técnicas qualitativas, partindo de categorias de análise evidenciadas pela teoria, de modo à investigação qualitativa servir também para o confronto empírico com algumas teorias que enquadram esta área de estudos (Bryman, 2012, p. 387).

Dado que o tema não está estudado em Portugal, que não existem tipologias ou referenciais teóricos que permitam situar o país neste ou naquele modelo de aconselhamento científico, para conhecer melhor esta realidade, a fonte mais fidedigna são os atores que nela participam, procurando conhecer as suas perceções e interpretações acerca da relação entre a ciência e as políticas. Não se estabeleceram hipóteses causais para testar empiricamente, numa lógica puramente dedutiva. No entanto, as questões de investigação foram construídas partindo de um quadro teórico pré-definido, resultante da análise da literatura. Deste modo a teoria serviu para desenhar a abordagem empírica e para estruturar os protocolos de recolha de informação, definindo, previamente algumas categorias de análise da informação recolhida.

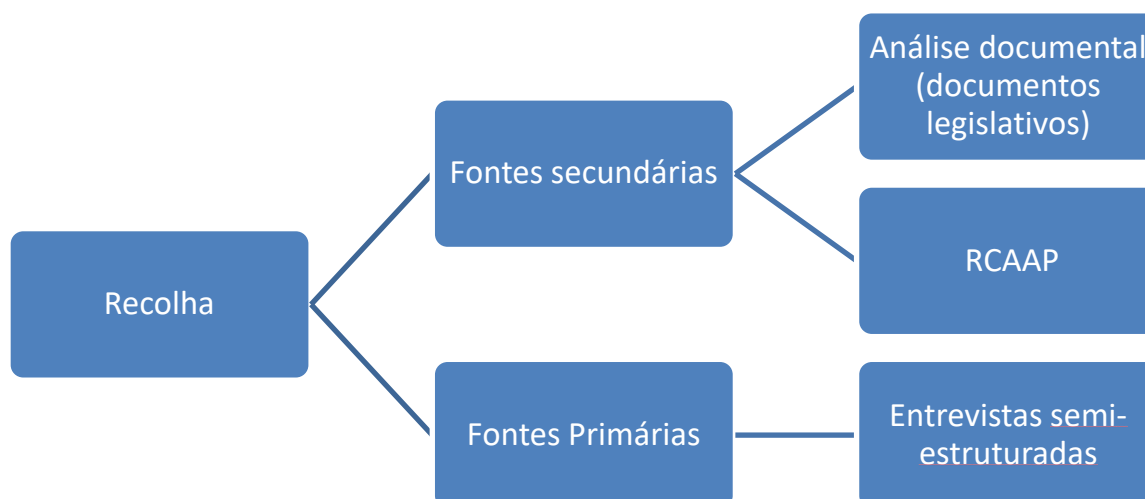
3.6 Técnicas de recolha de informação

Para a recolha de informação foram adotadas duas técnicas: A análise documental e as entrevistas semiestruturadas.

²⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº 184/2021

²⁵ Atualmente em exercício de funções no Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP), integrada na equipa que presta apoio técnico à Estratégia Nacional de Combate à Pobreza

Figura 2 - Processo de recolha de informação



3.6.1 A análise documental

A análise documental é uma técnica que permite extrair informação a partir da informação constante em diferentes tipos de documentos. Neste caso, a informação foi analisada a partir de textos. Estes documentos não resultam do trabalho de investigação, mas são documentos que “andam por aí” e cuja análise pode contribuir para responder a questões de investigação (Bryman, 2012, p. 543).

Esta técnica foi utilizada numa lógica de preparação da abordagem empírica, de modo a contextualizar as políticas de combate à pobreza em Portugal e para identificar atores relevantes como potenciais entrevistados.

3.6.2 As entrevistas semiestruturadas

A técnica principal utilizada nesta investigação foi a entrevista. A entrevista semiestruturada parte de um guião, com uma lista de tópicos a abordar, para assegurar que todos os entrevistados respondem ao mesmo conjunto de questões. Estas são colocadas de forma bastante aberta, para que o entrevistado possa responder de forma livre (Bryman, 2012, p. 471). O guião torna-se uma ferramenta dinâmica, na medida em que de entrevista para entrevista a forma de ir fazendo as perguntas pode ser melhorada e podem ser acrescentadas novas questões suscitadas a partir de conversa anteriores.

O ponto de partida para a construção do guião foram as perguntas de investigação. A investigação teve duas questões centrais sobre a incorporação do conhecimento científico nas políticas de combate à pobreza. Seguindo a proposta de Creswell & Creswell (2023), a cada questão central foram adicionadas algumas subquestões, para circunscrever a análise e ajudar a estruturar o guião das entrevistas.

1. Como é que o conhecimento científico é incorporado no processo de decisão política sobre a pobreza?

- a. Quais são os mecanismos e processos de procura de aconselhamento científico?
 - b. Há um processo continuado e uma infraestrutura de conhecimento institucionalizada?
 - c. Há utilização de conhecimento científico nas políticas públicas de combate à pobreza?
 - d. Quais os papéis desempenhados pelos cientistas no aconselhamento às políticas?
 - e. Qual é o papel da Administração Pública na interação com a oferta e a procura de conhecimento científico?
2. Que fatores se constituem como barreiras ou facilitadores a essa incorporação?
- a. O que funciona e o que não funciona na relação entre a ciência e as políticas de combate à pobreza?
 - b. Como se situa esta relação entre a cientificização e a politização?
 - c. Há uma gestão clara de expectativas e de papéis?
 - d. O que pode a ciência fazer pelas políticas?

As entrevistas foram conduzidas de forma muito aberta, a partir de 4 tópicos, relacionados com as questões de investigação, os quais foram previamente partilhados com todos os entrevistados:^{26 27}

- Papéis desempenhados pelos cientistas no aconselhamento às políticas;
- Papel da Administração Pública na interação com o conhecimento científico;
- Barreiras e facilitadores ao aconselhamento científico;
- Reflexo da produção de conhecimento científico nas políticas públicas de combate à pobreza;

No início de cada entrevista, foi pedido aos entrevistados que descrevessem o seu percurso na investigação científica e os papéis desempenhados no âmbito das políticas públicas de combate à pobreza, quer no campo da ciência, quer no campo das políticas.

3.7 Seleção dos entrevistados

²⁶ No anexo A apresenta-se o modelo de convite à participação no estudo

²⁷ De acordo com o parecer 133/2023, de 27 de Novembro de 2023, o desenho da pesquisa teve parecer favorável do Conselho de Ética do ISCTE, uma vez que foram assegurados “a natureza voluntária da participação, o consentimento livre e informado, o anonimato e a confidencialidade dos dados coligidos”

A pesquisa foi desenhada para captar as percepções de diferentes atores inseridos no campo das ciências e no campo das políticas. No campo das ciências foram considerados académicos e investigadores com trabalho científico acerca da pobreza em Portugal. No campo das políticas, os participantes foram ainda divididos consoante a sua atuação nas políticas de pobreza se inseria predominantemente num plano técnico ou num plano político. No plano técnico foram considerados técnicos e dirigentes da Administração Pública, com exceção de dirigentes máximos dos organismos. Os dirigentes máximos de organismos da Administração Pública e equiparados, como por exemplo os coordenadores de políticas, atuam numa fronteira técnico-política próxima do decisor político e, por essa razão, foram considerados no plano da estrutura de decisão política, a par de membros de gabinetes do governo e de governantes.

Os entrevistados foram selecionados a partir da análise documental, quer de documentos legislativos, quer de documentos científicos.

A análise documental dos documentos de política pública foi essencial para identificar a composição das comissões de preparação ou acompanhamento de políticas de combate à pobreza ao longo do tempo, e, por essa via, alguns potenciais entrevistados de ambos os campos. Identificaram-se ainda especialistas, autores de publicações científicas relacionadas com as políticas públicas de combate à pobreza bem como participantes em seminários científicos sobre este tema²⁸.

Este tipo de seleção insere-se na técnica de amostragem intencional, adotando critérios de seleção construídos a priori (Bryman, 2012, p. 420-424), relacionados com os grupos de atores da oferta e procura de conhecimento científico envolvidos no processo de incorporação de conhecimento científico nas políticas de combate à pobreza.

Num segundo momento, a seleção dos entrevistados decorreu pela técnica da “bola de neve”, isto é, os próprios entrevistados, enquanto participantes diretos no processo das políticas de combate à pobreza, foram referenciando outros potenciais entrevistados, quer do campo das políticas, quer do campo da ciência. Este processo de referenciação foi relevante para garantir a abrangência e consistência da amostra, uma vez que a lista de potenciais entrevistados foi sendo confirmada de umas entrevistas para as outras, até que deixaram de surgir nomes novos.

Não foi definido à partida o número de entrevistas a realizar, no pressuposto de que não é previsível ao fim de quantas entrevistas se consegue responder às questões de investigação (Bryman, 2012; Creswell & Creswell, 2023). Tendo em conta o processo de constituição da amostra, considerou-se que as entrevistas eram suficientes quando se esgotou o universo de atores relevantes e disponíveis para conceder a entrevista. A confirmação de que o “universo” estava esgotado deu-se quando os nomes

²⁸Exemplo de iniciativas científicas dedicadas às políticas públicas de combate à pobreza <https://www.iscte-iul.pt/eventos/3251/respostas-sociais-de-luta-contr-pobreza-portugal-balanco>

que iam sendo sugeridos para entrevistas já estavam considerados. Ao mesmo tempo, verificou-se não serem necessárias mais entrevistas quando as questões de investigação já podiam ser respondidas, isto é, quando as entrevistas deixaram de trazer novas informações.

Foram enviados 24 convites, aos quais responderam positivamente 21 entrevistados, embora só tenha sido possível concretizar 20 entrevistas. As entrevistas foram realizadas entre 30-11-2023 e 06-05-2024, face a face ou, por conveniência ou opção do entrevistado, online, através da plataforma Microsoft Teams. As entrevistas tiveram durações que variaram entre uma e duas horas.

3.8 Tratamento e análise dos dados

3.8.1 Transcrição e anonimização das entrevistas

Todas as entrevistas foram audiogravadas, com o consentimento dos participantes, para poderem ser transcritas.

A transcrição das entrevistas pode ser vista como uma etapa intermédia, entre a recolha e a análise dos dados. É uma operação que transforma o discurso oral num documento escrito, num processo que coloca alguns desafios. A forma como essa transformação é feita não é isenta de limitações metodológicas as quais devem ser cuidadosamente consideradas em todas as etapas do trabalho de investigação. Atendendo ao tempo despendido na realização desta tarefa de preparação de dados para análise, a transcrição torna-se, de facto, numa etapa essencial e obedece, por essa razão, a escolhas do investigador que devem ser racionais e ponderadas, contrariando decisões arbitrárias (Kowal & O'Connell, 2014, p.66).

Podemos distinguir entre duas grandes abordagens à transcrição de entrevistas: a naturalizada e a desnaturalizada (Azevedo et al., 2017; Oliver et al., 2005). A primeira, respeitante à transcrição minuciosa do que é dito e do modo como é dito, isto é, para além dos aspetos associados ao discurso, procura preservar aspetos de contexto e de linguagem não verbal. É uma transcrição que procura evitar a atribuição discursiva aos filtros teóricos e interpretativos do investigador, mais utilizada em análises linguísticas e que se foca apenas no que se diz, relevando o modo como se diz (Oliver et al., 2005, p.). A segunda foca-se no conteúdo substantivo dos discursos, prioriza a linguagem verbal, omitindo, por exemplo, pausas, bengalas de linguagem ou vocalizações involuntárias (ex: tosse, espirros), aspetos não verbalizados como gestos, toques de telefones, entre outros (Oliver et al., 2005). Nesta investigação, as transcrições foram feitas seguindo esta perspetiva mais desnaturalizada, com o foco no que foi dito, de modo a produzir documentos inteligíveis, não só do ponto de vista do investigador como também do ponto de vista de potenciais leitores das transcrições. Adicionalmente, atendendo a que a etapa da transcrição surge na literatura quase "*en passant*", admite-se também que não se dispunha de um treino especializado em técnicas de transcrição, pelo que a abordagem

mais instrumental da passagem do falado ao escrito, obedeceu a uma lógica de focar na dimensão verbal, ignorando os aspetos eventualmente úteis numa análise linguística, e criar um repositório de dados para análise tão fiel quanto possível ao discurso dos participantes, adotando critérios uniformes em todas as entrevistas.

Procedeu-se à anonimização dos dados pessoais, omitindo das transcrições os nomes, cargos e afiliações institucionais. Atendendo ao escasso número de atores individuais e institucionais que configuram a relação entre ciência e decisão política nas políticas públicas de combate à pobreza em Portugal, todas as informações que, de algum modo, poderiam facilitar a identificação de algum ator específico, foram omitidas das transcrições. Tal verificou-se, por exemplo, na descrição de alguns episódios concretos a que os participantes recorreram para clarificar os seus pontos de vista e nos casos de nomes de terceiros mencionados a propósito e episódios não públicos, ao longo das entrevistas.

Do ponto de vista do processo de transcrição, a opção foi, sempre que possível, transcrever rapidamente as entrevistas. Na investigação qualitativa há procedimentos que podem ser adotados em simultâneo, à medida que a investigação se desenrola, com ganhos de tempo e de capacidade de análise. Assim, enquanto se está no processo de recolha de entrevistas, pode-se ir analisando entrevistas já recolhidas e apontando reflexões relevantes para a discussão dos resultados (Creswell & Creswell, 2023, p. 205). Tal opção verificou-se proveitosa, porque a etapa de transcrição é em si mesma uma etapa que ajuda à reflexão, e ajuda também a estruturar o processo codificação. Ao mesmo tempo, ouvir e transcrever proximamente à realização das entrevistas facilitará, porventura, a própria transcrição, porque quanto mais próximo da conversa, mais fácil será de nos lembrarmos de alguns detalhes que, mais tarde, poderiam já não ser recuperados tão facilmente, como uma palavra incompreensível na audição, por exemplo (Kuckartz, 2019, p. 41).

Adicionalmente, do ponto de vista reflexivo, o processo de transcrição de uma entrevista pode facilitar a preparação de uma entrevista seguinte, por exemplo, na forma como as perguntas são feitas, ou eventualmente considerando a necessidade de fazer novas perguntas, porque, entretanto, emergiram algumas questões suscitadas pelos participantes, que podiam não estar consideradas no guião original.

Na mesma lógica, as entrevistas foram sendo codificadas à medida que as transcrições iam ficando disponíveis, a partir de uma primeira versão do sistema de códigos, criado com base no modelo analítico adotado.

3.8.2 Análise das entrevistas – do guião ao sistema de códigos

As entrevistas foram analisadas com recurso ao software de análise de dados MaxQDA, adotando métodos de análise de conteúdo, através da análise sistemática das transcrições anonimizadas das entrevistas, codificando segmentos de texto com base em categorias analíticas relevantes para responder às questões de investigação. O processo decorreu em duas rondas. Na primeira ronda, os diversos segmentos de texto foram categorizados com base num conjunto de categorias previamente definidas a partir das questões e subquestões de investigação. Na segunda ronda, partindo da análise dos segmentos, as categorias foram, progressivamente, sendo desdobradas ou transformadas, de acordo com a informação analisada. A estratégia adotada foi, deste modo, uma combinação das lógicas dedutiva e indutiva (U Kuckartz & Rädiker, 2023, p.77) . Por exemplo, a literatura acerca da utilização de conhecimento identifica um conjunto de barreiras e facilitadores à utilização do conhecimento científico nas políticas. Por essa razão foram criados códigos “barreiras” e “facilitadores”. No entanto, a partir da análise da informação, as barreiras e facilitadores identificados pelos entrevistados foram codificados de modo indutivo. O sistema final de códigos, bem como a definição associada a cada código é apresentado no anexo B, assim como alguns segmentos exemplificativos da sua utilização.

A análise dos resultados procurou “dar voz” aos entrevistados, associando os seus discursos às diversas categorias analisadas, de acordo com o sistema de códigos e subcódigos definido. Na descrição de cada categoria é apresentada uma síntese dos diversos segmentos que a compõem e pelo menos um segmento ilustrativo dos discursos dos entrevistados. Na seleção dos segmentos procurou-se ainda apresentar reflexões contrastantes, de modo a espelhar a diversidade de pontos de vista identificados nos diversos grupos entrevistados.

Resultados: A ciência e as políticas públicas de combate à pobreza

A apresentação dos resultados inicia com uma breve caracterização dos participantes nas entrevistas. De seguida, apresenta-se os resultados em três secções.

A primeira secção respeita à reflexão acerca da evolução das políticas públicas de combate à pobreza em Portugal, fornecendo elementos de análise do contexto sociopolítico de produção daquelas políticas e dos estudos científicos, ao longo do tempo. A exploração das evoluções ao longo do tempo foi particularmente relevante uma vez que muitos entrevistados estiveram envolvidos na génese das políticas de combate à pobreza, e, através dos seus testemunhos, trazem uma validação empírica por via do “vivido”, refletindo aspetos particulares do contexto português e enriquecendo a literatura científica nesta matéria.

As segunda e terceira secções apresentam os resultados da investigação na perspetiva da resposta às questões de investigação, isto é, a relação entre os campos científico e das políticas na produção de políticas de combate à pobreza e as barreiras e facilitadores àquela relação e à utilização do conhecimento científico nas políticas.

A questão central desta investigação era compreender de que modo se estabelece a relação entre o campo da ciência e o campo das políticas, especificamente no caso das políticas públicas de combate à pobreza em Portugal. A relação entre os dois campos foi analisada considerando duas dimensões, uma institucional e uma relacional.

A segunda secção respeita, assim, à dimensão institucional, onde se procurou olhar para a configuração institucional do sistema de aconselhamento científico, entendido como uma infraestrutura de conhecimento (OECD, 2017) que se constitui como espaço de interação de instituições e atores cuja missão é mobilizar conhecimento para suportar processos de decisão política. Procurou-se, deste modo, compreender os mecanismos de procura e incorporação de conhecimento nas políticas públicas de combate à pobreza.

A terceira secção apresenta a dimensão relacional, quanto aos papéis desempenhados, aos perfis e às expectativas dos diferentes atores que atuam naquele espaço. Para além de compreender como se relacionam os atores do campo das políticas e do campo das ciências, procurou-se identificar, a partir da perspetiva dos entrevistados, quais os fatores que facilitam ou dificultam essa relação.

4.1 Caracterização dos entrevistados

Por uma questão de preservação do anonimato, a caracterização dos entrevistados é feita considerando as entrevistas no seu conjunto.

Dos vinte entrevistados, nove são do sexo feminino e onze são do sexo masculino. Ao nível das formações académicas, nove entrevistados têm formação em sociologia, seis em economia, três em serviço social e dois noutras áreas disciplinares.

Com base nos critérios de seleção identificados, foram entrevistados sete participantes do campo das políticas - quatro participantes da decisão política e três da Administração Pública - e treze do campo científico, com inserções institucionais em universidades, centros de investigação e laboratórios colaborativos. É relevante, no entanto, considerar que as entrevistas revelaram que, ao longo dos seus percursos, nove entrevistados ocuparam diferentes posições com relação às políticas públicas de combate à pobreza, em múltiplas combinações. Há entrevistados que iniciaram o seu percurso profissional na Administração Pública e passaram depois para a Academia ou investigação científica. Há entrevistados que estando atualmente na Academia, desempenharam funções de decisão política, quer como governantes quer como dirigentes máximos de organismos da Administração Pública. Há entrevistados que, no quadro da Administração Pública, passaram de técnicos a decisores. Há entrevistados com experiências na Academia e investigação, que passaram depois a funções na decisão política. A atribuição do tipo de entrevistado considerou o papel mais recentemente desempenhado no quadro das políticas de combate à pobreza – na decisão, na Administração Pública ou na Ciência.

O percurso dos entrevistados revela ainda que a relação profissional com as políticas de combate é já longa, pelo menos desde a década de 90, em 15 dos casos. O vasto conhecimento sobre esta área de políticas e a experiência vivida na primeira pessoa permitiu, através dos testemunhos dos entrevistados, captar alterações ao longo do tempo, não só das políticas de combate à pobreza, como do estudo científico da pobreza e da relação entre os dois campos, desde a sua génese.

4.2 A evolução das políticas de combate à pobreza e da produção de conhecimento em Portugal

4.2.1 As políticas de combate à pobreza como produto da europeização

A europeização traduz as mudanças nas políticas nacionais, progressivamente substituídas por políticas definidas a nível europeu, em resultado do processo político de integração europeia (Tober & Busemeyer, 2020, p.2). Este processo foi particularmente evidente nas políticas públicas de combate à pobreza em Portugal, uma vez que a integração na União Europeia (à data Comunidade Económica Europeia), em 1986, impulsionou o desenvolvimento de políticas públicas de combate à pobreza no país. Neste período decorria o segundo programa europeu de luta contra a pobreza, o qual Portugal veio a integrar.

Desde então, o impulso europeu nesta área de políticas tem afetado diversos aspetos relacionados com o ciclo das políticas públicas, condicionando o agendamento, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas.

No campo do agendamento, observa-se a entrada pontuada da pobreza na agenda política portuguesa, em linha com as pontuações na agenda europeia, desde os primeiros programas de combate à pobreza, à atual Estratégia Nacional:

“Portanto, o primeiro programa de luta contra a pobreza da União Europeia é talvez a primeira vez que nós vemos ter um grande impacto, o tema. E eu acho que daí para cá, nunca mais parou. Os grandes impulsos são sempre impulsos com uma dimensão europeia. Exemplos: o rendimento mínimo garantido chega-nos na sequência de um debate sobre uma recomendação da União Europeia. O primeiro plano nacional de ação para a inclusão, o primeiro PNAI, nasce do chamado método aberto de coordenação, no âmbito da inclusão social da União Europeia. Mesmo a atual estratégia de luta contra a pobreza nasce na discussão das pré-condições que os países têm que ter para o acesso aos fundos europeus. Portanto, os grandes impulsos de política, inclusive a configuração das políticas, até ao conteúdo das medidas, por exemplo, a prioridade à pobreza das crianças, a Garantia Jovem. Tudo isto nasce, muito no contexto europeu, ou seja, esta é uma das áreas de política que em Portugal é muito europeizada. São os saltos na Europa que vimos que impulsionam os saltos no país. (ENTREVISTA_18_CIENCIA:5)”

A adoção da atual Estratégia Nacional de Combate à Pobreza mantém-se, assim, como um produto da europeização, neste caso, como condição para o acesso aos fundos europeus, aspeto reconhecido numa entrevista do lado da decisão política:

Quando se colocou a questão de elaborar a Estratégia de Combate À Pobreza...nós podemos reclamar para o Governo os méritos da Estratégia, mas também temos que reconhecer que o Governo corresponde, em certa medida, a uma condição habilitadora, no caso era do PT2030, que é uma prerrogativa que tem de ser cumprida para que se apresentem os documentos para o financiamento do PT 2030. Para não cumprir era preciso, enfim, comprar uma guerra e, portanto, mesmo quando é inscrito no programa eleitoral, é inscrito sabendo que vamos ter que fazer aquilo. Mas também é verdade, pode-se fazer de várias formas. (ENTREVISTA_5_DECISAO: 2)

O aspeto pontuado da entrada da pobreza na agenda política europeia resulta das alterações político-ideológicas da Comissão Europeia. No momento da adesão de Portugal à União Europeia, o contexto político-ideológico favoreceu o desenvolvimento da primeira geração de políticas de combate à pobreza até aos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão:

Há um determinado período em que na Europa há uma importância renovada às questões sociais, por influência do Delors e de outros dirigentes europeus, num contexto em que a Europa era dominada por partidos social-democratas, de centro-esquerda, em que as questões sociais ganharam grande impulso. E isso teve um grande reflexo em Portugal, com tradução em políticas como o rendimento mínimo garantido, mas também uma série de políticas na área do mercado social de emprego e outras, revisões ao modo de atribuição do abono de família, a introdução dos escalões, etc, etc. Há uma série de medidas que configuram, digamos assim, o primeiro salto na área das políticas de luta contra a pobreza. (ENTREVISTA_4_CIENCIA:7)

Após este período, as alterações políticas na liderança da Comissão Europeia são vistas como uma explicação para a retração nas políticas de combate à pobreza, na Europa e em Portugal:

“portanto, os ventos que vinham de lá também variavam de acordo com as ideologias que estavam... O que é que aconteceu no final dos PNAI, foi a última coisa, foi para lá uma liderança de outros ventos...” (ENTREVISTA_12_DECISAO:11)”

A retração no agendamento foi acompanhada por uma retração no acompanhamento, denotando a fragilidade do método de coordenação aberta, por comparação com o acompanhamento das “hard laws” nas áreas económica e financeira.

para além dos méritos do Método Aberto de Coordenação ou das chamadas soft policies, os méritos que tem são, ainda assim, um grau de integração e um grau de compromisso completamente diferente daqueles que têm nas áreas financeiras, económicas, bancárias. (ENTREVISTA_20_DECISAO: 7)

Na monitorização da pobreza, a nível europeu, estas alterações verificaram-se pelo acompanhamento “esbatido” no quadro do Semestre Europeu, por comparação com relatórios anuais específicos dedicados à proteção e inclusão social, que todos os estados-membros estavam obrigados a apresentar ao Comité de Proteção Social da União Europeia, denotando as lógicas de integração diferenciadas entre as políticas económicas e financeiras e as políticas sociais europeias. Parece ter havido uma retração no agendamento e no acompanhamento da pobreza. Em Portugal esta alteração teve repercussões institucionais, por exemplo, nos mecanismos de reporte destas matérias, que passaram a ser geridos pelo Ministério das Finanças:

Deixou de haver estratégias porque estas estratégias eram a nível da União Europeia, eram uma obrigação. Mudando para os PNR, os PNR passaram a ser da responsabilidade ou do Ministro das Finanças ou do Ministro da Presidência do Conselho de Ministros, foi variando. Ao início nós ainda, tínhamos uma equipa em que elaborávamos os contributos para o PNR. Mas, a certa altura e agora mais recentemente, acabámos por... as Finanças quase nem nos envolvem. E o que existe assim mais de compromissos europeus e no âmbito do Semestre Europeu, temos as recomendações específicas por país. (ENTREVISTA_17_AP: 15)

Nas entrevistas percebe-se um reconhecimento generalizado da importância da União Europeia no impulso das políticas públicas de combate à pobreza em Portugal. Este processo trouxe ainda a participação de Portugal em fóruns mais alargados de reflexão sobre as políticas e, por via do Método de Coordenação Aberta, passou a ser possível observar a pobreza numa perspetiva comparada, evidenciando a pobreza em Portugal como um problema social e estrutural:

“o lançamento que foi feito e que deu origem, por exemplo, aos PNAI, do chamado método de coordenação aberta, isso acabou por se traduzir num aspeto bastante importante que é a comparabilidade, o posicionamento de Portugal no retrato dos países da União Europeia e, em muitas situações, esse retrato era tudo menos favorável. E isso acabou por ter influência.” (ENTREVISTA_15_CIENCIA: 15)

Em paralelo, são também identificadas algumas limitações associadas ao processo de “importação acrítica” das orientações europeias e à dependência da formulação externa de políticas, agravada pelo processo de esvaziamento da Administração Pública que gerou perdas de capacidade interna de planeamento e avaliação de políticas:

“Portugal está integrado na União Europeia, e tem dois organismos supranacionais que fazem desenho e conceção de política pública, que é precisamente a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. E durante décadas nós estivemos habituados: temos aqui este enquadramento de políticas, que temos que aplicar, trazer para o nosso país, transpor para o ordenamento jurídico português, criar os devidos programas, programas específicos, quando está envolvida a transferência de financiamento, criar os programas de incentivo, regulamentação, etc, e fomos fazendo isto. A Administração Pública, esvaziada que estava de recursos, com os seus recursos envelhecidos, e direcionada para transpor políticas públicas que são supranacionalmente concebidas, fica desprovida desta suposta capacidade fundamental, que é uma capacidade de conceção, de planeamento, de avaliação e de monitorização das políticas públicas.” (ENTREVISTA_1_CIENCIA:16)

O efeito da europeização é também sentido em matéria de avaliação de políticas. Sobressai das entrevistas uma visão crítica relativamente à fraca institucionalização da avaliação de políticas públicas em Portugal. A avaliação é vista como sendo um assunto também europeizado na medida em que as poucas políticas avaliadas, na ótica dos entrevistados, são-no para cumprimento de condicionalismos, sobretudo associados aos programas de financiamento europeu:

E a avaliação também é um tema europeizado, ou seja, também foi pela via da participação de Portugal na União Europeia que a avaliação se difundiu. Eram raras, ou são raras ainda, as avaliações de política pública que não têm a ver com as nossas obrigações internacionais, seja na União Europeia, seja nossa OCDE e, portanto, nós não temos uma cultura, ainda hoje, de avaliação de políticas públicas como estratégia do Estado, ou seja, o Estado ter um plano nacional de avaliação em que se considera que é prioritário avaliar esta política e aquela, isso não existe fora do quadro do cofinanciamento. (ENTREVISTA_18_CIENCIA: 9)

4.2.2 O impulso do conhecimento científico sobre a pobreza em Portugal

Os estudos científicos sobre a pobreza em Portugal foram impulsionados pela entrada da pobreza na agenda política nacional. A Comissão Europeia exigiu, como condição para Portugal integrar o programa europeu de luta contra a pobreza, que houvesse um estudo sobre pobreza em Portugal, reconhecido por diversos académicos e decisores entrevistados, como um estudo pioneiro. Este estudo sobre a pobreza foi, assim, um resultado direto do estímulo que o campo das políticas pode oferecer ao campo científico e, para além de inaugurar a investigação em Portugal sobre a matéria, constituiu-se como o primeiro marco na relação entre os campos científico e das políticas nesta área²⁹.

“Portanto, foi o primeiro estudo em Portugal sobre a pobreza. Não havia nenhuma investigação, nenhum trabalho de estudo e de conhecimento da pobreza do ponto de vista, não só estatístico, mas qualitativo sobre a pobreza em Portugal. Portanto, nós só começámos a ter pobreza para a percepção nacional a partir da nossa adesão à CEE. Porque até lá havia pobres, mas não havia pobreza. Isto é uma distinção, para as pessoas perceberem onde é que estávamos e onde passamos a estar. Portanto, esta é a história que começou exatamente, vergonha nossa, como tendo sido

²⁹ Em diversas entrevistas é mencionado o estudo A Pobreza em Portugal (Matos et al., 1985), coordenado por Manuela Silva, economista e académica pioneira dos estudos sobre a pobreza em Portugal

imposto pela CEE conhecer a pobreza em Portugal, senão não tínhamos essa iniciativa de conhecer a pobreza em Portugal, investigar.” (ENTREVISTA_12_DECISAO: 3)

Os projetos financiados pelo segundo programa europeu (1984-1989) tinham o objetivo de gerar conhecimento a partir dos projetos desenvolvidos, a partir dos quais se procuraria extrair recomendações passíveis de fundamentar políticas. Estes projetos constituíram, assim, uma oportunidade para a Sociologia portuguesa desenvolver práticas científicas de investigação-ação no estudo da pobreza:

“Muitos dos sociólogos que nunca tinham descido ao território, que estavam lá na academia, começaram aí, a integrar políticas da ação-pesquisa, porque ao mesmo tempo que se agia, ia-se produzir conhecimento sobre a ação, através de um sistema de avaliação, reorientando o projeto, replanificando, etc, etc. Portanto, o princípio, na área da pobreza, de uma investigação ligada à intervenção, começou nos projetos de luta contra a pobreza.” (ENTREVISTA_12_DECISAO: 3)

Com efeito, a investigação-ação no quadro dos projetos de luta contra a pobreza foi um aspeto destacado por diversos entrevistados da Ciência quando descreveram de que modo o tema da pobreza tinha entrado no seu percurso:

“mais ou menos pouco tempo depois de estar aqui a dar aulas, recebi o convite para ser o responsável pela investigação-ação num projeto de luta contra a pobreza, num bairro da periferia. E era um projeto integrado no segundo programa europeu de luta contra a pobreza. Entrei nesse projeto como responsável, como disse pela investigação-ação, pela parte mais de investigação e avaliação do projeto, era um projeto europeu, por aí tive que começar a tratar especificamente as questões da pobreza.” (2024-01-08_ENTREVISTA_4_CIENCIA: 3)

A europeização explica a entrada da pobreza na agenda das políticas e da ciência. Atendendo a que as políticas públicas de combate à pobreza se caracterizam por pontuações, colocou-se a hipótese de que a procura e a produção de conhecimento sobre a pobreza em Portugal tenderiam a acompanhar essas pontuações e impulsos europeus. As entrevistas confirmam a associação entre os “saltos das políticas” e os “saltos de conhecimento”, bem como o papel essencial da União Europeia e da produção de conhecimento na formulação das políticas públicas de combate à pobreza em Portugal:

“Cada momento em que há um salto, há também uma produção de conhecimento muito grande. E não só, desde logo a criação de condições para a produção de conhecimento, como seja a melhoria dos instrumentos de recolha de informação estatística. Aquilo que temos hoje não tem nada a ver com os antigos inquéritos aos orçamentos das famílias e mesmo os inquéritos aos rendimentos da União Europeia, que eram coisas muito mais simples, muito mais viradas apenas para as questões do rendimento monetário e, portanto, não tinha nada a ver. A não ser uma coisa, é que a atualidade continua a ser um grande problema, melhorou um bocadinho só, muito pouquinho. Na altura levávamos quatro anos a ter dados, agora levamos dois anos a ter dados, mas conseguir ter dados com alguma tempestividade é uma coisa que continua a ser um objetivo não conseguido.” (ENTREVISTA_4_CIENCIA: 7)

O impulso europeu rompeu com o “tabu” da pobreza, enquanto problema de política e enquanto objeto de estudo, embora continue a ser um tema relativamente marginal nas agendas política e científica, verificando-se “um desinteresse académico que acompanha o desinteresse político” (ENTREVISTA_18_CIENCIA: 31). Para os entrevistados, o desinteresse, no caso das políticas, é evidenciado porque, apesar do reconhecimento do problema da pobreza ao nível do discurso, não se verificam ações nem a mobilização efetiva de recursos que permitam resolvê-lo. Do lado da ciência, evidencia-se que a pobreza é um problema mais estudado, em comparação com o que se verificava até meados dos anos 80, mas que continua a envolver um número reduzido de investigadores:

“De qualquer forma, a área da pobreza e da exclusão social, é uma área que não é muito querida, nem de políticos nem de académicos. Relativamente aos políticos, eu digo que não é muito querida porque, mau grado as repetidas afirmações públicas de que o problema é um problema, nós olhamos para as ações e vemos que há uma distância entre o que é dito e o que é feito. (...) Do ponto de vista dos académicos, o assunto não é de muito interesse, porque nós vemos as pessoas que publicam com regularidade em relação a este problema e vemos como o número é relativamente pequeno. Claro que o número aumentou, a partir do momento em que no final da década de 80, o primeiro grande estudo sobre a pobreza em Portugal é publicado por uma equipa de 4 pessoas, Costa, Silva, Pereirinha e Matos, em 1985. É o primeiro grande estudo, antes disso, havia dois ou três trabalhos feitos nomeadamente por essas pessoas, e não havia mais ninguém! Isto no final do século XX! E agora há de facto bastantes mais pessoas, não são só três ou quatro, mas são quinze ou dezasseis...” (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 10)

O processo de acumulação de conhecimento afeta também a incorporação do conhecimento no processo das políticas. No caso da pobreza, o impulso das políticas para o desenvolvimento da investigação evidenciado nas entrevistas, sugere que há um percurso de acumulação de conhecimento comum aos campos da ciência e das políticas:

“Porque hoje, o conceito que temos de pobreza, a maneira como a medimos, a forma como a percecionamos, a forma como a encaramos, como encaramos as causas, etc., não tem nada a ver hoje, a realidade de hoje com a realidade que tínhamos há uns anos atrás. E nesse sentido, todos contribuimos um pouco e eu estou convicto que, mesmo o pensamento político, mesmo os decisores políticos de hoje, não pensam como pensavam há dez anos ou há quinze anos atrás. E isso é o resultado daquilo que cada um de nós contribuiu um bocadinho.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 7)

Registam-se evoluções significativas no papel das Universidades, uma vez que o tema da pobreza é enquadrado cientificamente, incorporado nas disciplinas lecionadas e desenvolvido nalguns trabalhos académicos. Esta é, aliás, uma via para despertar o interesse pelo estudo da pobreza, isto é, a produção e reprodução de conhecimento feita por via das universidades:

“É curioso, isso mostra bem como eu sou muito mais velho, porque eu comparo com a situação em que esse tema era quase um tema tabu. Não era um tema tabu, era um tema que muitos achavam que não era um tema científico. «Falar de pobreza é um tema científico?». Eu tenho um caso concreto, de uma pessoa amiga, que já faleceu, era uma pessoa eminente nesta área, ter-me-á dito: «Estás a estudar a pobreza? Mas isso é um tema que interessa à ciência?». E isto passava-se não há muito tempo. Em 1990 era assim, não havia até 1990, não havia investigação sobre esse tema. Por acaso, a ideia que eu tenho é que as coisas estão muito melhor, eu não sei quantificar quantas teses é que seria desejável ter para estar ao nível dos outros temas, mas o certo é que,

hoje em dia, eu já fui procurado, em particular em muitos júris de Doutoramento, em que estudam a pobreza.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 17)

Conforme já observado, no plano institucional, há um reconhecimento da evolução que o tema da pobreza teve ao nível do ensino superior, nomeadamente por ser integrado nos programas das disciplinas lecionadas. Tal progresso poderá contribuir para interessar os estudantes que desenvolvem alguns trabalhos, mas que são “investigadores de curta duração”, porque esses trabalhos não prosseguem nem se consolidam em linhas de investigação:

“Normalmente os estudantes são sensíveis ao tema e, portanto, normalmente propor aos estudantes um tema nesta área, normalmente é qualquer coisa que lhes agrada, sem dúvida nenhuma. A questão é que esses estudantes começam e terminam nos seus trabalhos, nomeadamente nas suas teses de mestrado e depois não prosseguem, de facto, não prosseguem e, portanto, digamos que são investigadores com uma duração relativamente curta dentro deste tema.” (ENTREVISTA_9_CIENCIA: 21)

O carácter descontínuo e de curta duração de produção de conhecimento pode contribuir para que o número de académicos e investigadores a trabalhar na pobreza não tenha aumentado significativamente ao longo do tempo. Com efeito, as entrevistas indiciam que continuam a ser poucos os especialistas em pobreza vindos do campo da ciência:

“Por aquilo que é o meu conhecimento, não chega a preencher uma mão o número de investigadores que produzem conhecimento científico neste domínio, que venham da área da economia, por exemplo, que é a minha.” (ENTREVISTA_16_CIENCIA: 9)

Acho que há aquela questão da visão “as políticas para os pobres, são políticas pobres”, infelizmente. E às vezes a área social tende a ser secundarizada, quando comparamos com outras áreas, com outros setores de intervenção. A área de política social, em Portugal, nós conhecemos quase as pessoas pelo nome, então são muito poucos. (ENTREVISTA_10_CIENCIA: 35)

E esta perceção é partilhada também no campo das políticas. As pessoas que dominam esta área tendem a ser as mesmas ao longo dos últimos 30 anos e o número de cientistas que se debruçam sobre o tema mantém-se diminuto, o que favorece uma certa informalidade nas relações com o campo das políticas, em especial com os técnicos da Administração Pública que tendem a ser também os mesmos ao longo do período:

“Eu acho que acaba por ser um misto, sobretudo porque nessa área são muito poucas as pessoas. Nós vimos, por exemplo, quando fizemos um trabalho e que contactámos, para além das pessoas que estão no terreno, dos técnicos, quisemos contactar académicos e, portanto, foi muito fácil, porque basicamente contactámos todos os que trabalham nesta área, desde os Açores até ao Algarve. E não são muitos, portanto, eu diria que é assim, é um misto, de institucionalização e de informalidade, porque acabam por ser poucos e conhecemo-nos todos, porque trabalhamos todos há muito tempo nestas matérias.” (ENTREVISTA_8_AP: 23)

Apesar de ser visto sobretudo como um constrangimento, o facto de haver poucas pessoas que investigam o tema também pode ser visto como uma vantagem, porque limita e facilita o processo de escolhas:

“Isso faz com que a relação seja uma relação provavelmente menos complexa que noutras áreas, porque as escolhas que estão disponíveis são reduzidas. Há duas ou três escolas onde há uma

tradição, os investigadores não são muitos, mas são normalmente muito bem preparados, no sentido de terem um percurso de investigação nesta área, ou de estudo consolidado.”
(ENTREVISTA_20_DECISAO: 3)

Depreende-se, pelas entrevistas, que ao longo do tempo, as aproximações entre os dois campos – da ciência e das políticas – foram acontecendo, de forma pontual e casuística, de forma “mais ou menos intensa”:

“Mais ou menos intensamente, em função dos vários períodos, a Administração nestas matérias nunca deixou de consultar a Academia, de convidar académicos, de fazer trabalhos técnicos exploratórios com académicos.” (ENTREVISTA_19_DECISAO: 3)

Considerando os discursos dos entrevistados, esta relação foi mais intensa na primeira geração de políticas de combate à pobreza, sobretudo os primeiros programas europeus de luta contra a pobreza e ao longo da implementação dos primeiros Planos Nacionais de Ação para a Inclusão. Desde então, essa intensidade parece ter diminuído:

“Houve uma altura, há uns anos atrás encomendava-se bastantes trabalhos à Academia. Depois isso começou a ser menos frequente. Mas era muito ao nível das avaliações, havia muitos trabalhos de avaliação que eram pedidos, eram concursos públicos, portanto, normalmente eram pessoas ligadas à academia que respondiam. Mas agora aqui perdeu-se um bocadinho isso.”
(ENTREVISTA_8_AP: 15)

“Noutros tempos era normal, quando se lançavam novas áreas de política, haver uma certa intensificação da encomenda de conhecimento à Universidade. Agora não creio que isso esteja muito na moda. E isso fazia falta!” (ENTREVISTA_4_CIENCIA: 25)

No entanto, é reconhecida a prática de envolver especialistas na elaboração de novas políticas de combate à pobreza, como se verificou recentemente com a Comissão que elaborou a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza atualmente em vigor, prática que, de acordo com as entrevistas, não se verifica em todas as áreas de política:

“Julgo que nas gerações mais recentes quer no PNAI, quer agora na estratégia de luta contra a pobreza, foi-se muito na perspectiva de recrutar pessoas que se pensa que têm conhecimento. Portanto, quer o PNAI quer agora a, se formos ver, são estratégias que houve o cuidado de terem na sua conceção e seja qual for o desenvolvimento, cientistas sociais com conhecimento da área, coisa que nós não vemos em todas as estratégias de política pública dos governos”
(ENTREVISTA_18_CIENCIA: 7)

4.3 A configuração institucional da relação entre a ciência e as políticas públicas de combate à pobreza

O aconselhamento científico para as políticas de combate à pobreza não tem um aspeto estruturado, isto é, não existe um espaço de encontro institucionalizado e permanente em que ciência e políticas trabalhem em conjunto no desenho, implementação e avaliação de políticas, nem um acervo documental ou um repositório de conhecimento sistematizado.

As entrevistas revelam uma interação pontual entre diferentes organizações, dentro e fora da estrutura da Administração Pública. No campo das políticas destacam-se os gabinetes de estudos ministeriais e os gabinetes políticos dos governantes. No campo científico destacam-se universidades e unidades de investigação como os laboratórios associados e os laboratórios colaborativos ou os observatórios.

Os gabinetes de estudos e planeamento (GEP) dos diferentes ministérios surgem como as estruturas da Administração Pública vocacionadas para a produção de estudos para fundamentar políticas, perceção partilhada por diferentes tipos de entrevistados.

“Eu estou a identificar dois ou três canais que têm sido utilizados, canais, ou recursos, ou estratégias que têm sido utilizadas. Uma que é clássica, tradicional, é que a administração, nas suas diferentes áreas, tem os seus gabinetes de estudos e projetos e planeamento. E alegadamente é a essa estrutura que são confiados os estudos que apoiam a decisão” (ENTREVISTA_15_CIENCIA: 19)

No caso específico das políticas de combate à pobreza, o Gabinete de Estratégia e Planeamento, do Ministério do Trabalho é reconhecido como o organismo que desempenha este papel:

“É o GEP, atualmente é o GEP, até porque é o Gabinete de Estratégia e Planeamento. As estatísticas, os estudos, tem a vertente das relações internacionais, dos estudos e da cooperação. É o que existe na nossa realidade do Ministério, é o GEP, portanto, todo o conhecimento é produzido pelo GEP. (ENTREVISTA_17_AP: 25)

Nalgumas áreas de política está institucionalizada a figura dos Laboratórios de Estado, instituições da Administração Pública que integram o Sistema Científico e Tecnológico Nacional, consolidadas em domínios específicos para prosseguir objetivos de política científica e tecnológica do Estado, atuando sobretudo em domínios de ciência aplicada, tradicionalmente mais associadas a ciências naturais, desenvolvendo atividades de regulamentação, certificação, peritagem, entre outras. O exemplo dos Laboratórios do Estado foi dado por um dos entrevistados³⁰ e acabou por ser transportado para as restantes entrevistas, como exemplo de infraestrutura de conhecimento internalizada na Administração Pública. Na área das Ciências Sociais não existem Laboratórios do Estado, o que pode ser explicado pela especificidade do seu objeto e pelo desenvolvimento mais tardio do que nas áreas científicas tradicionais dos Laboratórios do Estado, gerando processos de institucionalização distintos³¹:

Por outro lado, em Portugal, por várias razões, houve um subdesenvolvimento das ciências sociais durante muito tempo, que levou a que as ciências sociais tivessem dificuldade em afirmar-se. Mas eu não vejo que seja por razões de especificidade das ciências “moles” que não há laboratórios. Eu penso é que – estou a meter-me numa área que não domino - mas eu penso é que, como esses laboratórios não preexistiam ao desenvolvimento do ensino superior, na prática, tentou-se fazê-los

³⁰ Entrevista 1

³¹ Os sete laboratórios do Estado atualmente em funcionamento desenvolvem a sua atividade em áreas das ciências naturais: Instituto Hidrográfico (IH); Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (INIAV); Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses (INMLCF); Instituto Nacional de Saúde Ricardo Jorge (INSA); Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA); Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG); Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) (Fundação para a Ciência e Tecnologia I.P.(FCT), 2022b).

nas universidades e, portanto, repare o papel dos laboratórios associados era muito esse. (ENTREVISTA_18_Ciencia: 23)

Não obstante a visão acerca da preexistência e consolidação institucional, o tipo de conhecimento que é esperado das ciências sociais é também apontado, em entrevistas da Ciência e das políticas, como uma razão que pode explicar a inexistência de Laboratórios do Estado na área das ciências sociais:

“Mas não existe dúvida nenhuma, ou seja, quando cai a ponte de Entre-os-Rios, quando há um acidente com uma pedreira, toda a gente sabe que é o LNEC que tem que ir. Não há dúvida, não há hesitação, o LNEC está muito consolidado nessa área como laboratório do Estado e não existe hesitação nenhuma. Isso não é possível nas ciências sociais. Não é pelo ruído que criaria, não é? Ou seja, muitas vezes, acho que tem menos a ver com a institucionalização do conhecimento na Administração e com a capacidade dos organismos da Administração, nesse caso, dos laboratórios associados terem essa fronteira e do poder político também pedir esses estudos, mas, lá está todo esse processo de maturidade, no sentido em que as ciências sociais são interpretadas, presumo eu, também não me quero estar a meter em outras áreas, mas pelo que me apercebo ou pela minha percepção, são muito mais conotadas com orientações políticas ou se quisermos orientações políticas enviesadas e, portanto, as pessoas imaginam que a tecnicidade da construção de uma ponte não tem orientação política, mas acham que nas ciências sociais é mais propenso a isso e, portanto, tudo isso cria muito mais ruído e portanto, sim, no caso das ciências sociais, haveria sempre um maior ganho relativo em haver na Administração, eu não digo forçosamente quem tenha que fazer uma ponte, mas tem que haver institucionalização desse conhecimento ou pelo menos da relação desse conhecimento com laboratórios associados ou outros centros de produção do conhecimento.” (ENTREVISTA_5_DECISAO: 22)

Os Laboratórios Associados das Universidades e os Laboratórios Colaborativos são vistos como podendo assumir um papel semelhante ao dos Laboratórios do Estado:

Identifica-se na figura do laboratório associado, que não tem a mesma função, mas no fundo, era um pouco essa a ideia, os laboratórios associados terem também uma vocação de contribuírem para as políticas públicas, quer ponto de vista dos diagnósticos, quer do ponto de vista da elaboração, quer do ponto de vista da avaliação e por aí adiante. Mas surgiu um pouco nessa figura dos laboratórios associados e também dos laboratórios colaborativos, surgiram um ou outro mais ligados às ciências sociais, por exemplo, o exemplo de que eu falei agora, o laboratório, para a área do trabalho, emprego e proteção social, portanto, existem algumas. (ENTREVISTA_13_Ciencia: 13)

4.3.1 Visões sobre a institucionalização

A institucionalização da relação da ciência com as políticas na área da pobreza, internalizada na Administração, numa lógica semelhante à dos Laboratórios do Estado, divide os entrevistados no que respeita a vantagens, riscos e necessidade. Uma instituição internalizada assumiria um papel híbrido, conjugando o conhecimento técnico, sobretudo produzido internamente, com o conhecimento científico, produzido externamente.

Do lado das vantagens, a existência de uma instituição específica poderia facilitar a produção de estudos orientados para as necessidades das políticas:

“E vejo isso como vantagem por duas razões, uma porque pode haver até campos de investigação que sejam mais atraentes para a função pública do que para outras entidades de investigação e,

por outro lado, porque a própria capacitação deste, do que fosse um núcleo como este, seria importante na interlocução com a própria ciência que vem de outros lugares, com o conhecimento que vem de outros lugares. (...) É evidente que isto não é para apagar a investigação que se faz noutros lugares, mas tê-la muito direcionada para interesses da função pública, salvaguardada e tendo um papel muito grande “Atenção aos interesses particularistas, atenção todos os dias e a todas as horas” Dito isto, seria um polo interessante de negociação, inclusivamente, com outras fontes de conhecimento que pudessem surgir. (ENTREVISTA_7_CIENCIA: 30)

Outra vantagem da institucionalização seria o estímulo à produção científica e a oportunidade de integrar mais pessoas numa carreira de investigação científica, aumentando a “massa crítica” disponível:

“acho que seria importante, inclusive, porque ao criar isso também daria espaço para formar mais pessoas, para interessar mais pessoas pelo tema. Sabemos que as ciências sociais não despertam o mesmo grau de interesse e de investimento que outras áreas científicas e aqui não é só em Portugal, é algo que é geral”. (ENTREVISTA_10_CIENCIA: 37)

“Em que medida não podia conciliar esta dupla natureza do trabalho? Não é apenas trabalho técnico “puro e duro”, é também trabalho de investigação em muitos domínios. Poderia canalizar investigadores, ou contratar investigadores, mesmo na carreira de investigação, que é outro problema - também está completamente esvaziada -para fazer esse trabalho em articulação com outras atividades que podem ter uma natureza mais técnica e justificar outra natureza funcional da atividade, portanto outra carreira, com técnicos superiores, etc.” (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 24)

A institucionalização, podendo ser vista como positiva por alguns entrevistados da ciência, não deixa de comportar certos riscos, nomeadamente de perda de autonomia e sujeição dos interesses de investigação a outros interesses, numa perspetiva aproximada ao risco de politização apontado na literatura:

Eu reconheço-lhe um perigo que é ela poder ficar atrelada aos interesses mais imediatos da Administração Pública. Reconheço esse perigo. (ENTREVISTA_7_CIENCIA: 30)

É também vista como desvantajosa por potenciar uma lógica de menor agilidade para acompanhar a velocidade e a complexidade das transformações contemporâneas:

Eu não vou tão longe que diga que seja institucionalização, porque não me parece que vá por aí, nem me parece que isso seja, sinceramente, uma situação desejável, porque a institucionalização leva facilmente ao aquilosoamento, portanto à ossificação das coisas e, portanto, à falta de flexibilidade para lidar com situações novas. (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 8)

As entrevistas denotam uma outra perspetiva da institucionalização que aponta, não tanto para a configuração organizacional em si, mas para as lacunas de práticas institucionalizadas. Nesta perspetiva é reconhecido que os GEP corporizam o papel de estrutura institucional na Administração Pública, promotora da relação do conhecimento com a produção de políticas públicas, desvalorizando a necessidade de outra configuração organizacional.

4.3.2 A procura da ciência pelas políticas

Para analisar o funcionamento do aconselhamento científico procurou-se perceber os mecanismos, processos e práticas de procura de conhecimento científico para as políticas de combate à pobreza.

A produção de conhecimento para apoiar as políticas públicas sofreu, no quadro da Nova Gestão Pública, um movimento simultâneo de externalização – a procura de estudos fora da Administração a acompanhar o seu esvaziamento – e de internalização, isto é, de integração de cientistas e especialistas nos círculos mais próximos dos decisores políticos.

Para compreender para que são chamados cientistas, foi solicitado aos entrevistados que indicassem se já tinham sido procurados na qualidade de cientistas ou procurado cientistas, consoante o tipo de entrevistado, e para desempenhar que tipo de papéis.

4.3.2.1 A procura por via da externalização

A procura externa da ciência pelas políticas ocorre por três grandes vias: as encomendas, os concursos de financiamento para projetos de investigação e as consultas a especialistas. Para cada uma destas vias procurou-se perceber os mecanismos que as sustentam, o tipo de necessidades a que procuram responder, a sua regularidade e os papéis desempenhados pelos atores dos dois campos, da ciência e das políticas.

4.3.2.1.1 A via das encomendas

A via das encomendas enquadra os estudos encomendados por organismos da Administração Pública, com recurso a processos de contratação pública, para obter uma resposta externa a diferentes necessidades, como estudos de diagnóstico e, sobretudo, de avaliação. A encomenda constitui-se como a via de procura de conhecimento científico mais próxima da lógica de mercado, em que não é apenas valorizado o conhecimento especializado como também o melhor preço.

Embora obedeça a procedimentos institucionalizados, associados às regras de contratação pública, é uma via utilizada de modo descontínuo, à medida das necessidades que vão surgindo, e não exclusivo da relação ciência/decisão política, atendendo a que, do lado da oferta, há atores de fora do campo da ciência que podem concorrer aos procedimentos concursais. É, portanto, uma via casuística, ativada a cada nova necessidade e, atendendo à lógica concorrencial, aberta a atores que atuam em lógicas não necessariamente científicas.

Na resposta a encomendas, o papel da ciência é o papel de consultoria, o qual pode trazer limitações à lógica de acumulação de conhecimento científico, porque nem sempre o trabalho desenvolvido pode entrar nos circuitos próprios da Ciência:

“Quando nós trabalhamos na lógica do mercado, na lógica de contratação direta, a fronteira entre o que é consultoria e o que é a investigação fica um bocadinho esbatida. E nesta medida, quer dizer, fica esbatida até ao ponto de, por vezes, não ser exatamente claro a quem pertencem os dados primários recolhidos. Há alguns clientes que advogam e estabelecem no contrato que os dados são da sua posse e não podem ser utilizados para nenhum outro fim. Ou seja, se nós quisermos publicar um artigo, ou um Policy Brief ou qualquer coisa, não podemos, não é? não podemos fazê-lo porque não temos a matéria-prima que permite fundamentá-lo. E, portanto, neste sentido, há alguns

trabalhos que, sim, ficam fechados na gaveta, na gaveta do cliente e na nossa, que temos o trabalho e não podemos divulgar resultados. (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 6)

O “cliente” pode assumir um papel no desenvolvimento da encomenda, que varia entre a externalização completa ou um acompanhamento ativo e direto dos trabalhos da equipa que desenvolve o estudo. Nas entrevistas são evidenciados exemplos de colaborações dos dois tipos. As entrevistas permitem ainda perceber que o papel ativo e com maior envolvimento traz ganhos, não só na proximidade entre os dois campos, mas para cada campo em si. Do lado do campo das políticas, em especial no que respeita às vantagens para a Administração Pública, estes trabalhos são vistos como oportunidades de aprendizagem, de “apetrechamento técnico e científico” e de maior capacidade de internalização de conhecimento.

“Mas nós sempre tentámos, quando encomendávamos um estudo fora, ter no fundo alguma ligação à equipa para tentarmos ao máximo conseguir apropriar e ficar com algum know-how do estudo que foi realizado e penso que isso foi bastante útil para muitos dos técnicos, que aprendemos imenso com isso também.” (ENTREVISTA_8_AP: 17)

Para as equipas contratadas as vantagens são também evidenciadas. A primeira é o acesso, aos dados e aos processos de produção desses dados, a testemunhos de participação dos fóruns internacionais em que a Administração Pública participa, informações com detalhes relevantes não facilmente capturáveis sem ser pelo contacto direto entre as pessoas:

“Tivemos também trabalhos com outros Professores, na área da pobreza infantil, em que o trabalho foi feito, quase eram equipas conjuntas, equipas entre a Academia e técnicos nossos aqui do organismo. Portanto, eles iam orientando ou iam aprofundando, construimos quase os termos de referência em conjunto. E depois trabalhámos. E às vezes, nós tínhamos o acesso aos dados, íamos trabalhando mais os dados, eles tinham a componente mais teórica, que nos iam passando, e trabalhámos em conjunto. E isso resultou, foi muito bom, porque as pessoas que aqui estavam na altura, ganharam alguns conhecimentos também nessa área do ponto de vista de quem estava da Academia, era importante porque nós acabávamos por ter acesso, não é que eles também não tivessem acesso, e hoje em dia ainda mais, com a internet e com outro tipo de disseminação, mas acabávamos por estar mais dentro ou de reuniões internas, ao nível da Comissão Europeia, ou aqui mesmo dentro, o que é que precisávamos em concreto, ou o tipo de dados que tínhamos, mais administrativos, os problemas, portanto, eles ficaram a conhecer um bocadinho mais essa componente”. (ENTREVISTA_3_AP: 6)

Outra vantagem é poder assegurar que o trabalho está a ser desenvolvido em resposta às necessidades efetivas e às expectativas de quem encomenda:

“A diferença relativamente a quando é externalizado é essa mesma, não se tem, para o bem e para o mal, para todos os efeitos, não se tem inputs exteriores relativamente àquilo que é feito. Se calhar, faz-se as coisas sem essas interferências exteriores que, como referi, considero que são sempre mais positivas do que negativas, ainda que possam, num momento ou noutro, trazer uma dificuldade acrescida, porque há necessidade de articular posições, há necessidade de fazer apresentações mais periódicas, etc., mas “entre o deve e o haver”, é sempre positivo, é sempre muito mais positivo ter esse tipo de articulação do que não ter e, portanto, ser uma coisa completamente externalizada, também não parece que faça muito sentido.”(ENTREVISTA_11_CIENCIA: 19)

Apesar da lógica de encomendas ser aberta a atores exteriores ao campo científico, são apontadas vantagens da “consultoria científica” destacadas quer do lado das políticas, quer do lado da ciência.

Do lado das políticas, há a consideração da vantagem de o campo científico não depender em exclusivo de respostas a encomendas de “clientes” e poder, por essa razão, oferecer maiores garantias de independência:

“Há várias avaliações que são feitas para agradar o cliente, outras que são feitas com maior nível de independência. Muitas vezes as instituições- por isso é que a Universidade é vantajosa - porque as instituições que o fazem, têm interesse em manter viva essa ligação - são muito mais independentes do que as empresas. As empresas só vivem para o mercado, na universidade, aquilo é um instrumento importante, mas não é um instrumento decisivo para o seu funcionamento.”
(ENTREVISTA_20_DECISAO: 9)

Do lado da ciência, procura-se oferecer garantias de qualidade do trabalho, à luz dos padrões da ciência, vistas como uma vantagem da preferência pela consultoria científica, que não se limita a apresentar resultados que agradem ao “cliente”:

“É numa lógica de consultoria, embora, nós tenhamos constituído uma equipa e uma lógica de intervenção, que concorre no mercado com as outras empresas que fazem consultoria, mas nós fazemos questão de nos diferenciar pelo valor acrescentado do ponto de vista científico. Não temos custos que eles têm, alguns custos nós temos mais reduzidos, nomeadamente com o pessoal, mas depois acrescentamos em intensidade do trabalho, em profundidade do trabalho, a dimensão crítica. Quer dizer, há muitas empresas que estudam algumas coisas que nós também estudamos, concorrem connosco e às vezes ganham, mas a gente... eu já sei o que eles vão dizer antes sequer de eles começarem... eles fazem uma entrevista com o responsável da política e depois arranjam maneira de aquilo bater certo com o que eles querem ouvir e nós, por exemplo, isso não fazemos, mantemos sempre uma certa distância e damos mesmo importância à verificação do que se passa no terreno (ENTREVISTA_4_CIENCIA: 11)

Há também, entre os entrevistados, o reconhecimento do risco de lógicas de menor independência e qualidade vindas também do campo científico:

“eu acho que há centros de investigação, que há escolas que se aperfeiçoaram para fazer apenas avaliações. E que fazem avaliações como se faz um outro exercício qualquer. E eu tenho visto, com muito desagrado, coisas feitas, muito iguais entre si e que não fazem jus à diversidade com que lidamos” (ENTREVISTA_7_CIENCIA: 10)

4.3.2.1.1.1 As razões para encomendar estudos

Outro aspeto relevante é tentar perceber as razões pelas quais se encomenda estudos. De acordo com as entrevistas, as encomendas incidem maioritariamente em estudos para a formulação ou para a avaliação de políticas.

Porque o ponto do desenho, lá está, e aqui até pensando nesta lógica da procura, o ponto do desenho já é, ou mesmo até de uma avaliação mais formal já é um trabalho por encomenda. E esse trabalho tem existido, nós temos tido algumas. Sempre com nuances na verdade, temos tido contactos de diversos organismos públicos e também de alguns organismos da administração não central, câmaras e afins. Para colaborar precisamente não só na conceção, mas também numa avaliação, às vezes até Ex- ante, portanto, de políticas que estão a ser desenhadas ou que estão prestes a entrar em vigor. E portanto, sim o Centro participa desse ponto de vista mais

institucionalizado nesse processo de desenho e avaliação de políticas públicas, mas não é, na verdade, esta não é a sua principal atividade. (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 2)

Estas encomendas podem surgir para colmatar algumas lacunas de conhecimento identificadas ou podem resultar de obrigações legais, como por exemplo, os requisitos europeus. Nesta matéria as opiniões não são consensuais.

Do lado da Ciência, há quem reconheça que existem encomendas fundadas na necessidade de ter mais conhecimento para fundamentar decisões:

“acho que há casos em que se trata de responder apenas a uma espécie de imposição externa, mas também acho que há casos em que de facto há vontade de conhecer mais, olhar para um determinado fenómeno utilizando outras perspectivas, e aprender, ou pelo menos, recolher subsídios para poder tomar decisões mais adequadas. Acho que há os dois lados.” (ENTREVISTA_10_CIENCIA: 25)

Mas há também quem tenha a percepção de que as encomendas, sobretudo no que respeita à avaliação de políticas, se limitam ao cumprimento de obrigações impostas externamente, associadas aos fundos europeus ou a compromissos com outras organizações internacionais, como por exemplo a OCDE:

“Eram raras, ou são raras ainda, as avaliações de política pública que não têm a ver com as nossas obrigações internacionais, seja na União Europeia, seja nossa OCDE e, portanto, nós não temos uma cultura, ainda hoje, de avaliação de políticas públicas como estratégia do Estado, ou seja, o Estado ter um plano nacional de avaliação em que se considera que é prioritário avaliar esta política e aquela, isso não existe fora do quadro do cofinanciamento.” (ENTREVISTA_18_CIENCIA: 9)

Esta ideia surge associada a uma visão de que a procura de estudos científicos não é sistemática e é insuficiente:

“É verdade que em algumas circunstâncias, esses departamentos de estudo, planeamento e avaliação encomendam trabalhos à Academia ou centros de estudo, para complementar ou suportar as suas propostas. Mas eu tenho ideia que isso, apesar de tudo, não tem uma expressão tão significativa quanto deveria ter, nomeadamente no campo da própria avaliação das políticas públicas, da avaliação de impacto das políticas públicas, no ciclo de avaliação e de melhoria das políticas públicas, que poderia ter. (ENTREVISTA_15_CIENCIA: 19)

Do lado do campo das políticas, em especial na visão da Administração Pública, confirma-se a procura por conhecimento fundada na necessidade de saber mais, de ter mais conhecimento disponível:

“A experiência que eu tenho tido de trabalho quer aqui, quando nos pedem, quer como dirigente da Administração Pública e técnica, é que é genuíno, normalmente, esse pedido. Nos trabalhos que eu fiz e fizemos ao longo dos tempos, era genuíno porque nos ajudava com uma visão. Ainda hoje é assim! Não, precisamos se calhar porque nos dá uma visão diferente, tem um conhecimento aprofundado de determinada matéria, e isso, eu acho, que é de alguma maneira genuíno.” (ENTREVISTA_3_AP:36)

Não obstante a vontade genuína de ter mais conhecimento, nem sempre as encomendas resultam estritamente de necessidades identificadas no campo técnico-político, levantando questões acerca da utilidade dos estudos motivados apenas pela disponibilidade de financiamento:

“Houve momentos em que tudo era matéria de um estudo, uma publicação, duas, três e quatro vezes e não acrescentava mais em relação à primeira. Isso aconteceu talvez até ao período da Troika, em que houve uma recessão nesse tipo de disponibilidade orçamental. Havia orçamento muito forte e era, no fundo, a oferta que gerava a procura, oferta até, se calhar, mais financeira do que de necessidade. E houve muitos estudos que foram feitos porque havia dinheiro para os fazer.”
(ENTREVISTA_19_DECISAO: 25)

As encomendas, podendo ter um efeito de estímulo à produção de conhecimento científico, não são vistas como um impulsionador decisivo para os estudos sobre a pobreza.

“Eu acho que a Administração Pública tem-se tornado um cliente mais frequente, mas ainda assim não creio que seja o principal impulsionador. O principal impulsionador eu acho que ainda continua a ser a própria Academia, os seus estudantes, a sua progressão, as candidaturas a projetos, as investigações próprias, e por aí fora. Mas tem havido, claramente, mais encomendas, neste sentido, por parte dos serviços do Ministério” (ENTREVISTA_14_CIENCIA: 36)

4.3.2.1.2 A via das chamadas para projetos de investigação

Outro mecanismo de procura da ciência é a chamada para projetos de investigação. O financiamento a projetos faz parte do financiamento regular à ciência, previsto na Lei da Ciência (Decreto-Lei nº 63/2019) e insere-se nos programas de financiamento público, implementados pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), a agência pública que, em Portugal, tem por missão o apoio à investigação científica. Genericamente, tem por objetivo estimular a produção de conhecimento científico e, por essa razão, é dirigido exclusivamente a instituições que desenvolvem investigação científica. É um aspeto basilar da política de ciência em Portugal, ao qual as unidades de investigação recorrem de modo a desenvolverem as suas atividades. Os exemplos adiante destacados não se confundem com estes mecanismos de financiamento regular à investigação, por via da política científica, cingindo-se aos exemplos de chamadas específicas para projetos que têm por objetivo o desenvolvimento de investigação científica orientada para necessidades identificadas pelo campo das políticas. Com efeito, o foco, neste trabalho, são os mecanismos da procura da ciência por parte do campo das políticas, portanto, a ciência para as políticas e não as políticas para a ciência.

De acordo com as entrevistas, as chamadas à Ciência não constituem uma novidade no estímulo à produção de conhecimento especificamente para apoiar as políticas públicas, embora sejam esporádicas. No âmbito do Ministério do Trabalho, este mecanismo terá sido adotado, por exemplo, no âmbito dos trabalhos do Observatório do Emprego e Formação Profissional, nos anos 90 do século XX:

“chegou-se à conclusão que existia um conjunto de problemas, que eram reiterados, que era importante estudar-se de uma forma mais profunda, que nós na Administração não conseguíamos estudar. E foi aí que se fez uma chamada, agora teria outro nome, sobretudo com base nos peritos que lá estavam, fizeram uma listagem de temas que era necessário estudar três grandes temas e depois, dentro desses grandes temas, desagregaram aquilo com um conjunto de temáticas mais específicas. E depois foi feito um convite à manifestação de interesse, reunimos uma listagem de

centros académicos, em Lisboa, no Porto, no Algarve, e enviámos essas listagens perguntando se tinham interesse, em que áreas é que teriam interesse e capacidade para desenvolver trabalhos e depois, a partir daí, lançaram-se os concursos. Houve um género de um inquérito, digamos assim, e houve algumas áreas que tiveram uma maior adesão e depois percebemos que havia capacidade nas Universidades e interesse para aprofundarem aquelas temáticas” (ENTREVISTA_3_AP: 2)

Nesta altura assistia-se à diminuição dos departamentos de estudos na estrutura da Administração Pública, ao mesmo tempo que se assistia à expansão do “mundo académico” e à capacidade crescente das universidades para produzir conhecimento, com a qual a Administração Pública não podia concorrer, aspeto também denotado em entrevistas:

“Hoje, a Administração Pública foi um bocado esvaziada dessas competências e, portanto, agora cabe às universidades, aos centros de investigação, esse papel. É bom, por um lado, porque de facto a investigação que é algo obrigatório nas universidades é feita, e serve a Administração. Mas por outro lado, é mau porque há uma dinâmica própria, uma endogenia própria da Administração Pública que se perde. E a Universidade corre o risco de ser um prestador de serviços e não um ator que possa estar mais por dentro das decisões.” (2024-01-30 _ENTREVISTA_6_CIENCIA: 9)

Nas entrevistas foram ainda elencados outros exemplos de chamadas da ciência, para desenvolver investigação orientada para problemas identificados no campo das políticas. Foi o caso de uma chamada, em 2000³², neste caso lançando um concurso por via da Fundação da Ciência e Tecnologia (FCT) e não diretamente por um Ministério, e também do concurso “Ciência para as Políticas Públicas”³³, com a primeira edição em 2023 e a segunda edição em 2024, como momentos separados no tempo por mais de duas décadas e vistos como “excecionais”:

“Houve momentos, em 2000, com a Fundação Ciência e Tecnologia, de se pensar num conjunto de matérias em que a universidade se envolvia para suporte de políticas públicas, como está agora a ver com o PlanAPP no âmbito da Replan. Foram dois momentos excecionais, em que esses estudos são feitos a pensar na administração pública e no planeamento. Para isso, teria que haver linhas de financiamento regulares para administração pública, com ou sem FCT, ter esta preocupação de envolver a Academia” (ENTREVISTA_19_DECISAO: 25)

Estes exemplos podem ser ilustrativos do movimento de externalização da produção de conhecimento que se começa a desenhar com a redução dos departamentos de estudos da Administração Pública e a consequente redução de capacidade de produção de conhecimento para apoiar as políticas públicas. Tal como nas encomendas, assentam também numa lógica concorrencial, apesar de específica para o “mercado da ciência”:

“Estão a fazê-lo, na minha opinião, com estes concursos do Science for Policy, sob uma forma, tem muito a ver com o New Public Management, que é sobre a forma da criação de um mercado. Eu posso discutir se é bom, se é mau, não interessa, mas basicamente, o que está a dizer que um modo eficaz de obter conhecimento científico útil para a decisão é o PlanAPP consultar o mercado dos cientistas.” (ENTREVISTA_18_CIENCIA: 27)

³² Esta chamada no ano 2000 foi referenciada numa entrevista e não foi possível obter informação adicional quanto aos temas abordados e aos estudos produzidos, nomeadamente especificamente sobre a pobreza

³³ <https://www.fct.pt/concursos/science4policy-2024-s4p-24-concurso-de-estudos-de-ciencia-para-as-politicas-publicas>

O papel da ciência, na resposta a estas chamadas, é de produção de conhecimento numa lógica mais ampla e, eventualmente, de criação de “bem-público”, ao passo que a Administração Pública funciona mais como impulsionadora da produção de conhecimento científico, do que como “cliente” de um produto especificamente ligado ao desenho e implementação de políticas, de carácter mais instrumental.

O impacto potencial nas políticas, por esta via, pode ser mais indireto, quando comparado com o impacto dos trabalhos por encomenda, embora mais direto, quando comparado com a investigação fundamental, desenvolvida pelos investigadores e académicos, no quadro das suas carreiras e interesses de investigação.

Numa entrevista, chama-se a atenção para o facto de, nos concursos de financiamento para projetos de investigação, por via de programas comunitários, os contributos potenciais da investigação para as políticas públicas serem um critério de avaliação do mérito das candidaturas, denotando um esforço da política científica para gerar conhecimento mobilizável para as políticas:

“Aliás, no próprio no próprio desenho dos concursos de financiamento europeus para projetos de investigação científica, uma das componentes de avaliação é a capacidade de os resultados promoverem melhores e mais eficientes e eficazes políticas públicas”. (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 10)

A partir dos discursos dos entrevistados, depreende-se que as encomendas e as chamadas para investigação a partir da Administração Pública e fora do quadro do financiamento regular da ciência, têm em comum o facto de serem casuísticas e descontínuas, revelando que as encomendas ou o financiamento de investigação aplicada às políticas públicas não são mecanismos de procura de conhecimento regulares e institucionalizados, apesar de assentarem em procedimentos institucionalizados, como a contratação pública ou concursos de financiamento a projetos por via da entidade responsável pela ciência.

4.3.2.1.3 A via da consulta a especialistas da ciência

Os especialistas ou peritos são indivíduos a quem é reconhecido serem detentores de conhecimento académico, especializado em determinada área (J. Christensen, 2023). No campo das políticas existem também especialistas em políticas de combate à pobreza, portadores de conhecimento especializado, como os técnicos da Administração Pública que acompanham estas políticas - alguns dos quais participantes nas entrevistas. No entanto, a análise neste trabalho incide especificamente na procura pelos especialistas da ciência, isto é, académicos e investigadores que, com base no reconhecimento dos trabalhos académicos e de investigação que desenvolvem, são consultados pelo campo das políticas.

As consultas a especialistas da ciência são uma via de procura de conhecimento que assume um carácter relacional mais próximo, individualizado e informal. Neste caso, o papel do cientista não é o de produzir conhecimento para uma questão específica, mas o de dar opiniões cientificamente informadas.

“No fundo, com a decadência dos organismos de planeamento da Administração Pública, em algumas áreas e a pobreza é o caso, é um deles, no fundo, o Estado contou sempre com a comunidade académica, não tanto para criar evidência no momento de desenvolver políticas, como para procurar no desenvolvimento políticas contar, se quisermos, com um saber acumulado nos especialistas.” (ENTREVISTA_18_CIENCIA: 7)

São consultadas pessoas específicas, portadoras de conhecimento científico especializado pelo qual são reconhecidas, para participações diversas e com diferentes níveis de formalização. A participação dos especialistas pressupõe uma aproximação maior ao campo das políticas. Estas formas mais próximas de aconselhamento podem ser de carácter mais informal e pontual ou podem ser mais formalizadas, por exemplo por via da constituição de grupos de trabalho, comissões para desenho e acompanhamento de políticas ou a participação em conselhos consultivos ou científicos.

Conforme observado, no caso das encomendas de estudos, pode haver um trabalho mais ou menos próximo com a Administração, embora a lógica seja pedir a alguém externo que produza o estudo. Na lógica da consulta, os especialistas assumem uma figura de consultor externo especializado para garantir a qualidade científica dos trabalhos desenvolvidos internamente na Administração:

“Então fizemos esses estudos de impacto, tinham um quadro teórico muito aprofundado, mas com orientação dos professores. Portanto, nós fizemos um quadro teórico, uma pesquisa, eram entrevistas, análise qualitativa ou então com base também de dados, por exemplo, nos beneficiários, foi muito mais de questionários. Eu fiz entrevistas aos técnicos. E depois fazer toda aquela análise das variáveis e das respostas. E depois as conclusões e propostas. E todo este trabalho- no fundo era quase uma tese. Este trabalho foi por uma Professora, que era consultora do estudo, dava-nos orientação, mas o estudo era elaborado, era da nossa responsabilidade, mas claro que eles eram consultores do projeto e ajudavam muito, para que fosse com bases científicas.” (ENTREVISTA_17_AP: 9)

As consultas pontuais incluem auscultações no âmbito do processo de desenho de novas políticas, como aconteceu no caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, por iniciativa da Comissão que a elaborou:

“É claro que depois há outras coisas, mas não têm esse estatuto de consulta enquanto investigador, vamos dizer perito, se assim se pode chamar, no âmbito de estudos sobre a pobreza e sobre a exclusão social. Por exemplo, no âmbito da Estratégia de luta para a erradicação da pobreza, eu não fui convidado para essa comissão, participei na consulta que foi feita, houve uma consulta que foi feita, que foi dirigida a vários investigadores, académicos, personalidades e eu dei o meu contributo, naturalmente, mas nessa qualidade.” (ENTREVISTA_15_CIENCIA: 5)

“Também fui consultado para a estratégia nacional. Aí não fui propriamente membro, mas sei que eles fizeram questão de me consultar, porque me disseram e eu conheço bem as pessoas que estiveram a fazer esse documento.” (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 2)

“Por exemplo, agora quando foi pensada a Estratégia anti-pobreza, produzida pelo Governo em 2021, também me enviaram um pedido, que desse ideias sobre o que é que eu pensava do assunto,

e eu também respondi, disse o que achava do assunto. Portanto, digamos há assim formas de intervir, que têm um aspeto não estruturado, mas pode ser útil para o decisor político saber o que é que os investigadores pensam do assunto.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 9)

Estas consultas também se podem traduzir, por exemplo, em convites para a participação em eventos, seminários ou colóquios, destacados em entrevistas, quer do campo das políticas, quer do campo da ciência:

“E chamamos muitas vezes a atenção para o poder político, para que seria importante auscultar determinado académico, determinado investigador, ter determinado tipo de trabalho e quando nos desafiam a organizarmos esses encontros, na presença do poder político, nós fazemo-lo. (ENTREVISTA_19_DECISAO: 15)

O reconhecimento e interesse em ouvir os especialistas é valorizado em entrevistas com a Ciência e visto como uma oportunidade de discussão, reflexão e chamada de atenção para aspetos que possam carecer de ação política:

“Mas de qualquer maneira, acho que a primeira coisa é valorizar o interesse que muitas vezes é manifestado, de ouvir opinião, saber como é que pensa. Já fui contactada por várias pessoas que querem ouvir, e isso é bom. É bom que se tenha a possibilidade de pôr em cima da mesa coisas que podem ser conversadas e que têm visões distintas.” (ENTREVISTA_7_CIENCIA: 8)

O papel assumido pelos especialistas da ciência nestas iniciativas de carácter mais pontual é sobretudo o de contribuir para o debate. E este contributo é valorizado de ambos os lados. Por exemplo, do lado da decisão, por trazer elementos necessários à “boa decisão”:

“Portanto, a segurança da decisão e o respeito pelos destinatários, exige-nos, realmente, que a gente esteja bem informada, com todos os elementos. Eu, como sempre trabalhei muito em equipa e sempre gostei de trabalhar em equipa, eu, decisões grandes, reunia sempre pessoas antes de tomar uma decisão, sobretudo aquelas pessoas que sabia que eram capazes de ter uma posição diferente. Nós sozinhos não vemos tudo, todos é que vemos tudo. Eu tinha necessidade de ter o contraponto de alguém que se lembrasse “olhe, já viu este aspeto, aquele?”. Portanto, quanto mais informação e contraditório houver, melhor.” (ENTREVISTA_12_DECISAO: 25)

Outra forma de envolver especialistas científicos é através da participação em grupos de trabalho, comissões para desenho ou acompanhamento de políticas, conselhos consultivos ou científicos.

Do lado da decisão, integrar académicos na Comissão que desenhou a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza foi entendido como a possibilidade de beneficiar de olhares externos passíveis de serem confrontados com a visão da Administração Pública, mais diretamente implicada nas políticas. Tratava-se de acrescentar capacidade de reflexão crítica:

“Nós estávamos a falar, por exemplo, desta ideia, a dicotomia não é completa, mas entre um especialista académico, ou alguém com maior conhecimento do quotidiano e no terreno, mas o que certamente se precisaria era deste confronto e da discussão entre as duas coisas. E aqui também me parece um bocadinho que esse confronto também teria que existir entre um olhar interior à Administração Pública e um olhar exterior à Administração Pública e, portanto, independentemente desse conhecimento poder existir na Administração Pública, eu duvido que alguma vez a constituição - quer dizer, poderia ser certamente, mas com prejuízo para a própria estratégia - pudesse dispensar olhares exteriores à Administração Pública. (ENTREVISTA_5_DECISAO: 8)

O papel dos cientistas no trabalho destes grupos ou comissões é, sobretudo, a capacidade de reflexão crítica sustentada no conhecimento que detêm e no olhar externo que trazem, também assim entendido pelos académicos participantes em diferentes conselhos de acompanhamento das políticas de combate à pobreza:

“Portanto, nesses conselhos, talvez a experiência que eu vejo é decisores preocupados e que estão genuinamente inquietos, como é que a coisa se pode resolver, poderem abrir-se, e até com alguma sinceridade, à possibilidade de reflexão coletiva sobre como é que poderá ser uma forma, nem que seja por pequenos passos, de ir tentando dar os passos certos. Ainda que sejam pequenos e que não seja possível dar os grandes, que os passos que se deem, pelo menos, sejam certos, ou que venham num caminho de que não nos possamos arrepender.” (ENTREVISTA_16_CIENCIA: 15)

Nalgumas entrevistas surge o exemplo das comissões de livros brancos e verdes³⁴. Embora estes instrumentos não tenham sido adotados no caso específico das políticas públicas de combate à pobreza, constituem-se como exemplos relevantes para a procura de conhecimento por via dos especialistas académicos:

“Mas, portanto, existe uma outra forma que é a consulta casuística para determinados projetos. Quando há uma Comissão, aí a ligação com o meio científico e académico é feita normalmente com frequência. Estou a falar no caso da pobreza, mas as chamadas comissões dos Livros Verdes, dos Livros Brancos recorrem frequentemente à contribuição da universidade. Portanto isso é chamar a Universidade para contribuir, ou pessoas vindas do meio da investigação, ou da produção de conhecimento, para participarem em fases diferentes, basicamente as fases de preparação das políticas, as fases de avaliação, de acompanhamento, nos vários momentos da avaliação, recorrem com frequência, e nesta área também.” (ENTREVISTA_20_DECISAO: 3)

“tivemos trabalhos com a Academia ao nível dos Livros Verdes das relações de trabalho, dos Livros Verdes do futuro do trabalho e portanto, aí há uma ligação porque esses temas não são só trabalhados por pessoas dos ministérios, são também por pessoas da Academia, de diferentes áreas da Academia.” (ENTREVISTA_8_AP: 13)

Também surgem experiências de integração em grupos de trabalho criados em torno de indicadores estatísticos:

“Eu recordo-me de uma oportunidade que eu tive (...), de ter sido convidado para coordenar um grupo de trabalho (...) Foi um trabalho que misturou um bocadinho componente política, mas tinha muito componente também técnica, de encontrar indicadores de monitorização desse fenómeno. Foi um desafio académico e um desafio político, porque depois aquilo acabou por mexer em variáveis que não eram propriamente muito cómodas, especialmente quando se falava no âmbito europeu, em que a diversidade dos países é enorme. Essa recordo-me que terá sido talvez uma ocasião em que eu tive oportunidade de ir mais longe nesse trabalho, sim.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 5)

³⁴ Os livros verdes e brancos inserem-se nos processos legislativos nacionais, inspirados pelas lógicas europeias, sendo os primeiros orientados para a reflexão acerca de determinadas matérias e os segundos orientados para a formulação de propostas legislativas. Os livros verdes podem constituir-se como pontos de partida de reflexão para uma determinada matéria legislativa. São exemplos o Livro Verde das relações laborais (Dornelas et al., 2006) e, mais recentemente, O Livro Verde do Futuro do Trabalho (Teresa Coelho Moreira e Guilherme Dray (coordenadores científicos) et al., 2022)

Não obstante a valorização da participação, muitos destes processos assentam em lógicas de maior informalidade e no contributo *pro bono* e “quase voluntário” dos especialistas. As participações dos especialistas, neste sentido, são próximas de um papel de ativismo científico e de comprometimento com a causa da pobreza uma vez que não lhes conferem qualquer contrapartida, nem remuneração ou impulso em termos de progressão na carreira académica:

“As pessoas que estiveram na Comissão da Pobreza (...) ninguém foi remunerado, as pessoas estiveram quase voluntárias nessa Comissão. Mas foi formalizado, foi constituído, identificado um conjunto de peritos que estiveram.” (ENTREVISTA_3_AP: 8)

As duas vias anteriores – encomendas e financiamento a projetos – pressupõem que há financiamento público, não são, portanto, trabalhos *pro bono*. No caso dos projetos de investigação, tratando-se de produtos científicos, podem contar para efeitos de progressão na carreira assim. Também nas encomendas em que o “cliente” consente, embora menos frequentemente, os dados podem ser utilizados para efeitos de publicações científicas. O mecanismo das consultas pode ser, por essa razão, a via de recrutamento de especialistas que requer um perfil de cientista que vê o produto do seu trabalho como algo que vai para lá da lógica produtivista da ciência.

4.3.2.2 A procura através da internalização

A internalização traduz-se numa forma de chamar a ciência a participar nas políticas através da participação nos círculos mais próximos da decisão, ou seja, quando os decisores políticos chamam académicos ou investigadores para o desempenho de cargos públicos, por exemplo em gabinetes ministeriais ou a dirigir organismos da Administração:

“Depois, há várias formas que, em diferentes momentos, se recorre para a contribuição do meio académico ou científico para a formulação das políticas públicas, ou para a sua avaliação, estudos de vária dimensão que se podem fazer. Uma delas é na composição dos gabinetes. Portanto, o recrutamento na universidade tem essa preocupação muitas vezes. Os gabinetes são a primeira estrutura de apoio - a mais próxima, não digo que seja a mais importante - mas a estrutura mais próxima de apoio aos responsáveis políticos e, na composição desses gabinetes, é muito frequente, pelo menos nalgumas experiências governativas, que uma parte significativa seja preenchida por pessoas com experiência, ou com trabalhos, ou com proximidade ao meio académico e científico. E quando digo para os gabinetes digo também para os cargos de direção.” (ENTREVISTA_20_DECISAO: 3)

Este processo de internalização é o de maior aproximação entre ciência e decisão política, mas, ao mesmo tempo, é mais invisível, porque a partir do momento em que um académico ou investigador integra estruturas de decisão política, passa a ser um ator político, ainda que temporariamente, com um “foco” distinto do foco do cientista que atua como ator externo ao campo das políticas:

“Repare, nos gabinetes do Governo têm todos a assessorá-los pessoas que não são nada ignorantes, pelo contrário. Uma boa parte deles vieram das universidades, vieram de centros de investigação ou são técnicos que, pelo menos nessas áreas, são pessoas que sabem muito daquilo. Quem está lá a assessorar os governos, sabem também das políticas e fizeram investigação, sabem. Mas ali, o foco é todo no objetivo político. E, portanto, aquilo é tudo filtrado de maneira a ver dali

o que é que pode ser útil ou o que é que há a evitar. E dificilmente são favoráveis à abertura de grandes debates que possam ir a fundo, que possam ir ao fundo das coisas.”
(ENTREVISTA_4_CIENCIA: 21)

O papel da ciência no quadro da internalização pode ser o de aconselhamento por via da transmissão de conhecimento especializado, ou o de mediação e síntese de conhecimento útil à decisão, mas num circuito fechado e em relação ao qual é mais difícil discernir o papel da ciência e o papel da política.

4.3.2.3 Como são identificados os atores da ciência para as diferentes vias da procura?

A identificação dos atores da ciência varia consoante a via de procura utilizada. Na via do financiamento dos projetos de investigação, os concursos dirigem-se a instituições – unidades de investigação – e não a indivíduos. Nesta modalidade, a procura é aberta a todos os potenciais interessados do campo científico.

Na via das encomendas, a procura é também institucional, embora possa ser mais dirigida a determinadas entidades do que a outras. Este mecanismo assenta em regras de contratação pública e pode iniciar-se por uma consulta prévia a um número limitado de entidades, convidando-as a apresentar uma proposta a um concurso. Este leque de entidades introduz um primeiro mecanismo de escolha e de redução de potenciais candidatos, uma vez que a entidade vencedora será necessariamente uma de entre aquelas consideradas adequadas para o convite inicial.

Bom, só clarificar, normalmente estas encomendas, quer dizer, não são calls, mas são encomendas que não são diretas, portanto, passam sempre por um processo de contratação pública. Obviamente que não é uma call aberta, portanto, normalmente até, a entidade contratante identifica um conjunto, cinco ou dez, não sei quantas entidades, para convidar. (ENTREVISTA_11_CIENCIA: 17)

Na perspetiva da decisão política, esta escolha de uns em detrimento de outros resulta de um conhecimento prévio das “orientações científicas” e de uma avaliação de quais serão mais próximas da solução pretendida:

“O que acontece muitas vezes é que diferentes governos têm relações com a comunidade científica que são, de alguma forma, mediados por uma avaliação das orientações científicas de quem é contratado. O que é absolutamente natural.” (ENTREVISTA_20_DECISAO: 7)

Na perspetiva da ciência estas escolhas parecem ser encaradas também com alguma naturalidade, por ser um aspeto decorrente da lógica de mercado em que assenta o processo de encomenda:

“Isto acontece com todas as unidades de investigação. Talvez mais com umas, porque gozam de ganhos reputacionais de trabalhos anteriores. E de escala. E são mais frequentemente contactadas por alguns organismos públicos ou atores políticos. (...). Repescando uma lógica economicista de ver a coisa...nós estamos integrados num mercado, e portanto, tudo o que são potenciais clientes e potenciais fornecedores, entram aqui num jogo. Em determinadas áreas, fará sentido procurar uns em detrimento de outros, e vice-versa. E portanto, todos estamos sujeitos a estas lógicas.” (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 12)

Para além da lógica de mercado, as entrevistas evidenciam que a ciência não está imune aos debates políticos e ideológicos, os quais se manifestam na legitimação de determinadas correntes epistemológicas, favorecendo maior penetração no campo das políticas de umas face a outras:

“Porque depois também há estas questões, dentro do próprio campo científico, lógicas de legitimação e de poder entre comunidades epistémicas, e isto também influencia muito depois o processo de tomada de decisão política, porque há umas comunidades e as suas devidas propostas que são mais valorizadas e tidas em conta, do que outras.” (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 32)

Já nas consultas a especialistas, as escolhas recaem sobre indivíduos, identificados com base em diferentes critérios que, no seu conjunto, contribuem para a entrada num “radar” de que o campo das políticas dispõe quando necessita de consultar académicos ou investigadores. Ao longo das entrevistas foram explicitadas duas fontes principais para a identificação de especialistas da ciência - as redes de relacionamento e as publicações científicas:

“Eu diria que o primeiro fator talvez fosse um fator importante, sem dúvida nenhuma, essa informalidade de relação entre as pessoas. Diria que é um fator importante, mas diria também de facto que, enfim, a exposição do trabalho que vamos fazendo, nomeadamente as nossas publicações são também um fator importante, sim.” (ENTREVISTA_9_CIENCIA: 27)

As primeiras “entradas no radar” resultaram da necessidade de associar o desenvolvimento de projetos de luta contra a pobreza à produção de conhecimento, por via da investigação-ação, de acordo com as regras dos programas europeus de luta contra a pobreza.

“Uma das condições desses projetos de luta contra a pobreza, do segundo programa europeu de luta contra a pobreza, eram projetos denominados e metodologicamente definidos como de ação-pesquisa. Agíamos, atuávamos na comunidade, mas ao mesmo tempo aprendíamos e avaliávamos. Produzir conhecimento sobre a intervenção. Portanto, pela primeira vez nós tivemos, nas nossas equipas, projetos ação-pesquisa.” (ENTREVISTA_12_DECISAO: 3)

Esta necessidade gerou um processo de procura com base em círculos de relacionamento informais, para identificar pessoas da Academia com a melhor preparação e interesse na produção de conhecimento nesta área, uma vez que, à data, não havia ainda especialistas sobre a pobreza na Academia portuguesa. Terá sido neste processo que a Sociologia portuguesa se envolveu mais de perto com os estudos nesta área:

“Na altura, até era um contacto “Olha, eu conheço, vamos falar com ele, vamos ver se...”, foi muito assim ainda, porque a coisa não estava instituída. Não havia uma relação estabelecida entre as organizações da administração pública e a universidade. Essas coisas não existiam. Sabe o que é que obrigou? A necessidade! A necessidade, que havia ali uma tarefa, uma função, uma atividade, para a qual precisávamos de uma certa especialização e certa preparação técnica. Nós não tínhamos e então tivemos que procurar “quem é que está mais preparado para isto?” E na altura verificámos que seria, em princípio, a sociologia, que na altura também tinha um currículo que se calhar não estava muito virado para isso, que era mais os “macro”, também não estava. Mas havia sociólogos que manifestaram gosto e vontade de experimentar. Eu acho que houve uma perceção de que aquilo era um caminho importante e interessante para a sociologia, porque era o conhecimento próximo da realidade. Porque o conhecimento que tinham era um conhecimento macro, um conhecimento das estatísticas, e ali dava-lhes a proximidade, onde as coisas acontecem.

E acho que houve da parte de alguns sociólogos essa curiosidade, esse interesse. (ENTREVISTA_12_DECISAO: 5)

A lógica de trabalho conjunto com a Academia propicia a criação de laços, mais ou menos informais, facilitadores de pedidos de consulta a especialistas, quando necessário, e acaba por ser um mecanismo relevante para a entrada no “radar” da Administração Pública.

Promoveu uma maior ligação das pessoas, dos académicos que estavam, a poderem vir colaborar futuramente com a Administração. (ENTREVISTA_3_AP: 4)

No que respeita às redes de relacionamento, são ainda destacados os contactos que se estabelecem em círculos de proximidade política:

“Um eixo tem a ver com a proximidade política. Ou seja, as pessoas que produzem conhecimento também são ativistas políticos, estão próximos de determinados partidos políticos e vão, por essa proximidade política, ser mais chamadas. E isto, aliás, é perfeitamente natural, porque como estão envolvidos em processos políticos, os políticos sabem quem eles são, porque são pessoas da sua relação. «Olha, para este assunto?», «Ah, conheço este, aquele e aqueloutro». E isto não é uma questão específica da política, isto é uma questão específica da natureza humana. Nós vamos tender naturalmente a chegar às pessoas que conhecemos. São pessoas da mesma área política, também é relevante. Mas a questão, há aqui um mecanismo que claramente tem a ver com uma questão básica da natureza humana que é os círculos de relacionamento das pessoas.” (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 6)

Nas entrevistas sugere-se que os cientistas podem trazer aos círculos mais próximos da decisão política a capacidade de comunicar e apresentar o conhecimento de um modo racional e sistemático:

Eu acho que esta capacidade de conseguir chegar às pessoas e de apresentar o pensamento de uma forma racional e sistemática também é valorizado por quem está a proceder ao recrutamento das pessoas para trabalharem com os políticos nas políticas públicas. (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 8)

Esta competência, foi valorizada no “recrutamento” de um entrevistado, originário da investigação científica, primeiro para atividade partidária e, mais tarde, para integrar o trabalho num gabinete ministerial:

E na altura precisamente, um dos argumentos que usaram, o que acharam, era que eventualmente eu conseguiria fazer uma boa ponte, do ponto de vista da comunicação, entre a leitura e interpretação dos dados e o discurso político. (ENTREVISTA_5_DECISAO: 2)

4.3.3 A utilização do conhecimento

De acordo com Weiss (1979), os efeitos diretos dos estudos na decisão política são ocasionais e a expectativa linear e “otimista”, que espera que os resultados de um estudo tenham uma tradução direta na resolução de um determinado problema de política, não se verifica na realidade. Com efeito, esta expectativa “otimista” não corresponde nem às lógicas de incorporação de conhecimento observadas nas políticas de combate à pobreza, nem às expectativas dos entrevistados.

“Sabe que, a influência que se tem, do estudo na política, é muito difuso porque nós não sabemos muito bem quando é que isso acontece, se acontece.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 7)

Mesmo não esperando a adoção integral das recomendações de um estudo, há uma expectativa, sobretudo no que respeita aos trabalhos por encomenda, de que os resultados sejam úteis a decisões políticas. Entre os entrevistados da Ciência, há quem tenha a curiosidade de compreender em que medida a política foi influenciada, para procurar compreender o que explica a adoção de algumas recomendações e a não adoção de outras:

“Mas fica-me sempre a curiosidade de perceber porque é que, do meu ponto de vista, algumas coisas que eram tão da mesma linha do que as são aceites, não são aceites e depois venho a perceber que de facto há outras determinantes.” (ENTREVISTA_7_CIENCIA: 16)

Há também quem reconheça, de uma forma explícita, os seus contributos, resultantes de consultas pontuais acerca de determinadas propostas de política:

“E noto no que está na estratégia nacional, alguns reflexos daquilo que eram as minhas recomendações, que eu, aliás, tive o cuidado de fazer uma recomendação bastante extensa e circunstanciada. (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 2)

No que respeita à utilização dos estudos, nas entrevistas destacou-se “a gaveta”, expressão utilizada em sentido figurativo para descrever o destino de estudos e relatórios realizados que não são publicados ou sequer utilizados:

Um problema é o problema da gaveta. E qual é o problema da gaveta? É a Administração encomenda estudos, que servem simplesmente para dizer que a Administração encomendou estudos, e que depois são colocados dentro da gaveta. Esses estudos são feitos, mas não têm impacto. São feitos, são entregues e são «obrigado, recebemos, tomem lá o dinheiro» e seguimos normalmente com a nossa vida. Isso é um procedimento que, na minha opinião, é bastante recorrente na Administração Pública. Faz-se estudos porque tem que se fazer estudos. Porque a Comissão Europeia obriga, porque faz sentido fazer estudos, mas depois acaba por não se utilizar esses estudos. (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 16)

A “gaveta” é reconhecida pelos participantes da Ciência, da Decisão e da Administração Pública. Nalguns casos, parece ser compreendido como algo “que faz parte”, que fica fechado nas gavetas de quem encomenda e de quem realiza o estudo e que, de alguma forma é associado a resultados incómodos ou inoportunos para o contexto político:

Uma encomenda que é uma coisa mais avaliativa na sua natureza e que pode produzir um conjunto de resultados que se calhar podem ter um efeito menos positivo do ponto de vista da avaliação política de quem está no governo, enfim, de facto pode ficar na gaveta muito mais facilmente (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 6)

Os trabalhos podem entrar na gaveta por diferentes razões, como os resultados contrariarem expectativas, a encomenda não resultar de uma necessidade efetiva, ou também por se considerar que os estudos não têm qualidade:

Ainda que depois esse conhecimento nem sempre seja depois utilizado logo, porque há uma pressa, porque se tem de fazer, porque afinal, porque o que ela nos diz não era bem a ideia que tínhamos, ou é menos popular, ou assim, pode não ser... (ENTREVISTA_3_AP: 56)

Quando, por exemplo, a encomenda do estudo resulta de uma imposição e não de uma necessidade os seus resultados podem ser desvalorizados:

“Não é de modo próprio, não é por vontade própria que encomenda avaliações ou até estudos diagnósticos, por exemplo. Não faz normalmente. E geralmente sente-se incomodada com isso. (ENTREVISTA_4_CIENCIA: 15-17)

Também o “afogamento nas urgências”³⁵ dos atores do campo das políticas pode limitar a disponibilidade de tempo e atenção ao conhecimento produzido pela ciência:

“Também estão nos técnicos e nos decisores por causa do afogamento nas urgências do quotidiano, e que leva a colocar os trabalhos na gaveta, que leva muitos estudos a sejam realizados formalmente, porque “fica bem” fazê-los, na prática não servem para nada, mesmo que custem muito caro. (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 16)

Mas a forma como se encara “a gaveta” pode ter significados diferentes. Na percepção da Ciência, um estudo que entra numa “gaveta” não mais de lá sai.

“Depois “à boleia” destes momentos em que determinadas soluções encontradas ao nível técnico, ao nível científico, não podem legitimamente ser aplicadas do ponto de vista da decisão política, por causa do contexto, “à boleia” disso, depois há um aproveitamento indevido que é “não me interessam os resultados vai para a gaveta”. Fica a aguardar melhores dias, que muito provavelmente nunca virão.” (ENTREVISTA_14_CIENCIA: 25)

“o problema é que vão para a gaveta mas depois as gavetas ficam fechadas à chave! É que depois as pessoas não se lembram que aquele trabalho foi feito!” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 35)

As entrevistas, no entanto, revelam que “a gaveta” pode ser aberta e estudos que lá entraram podem ser utilizados noutros momentos e até para fins diferentes dos que estavam inicialmente pensados:

“Várias vezes revisitamos ou chamamos a atenção de que esse trabalho foi feito, ficou na gaveta, vamos recuperá-lo. Isso tem acontecido em várias matérias, não apenas destas da luta contra a pobreza e tem acontecido ao longo dos tempos neste organismo de estudos e planeamento.” (ENTREVISTA_19_DECISAO: 17)

A Administração pode, assim, ter a “chave da gaveta” e gerir o conhecimento produzido, mesmo que, na percepção de quem o produziu, ele não tenha qualquer utilização. O modo como se gere o conteúdo da “gaveta”, no entanto, não foi explicitado nem aprofundado nas entrevistas.

Já está muita coisa estudada, se calhar não são precisos muito mais estudos, se calhar é preciso é aproveitar muitos dos resultados que já existem. Porque é isto, vão para a gaveta, a gaveta é boa desde que se possa abrir, se se fecha, então é que está tudo estragado! (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 35)

³⁵ Expressão adotada na Entrevista 2 para descrever o quotidiano de decisores e técnicos

Deste modo não é claro quem pode, de facto, assumir o papel de “abrir” a gaveta e se há uma prática institucionalizada de alguém ser o “guardião da chave”. As entrevistas indiciam que este é um papel não assumido e que embora haja conhecimento acumulado, este está disperso e não sistematizado. Com efeito, a mobilização de conhecimento parece estar mais dependente de conhecimentos individualizados do que de práticas de gestão de conhecimento institucionalizadas. É o que revela uma entrevista a propósito dos trabalhos da comissão que preparou a atual Estratégia Nacional de Combate à Pobreza:

Bom quando diz “e na estratégia vocês tinham isso em cima da mesa?”. É evidente que tínhamos algumas coisas, tínhamos muitas coisas que vieram pela mão das pessoas que integravam o próprio grupo e que elas próprias são autoras ou utilizadoras de alguns desses documentos, e eles estiveram em cima da mesa.[...]. Toda a gente ia trazendo, mas não, não de uma forma tão sistemática quanto poderia ser, do meu ponto de vista. (ENTREVISTA_7_CIENCIA: 12)

Das entrevistas, emerge a dúvida acerca do modo como a Administração Pública poderia assumir a transmissão de conhecimento em políticas públicas, isto é, de que modo o papel de curadoria de conhecimento evidenciado poderia ser institucionalizado. Esta questão é apresentada numa entrevista como a “criação de lastro”:

“E a Administração Pública não tem aquele lastro, que talvez fosse desejável ter, de passagem de ideias e testemunhos para as gerações seguintes. Portanto, não sei muito bem até que ponto isso acontece.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 7)

O conhecimento individualizado e não institucionalizado é ainda evidenciado por mecanismos de transmissão de conhecimento informais:

“Eu penso que sim, penso que apesar de não haver é um testemunho escrito, digamos desse know-how, eu acho que ele acaba por ficar e ser passado entre as pessoas. É claro que é num grupo restrito, que é num grupo que está aqui ou se sair de uma pessoa essa pessoa pode levar para outro e ir assim, mas é sempre restrito. De facto, em termos de documentos escritos para passar esse know-how, se calhar não há tantos como como poderia haver, ou como deveria haver”. (ENTREVISTA_8_AP: 21)

O papel desempenhado pela Administração Pública, que é pouco explorado na literatura acerca da produção de conhecimento e as políticas públicas, é de algum modo desinvisibilizado nas entrevistas, evidenciando múltiplos papéis, entre os quais a produção, a gestão e a mediação de conhecimento.

Do ponto de vista da relação com a Ciência, a Administração Pública confunde-se com o campo das políticas, mas na ótica específica da decisão política, porque gera e gere conhecimento, pode também ser confundida com o campo das ciências. Deste modo, olhar para a ciência na decisão política a partir do pressuposto das duas comunidades parece ser insuficiente para compreender as dinâmicas de produção e incorporação de conhecimento nas políticas.

No que respeita ao destino dos trabalhos produzidos, o fenómeno da gaveta não afeta apenas os estudos produzidos externamente, mas também os estudos produzidos internamente:

“Esse trabalho na altura foi feito, e foi citado numa tese de doutoramento, mas foi citado de uma maneira quase...porque nós não pudemos publicar. Foi um trabalho feito aqui, com colaboração de outras pessoas de fora, mas não publicámos porque depois tinha sempre que ir à tutela, levantava ali um conjunto de questões, nunca foi.” (ENTREVISTA_3_AP: 16)

Com efeito, a Administração é detentora e produtora de conhecimento, o qual pode também não interessar à tutela do momento, uma vez que entre a arquitetura de apoio à decisão, podem apoiar-se mais nos gabinetes ministeriais, em detrimento do papel conferido à Administração:

“Há sempre aqui um triângulo de predominância do protagonismo entre a estrutura principal de apoio à tomada de decisão, ou seja, os gabinetes, de escolha política, as estruturas da Administração com vocação para isso, e, portanto, com menor carga política, mas maior carga de preparação, de domínio legislativo ou, nalguns casos, as externalizações, também acontece.” (ENTREVISTA_20_DECISAO: 11)

Acontece também uma certa retração na publicação de alguns estudos porque, mesmo que os organismos da Administração Pública tenham autonomia para fazer as suas publicações são sujeitos a uma pressão externa com a qual parece ser difícil lidar:

“Porque aí as pessoas faziam pequenas análises ou relatórios e publicavam num cadernito, não implicavam ninguém, e acho que era interessante. Mas cada vez mais é difícil porque, por exemplo, uma pequena síntese estatística, não das regulares, que temos de fazer, mas por exemplo uma pequena brochura, uma análise técnica, nós temos algumas publicadas no nosso site, que os colegas vão fazendo e publicamos porque são coisas que existem, públicas. Mas se estamos a avançar com alguns indicadores novos calculados, que nós até queremos inserir no nosso relatório de conjuntura, é trabalhá-los, e temos tido essa autonomia, vamos pondo. Mas se existe algum trabalho que levante alguma questão, nós podemos publicá-lo, mas se ele tem alguma visibilidade, depois temos uma série de questões, ou da comunicação social, para explicar o que é que é, o que é que se fez, e às vezes não nos queremos estar a expor” (ENTREVISTA_3_AP: 22)

4.3.3.1 A utilização indireta do conhecimento científico nas políticas

Os estudos científicos podem gerar efeitos e utilizações diversos. Numa visão mais otimista, um efeito pode ser a “contaminação positiva”³⁶, isto é, mesmo que os estudos resultem de imposições externas, pelo facto de serem realizados, poderão ser relevantes, não só pelo conhecimento que podem transmitir, mas também pelo efeito de criação de uma prática de realização de estudos que suportem as políticas.

³⁶ Expressão utilizada numa entrevista para descrever a ideia de que a realização de estudos por imposições externas pode ter um reverso de inspirar a prática de realização de estudos noutras áreas. (ENTREVISTA_14_CIENCIA: 38)

Ainda na perspectiva otimista, surgem os efeitos positivos dos estudos no “apetrechamento técnico e analítico” dos técnicos que acompanham as matérias, atualizando ou reforçando as suas competências de identificação, análise e reflexão acerca dos problemas em que estão a trabalhar. O apetrechamento tem ainda um efeito de disseminação e partilha de conhecimento pela Administração, extravasando os limites dos organismos envolvidos na encomenda de um determinado estudo, por via da organização de eventos específicos para a divulgação de determinados estudos, ou mesmo por via da mobilidade dos técnicos, que circulam entre organismos transportando consigo conhecimento que vão acumulando.

O apetrechamento técnico e analítico dos técnicos da Administração Pública emerge nas entrevistas como um aspeto relevante para a incorporação do conhecimento nas políticas. Esse apetrechamento ocorre por diversos mecanismos, externos e internos à Administração, que se constituem como “fontes de conhecimento”. Os mecanismos externos verificam-se, por exemplo, quando a Administração acompanha a atividade da Academia, participando em seminários e conferências ou seguindo as publicações científicas:

“É feito pela nossa própria biblioteca, faz parte da preocupação, de irmos a determinados eventos e de os divulgarmos, mesmo quando são muito académicos, de acompanharmos o que se faz nas universidades ou em organizações como a Rede Europeia Anti-Pobreza.”
(ENTREVISTA_19_DECISAO: 19)

A aproximação às universidades dá-se também por via da capacitação, quer pelas formações ministradas pelas universidades, especificamente dirigidas à Administração Pública, ou mesmo pela iniciativa individual dos técnicos, que desenvolvem a sua formação académica e integram cursos de mestrado e doutoramento. Neste caso, os técnicos da Administração beneficiam do papel de transmissão de conhecimento da ciência, o qual poderão mobilizar no seu trabalho com as políticas.

Os mecanismos internos são os que decorrem da própria atividade da Administração. Um exemplo é a organização de eventos com a participação de investigadores e académicos, como instrumento de capacitação interna:

“Seminários mais abertos para o público, ou em torno das desigualdades e não só sobre a pobreza, tentando sempre que houvesse uma pluralidade do mundo académico. Nunca gostámos de ter ou só economistas ou só sociólogos. Até do ponto de vista de alguma representatividade geográfica, se podemos ter uma pessoa da Universidade de Coimbra e uma pessoa da Universidade de Évora, também. Houve sempre essa tentativa de chamar pessoas, vir falar connosco, ter vários quadros técnicos do organismo, mesmo não vocacionados para essa matéria, mas sempre achámos que era importante ouvir algumas dessas pessoas, e isso capacitar-nos melhor para quando o poder político nos desse orientações ou para montar uma estratégia, ou para medir determinado fenómeno, para dizermos como o fazer.” (ENTREVISTA_19_DECISAO: 7)

A participação em fóruns internacionais, e nalguns casos em trabalhos próximos com académicos de diferentes países, como por exemplo o mecanismo europeu dos “peer reviews”, é outro exemplo destacado:

cada estado-membro que participa, pelo menos este era um formato, sei que há vários, mas continuam mais ou menos ser assim, antigamente era sempre e convidado alguém da Administração desse estado-membro, portanto um técnico que vai e vem sempre alguém mais académico com esse técnico. Portanto, o técnico reporta um bocadinho o que é que está a fazer e depois o académico dá a sua perspectiva do ponto de vista académico, de avaliação. (ENTREVISTA_3_AP: 6)

Finalmente, é destacada participação em grupos de trabalho com técnicos de outros organismos e em redes informais de produção e partilha de conhecimento interpares.

Eu aí acho que há a parte académica, cada um de nós vai sempre olhando e vendo o que é que se faz, mas depois é sobretudo pela participação nessas organizações [internacionais]. E hoje em dia também porque essa fonte de conhecimento pode vir do trabalho com outros colegas da Administração Pública, ou com grupos de trabalho que temos e que vamos partilhando conhecimento, não é o académico, naturalmente, mas depois há uma rede mais informal de produção. (ENTREVISTA_3_AP: 26)

A “transversalização” do conhecimento na Administração Pública tem, potencialmente, um efeito multiplicador de incorporação do conhecimento em diversas políticas, particularmente em políticas como o combate à pobreza, que suscitam a atuação coordenada de diversos ministérios e áreas de política:

E depois acho que a própria Administração Pública deveria ser inflexível relativamente a isso, isto é, tão importante como chegar aos resultados é ser capaz de os comunicar, é ser capaz de os tornar socialmente úteis e, digamos, incorporáveis nas várias práticas dos vários serviços. Isso, do meu ponto de vista, garante inclusivamente uma transversalidade do conhecimento, isto é, eu posso beneficiar com isso até serviços de saúde, da mesma forma que, se eles fizerem isto comigo, eu benefício daquilo que eles dizem. Vamos fazer isto, isto é, evitar este efeito de casulo, de cada um sabe de si (ENTREVISTA_7_Ciencia: 24)

A Administração Pública acaba por desempenhar um papel de curadoria do conhecimento que se produz ao longo do tempo e o conhecimento produzido pode não ter reflexos imediatos nas políticas, mas pode haver uma influência da ciência nas políticas, indireta e até diferida no tempo, por via do conhecimento acumulado que os técnicos transportam consigo e que podem mobilizar noutros momentos. Este aspeto denota que a Administração também gere a sua capacidade de influenciar decisões políticas e para a qual o conhecimento acumulado é um aspeto relevante:

“Havia um seminário, ou havia uma disseminação do estudo, e os técnicos das diferentes áreas também se iam interessando por aquilo, percebendo, às vezes, também os ajudava a compreender, a tomar decisões ou na identificação de algumas medidas. Porque depois somos nós, acabamos por ser os técnicos que informam um bocadinho... não é que influenciemos totalmente na tomada de decisão, mas quando há um pedido de estudo sobre alguma medida, em que são constituídos grupos de trabalho ou pelo menos funcionava assim de uma maneira mais sistemática, grupos em termos da Administração Pública. E havia depois, cada técnico tinha algum maior conhecimento, acabava por influenciar. Ia beber desses trabalhos...” (ENTREVISTA_3_AP: 4)

O papel de “utilizador qualificado” da Administração Pública, embora menos visível pelo campo da Ciência, acerca do que se faz com o conhecimento, é visto numa das entrevistas como muito relevante para as políticas, especialmente políticas sociais, permeáveis a discursos que naturalizam a pobreza:

Eu acho que há um papel que é fundamental, que é serem instrumentos de valorização daquilo que se vai sabendo de melhor. Valorizar isso e depois também quase que de utilizadores qualificados relativamente a isso. (...) Eu sou mais perentória relativamente às políticas públicas no campo da ação social do que noutras. Porquê? Porque a ação social ainda continua a ter a ideia de que basta um bocadinho de jeito e toda a gente sabe fazer. Essa é mesmo... “é bom coração, aí se as pessoas tiverem bom coração, corre tudo sobre rodas”. (...) Temos às vezes um discurso muito minimalista e muito redutor. E eu acho que a Administração Pública deveria ter o papel de elevador relativamente ao discurso, ao conhecimento e àquilo que nós sabemos que é este problema e não entrar nas lógicas encantatórias de “pobres sempre os houve e sempre os haverá” ...”
(ENTREVISTA_7_CIENCIA:20)

4.3.3.2 A relação entre a procura e a utilização do conhecimento

As diferentes vias de procura de conhecimento mobilizam diferentes papéis da Ciência e da sua visibilidade e associam-se a diferentes formas de utilização do conhecimento. Retomando tipos de utilização de conhecimento de Weiss (1979), observa-se que no caso das políticas públicas de combate à pobreza, a utilização do conhecimento acontece de diferentes formas e com diferentes visibilidades do contributo dos cientistas na sua interação com as políticas (Tabela 3).

A utilização do modelo de resolução de problemas surge associado à via das encomendas, isto é, quando é encomendado um trabalho na expectativa de dar resposta a uma determinada necessidade que surgiu no campo das políticas. Este é o modelo mais aproximado da visão “otimista” que sustenta a literatura acerca das políticas informadas por evidências, em que o tipo de conhecimento produzido é sobretudo uma ciência aplicada. Nesta via, verifica-se ainda o modelo tático, o qual se associa a estudos que são encomendados, não por uma questão substantiva, mas para cumprir um requisito de encomendar um estudo. A visibilidade do conhecimento científico é variável porque a publicação científica depende da aceitação e do interesse do “cliente”.

O papel de esclarecimento surge em duas situações. A primeira, na mobilização de especialistas com base no seu saber acumulado, por exemplo, quando os cientistas integram comissões de acompanhamento ou conselhos consultivos. Neste caso não é esperado que se produza um estudo, mas o saber acumulado pode contribuir para informar decisões. A segunda surge por via indireta, isto é, quando os atores do campo das políticas mobilizam conhecimento que adquirem por conhecerem estudos de investigação, pela sua formação académica, entre outros. Neste caso, o conhecimento pode ser utilizado sem que se consiga identificar exatamente como é que entrou no campo das políticas. É o tipo de conhecimento mais associado ao apetrechamento técnico e analítico e que pode ser mobilizado de modo difuso ou diferido no tempo. A utilização política do conhecimento acontece por duas vias principais. A primeira é a utilização que os decisores políticos fazem dos estudos para justificarem as suas opções. A segunda é exterior ao aconselhamento científico estruturado numa relação oferta/procura, porque depende da opção do cientista em atuar numa lógica de ator política, procurando transportar o seu conhecimento para o ativismo político.

Finalmente, há um papel da ciência que não surge explicitado na literatura acerca da utilização do conhecimento e que observa a autonomia da ciência, no seu papel de produção de ciência fundamental, de pensar, analisar e refletir criticamente. A Ciência é também um ator social, produz conhecimento, contribui para análises críticas e reflexivas e para o debate democrático. Neste caso, a utilização do conhecimento torna-se menos relevante porque o que é relevante é que haja um campo científico que autonomamente cumpre o seu propósito, a ciência enquanto bem público.

Tabela 3 – A relação da participação da Ciência com a utilização do conhecimento científico no campo das políticas

Relação com o campo das políticas		Via de chamada de cientistas	Proximidade da decisão política	Papel da Ciência	Visibilidade do conhecimento científico	Utilização do conhecimento
Direta	Internalização	Integração na arquitetura de tomada de decisão	Elevada	Saber acumulado; Síntese e mediação	Reduzida	Política
		Consulta a especialistas	Elevada	Saber Acumulado Reflexão crítica	Reduzida	Esclarecimento
	Externalização	Encomendas	Variável (entre a externalização pura ou coprodução)	Estudos/investigação aplicada – evidências (diagnóstico e avaliação de políticas)	Variável	Resolução de problemas/ Tática
		Chamadas para investigação	Reduzida	Investigação	Elevada	Bem-Público
Indireta		n/a	nenhuma	Ensino e investigação	Elevada	Bem público Esclarecimento
				Ativismo	Elevada	Política

Fonte: elaboração própria, 2024

4.4 A relação entre os atores – entre a politização e a cientificização

A literatura acerca das políticas informadas por evidências assenta no pressuposto de que cientistas e decisores políticos são “duas comunidades” (Caplan, 1979) e que a sua relação é dificultada pelas desconfianças mútuas e o receio de perda da legitimidade própria de cada “comunidade”. Assim, os cientistas evitam aproximar-se das políticas com receio de mau-uso dos seus trabalhos (politização), ao passo que os decisores políticos rejeitam a ciência com receio de perderem a sua legitimidade de decisão (cientificização). Esta questão foi abordada nas entrevistas, solicitando um posicionamento dos entrevistados acerca dos receios mútuos.

4.4.1 A politização da ciência

Em diversas entrevistas é reconhecido que pode existir o aproveitamento ou instrumentalização do trabalho dos cientistas em função dos interesses políticos. Já a manipulação, entendida como uma prática de alteração de resultados para sustentar determinada ideia, não é confirmada nas entrevistas.

O receio de aproveitamento ou instrumentalização do trabalho da ciência é visto como tendo “zonas cinzentas”. As entrevistas confirmam que o receio pode existir, mas essa preocupação parece ser contrabalançada com a expectativa de que o conhecimento produzido possa ser útil:

“Há um receio de instrumentalização do trabalho para fins políticos que não são aqueles que o trabalho prosseguia ou tinha como fundamentos, e nós sabemos que a ciência é sempre permeável a processos e a pressupostos político-ideológicos. Eu diria, eu diria que sim, isso pode existir. Mas o que eu observo mais é exatamente o oposto, é uma data de gente que quer que o seu trabalho seja aproveitado. Precisamente para fazer diferente. Para ter políticas públicas que são mais emancipatórias, que são mais progressistas, que são mais promotoras do bem público.”
(ENTREVISTA_1_CIENCIA: 42)

Este receio do aproveitamento ou de apropriação indevida dos trabalhos da ciência extravasa a responsabilidade do cientista, uma vez que não é responsável pelo uso que terceiros fazem do seu trabalho:

“Há aqui, de facto, a apropriação política do trabalho científico, que me parece que por um lado é normal, por outro lado é inevitável, mas que eventualmente os cientistas podem tentar antecipar alguma coisa, para minimizar eventuais apropriações abusivas.” (2023-12-21 ENTREVISTA_2_CIENCIA: 14)

O “aproveitamento” é, de facto, visto de formas diferentes, criticado por uns, visto como natural por outros.

Uma explicação crítica é a “vontade” da política, que se sobrepõe ao que possam ser evidências resultantes de um estudo, o que pode limitar a penetração do conhecimento nos processos decisórios. De acordo com esta perspetiva, a ciência é valorizada quando demonstra o que do lado das políticas se queria ver demonstrado, é dispensada quando se verifica o oposto:

“A ciência agrada quando confirma aquilo que eram as convicções prévias, não agrada e tenta-se evitar sequer referência a ela, quando as conclusões não confirmam, pelo contrário, infirmam, aquilo que são as convicções prévias. E, portanto, regressa tudo à política no estado mais puro de todos. É nesse sentido que eu digo que nós ainda temos uma Administração demasiado autoritária. O que funciona é no fundo a vontade da política - e da Administração, também tem vontade - e, portanto, a capacidade de fazer com que o conhecimento científico penetre no processo de decisão política é má e já esteve melhor do que está agora.” (ENTREVISTA_4_CIENCIA: 21)

Esta “vontade” da política pode ser particularmente relevante no que respeita à produção de conhecimento sobre a pobreza, porque a convicção de que se conhece bem o problema reforça a desvalorização da ciência:

do ponto de vista dos decisores, naturalmente que, no domínio da pobreza, uma vez que se se pensa que já se sabe tudo, e que se é um domínio que é muito vulnerável a esse tipo de convicções, pensa que não é preciso estar a produzir ciência, já se sabe muito bem o que é que é preciso fazer, é preciso aumentar as pensões, ou outra coisa qualquer que resolve o problema. E já sabemos que jamais assim é (ENTREVISTA_16_CIENCIA: 17)

Os cientistas tendem a rejeitar quaisquer tentativas de ajustar resultados científicos a objetivos políticos para preservarem a sua “liberdade” e poderem desenvolver os seus trabalhos sem se sentirem condicionados ou envolvidos “involuntariamente” em apropriações dos seus trabalhos menos desejadas. A preservação dessa liberdade e de uma ciência “descomprometida” pode justificar que alguns cientistas evitem aproximações ao campo das políticas:

Na verdade, um cientista social, isto não acontece na física ou na química, mas nas ciências sociais existe, a pior coisa que pode acontecer a um cientista é sentir-se condicionado pelas opiniões ou pelo sistema de valores de alguém que encomende o trabalho. Na ciência, nas academias, isto não acontece. Nós somos avaliados pela qualidade do nosso trabalho e não... eu posso defender uma ideia completamente esdrúxula, mas desde que seja bem fundamentada, é válida. Isto não acontece na política! (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 31)

No entanto, também se observam aproximações voluntárias de cientistas, que não se retraem nos seus contactos com o campo das políticas, na expectativa de poder influenciar as decisões políticas:

há muitos académicos que gostam de estar próximo do poder político, não necessariamente próximo de um conceito partidário, mas de político, e de serem uma espécie de “consultores do regime”, no bom sentido. Portanto, também há quem não tenha medo desta aproximação ao poder político e de que o seu estudo, no fundo, seja utilizado, seja citado como alguém que influencia o poder político com ou sem intermediação dos gabinetes técnicos. (ENTREVISTA_19_DECISAO: 31)

A ciência não está imune a divergências político-ideológicas, que afeta as visões do mundo e as abordagens aos temas estudados pelos cientistas, as quais podem ter maior ou menor proximidade com as convicções dos decisores políticos:

“A ciência dá-te um leque de opções, também essas opções permeadas por alguma ideologia, correntes que são elas próprias permeadas do ponto de vista político-ideológico. Não estou a falar de partidarismos, estou a falar mesmo de permeabilidade político-ideológica.” (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 32)

Os decisores políticos identificam essas diferentes orientações político-ideológicas na ciência e escolhem, naturalmente, aquelas que se aproximam das suas próprias convicções políticas. As diferentes orientações e visões quanto aos problemas de política podem manifestar-se também nas soluções preconizadas, isto é, nas opções selecionadas, uma vez que para um mesmo problema podem existir diversas soluções.

“Eu acho que de facto, os poderes políticos, as suas posições perante a pobreza, nomeadamente nas suas raízes mesmo são bastante diversificadas e, portanto, eu imagino que em determinados contextos o trabalho de investigação que eu possa desenvolver, e que tem subjacente de facto uma determinada visão da minha parte, sobre as questões da pobreza e da exclusão social, nomeadamente sobre as suas raízes, sobre aquilo que eu considero que é importante desenvolver no sentido de aliviar estas problemáticas poderá, portanto, não fazer sentido, não fazer eco.”
(ENTREVISTA_9_CIENCIA: 13)

A politização da relação da ciência com a decisão política, descrita nas entrevistas, é sobretudo vista como um processo de instrumentalização, resultante das escolhas individuais dos decisores políticos, que tendem a “escolher a ciência” que possa reforçar os seus argumentos e a aconselhar-se com os cientistas com os quais têm alguma afinidade no posicionamento político-ideológico ou mesmo alguma proximidade nos círculos político-partidários.

Do lado da decisão, o processo de utilização da ciência no discurso político é visto como natural, associado à legitimidade própria da decisão política e à desejável dissociação dos planos técnico-científico e político:

“a interpretação da realidade, mesmo que tenha base científica, a partir do momento em que é aprovada por ministros, é discurso político. Portanto, não é uma análise técnica, não, é a visão que o Governo tem! E isso tem, e é delicado e eu nem acho que seja, muito francamente, nem acho que seja legítimo, acho que é mais do que natural que as duas coisas estejam desagregadas, segmentadas, ou seja, existe ali o papel do relatório técnico que dá corpo, até porque pode ser politicamente dissonante de forma intencional, pode. Se quisermos, o parecer científico indicar um perfil de atuação que o Governo entende que não é compatível com dimensões da sua atuação, que o documento científico não se debruçou sobre. Ou seja, o que eu digo é: tem que haver espaço também para essa dissociação que tem legitimidade, tem propriedade e tem legitimidade, de dissociação entre aquilo que é a indicação técnica e aquilo que é a indicação política.”
(ENTREVISTA_5_DECISAO: 20)

4.4.2 A cientificização da política - o risco da tecnocracia e a complexidade da decisão

A distinção entre os dois planos – o da produção de conhecimento e o da decisão política - é vista como desejável, também na ótica da ciência. Não só pelo receio da instrumentalização, mas sobretudo pelo reconhecimento do risco da tecnocracia, isto é, das decisões políticas condicionadas ao conhecimento científico e técnico:

“A tecnocracia deixa de fora processos políticos fundamentais àquilo que é a experiência democrática. Tem efeitos políticos adversos à própria democracia. E, desse ponto de vista, o conhecimento deve estar acessível, deve haver um investimento na sua maior acessibilidade, na sua maior divulgação, mas não pode haver uma relação direta e causal entre aquilo que é conhecimento científico e decisão política.” (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 44)

Com efeito, não obstante algum receio da instrumentalização da ciência, a expectativa de que o conhecimento científico possa ser útil não significa que se entenda que a decisão política deva seguir as recomendações científicas. Reconhece-se a complexidade do processo político, a legitimidade da decisão política e que a ciência não deve sobrepor-se à decisão política.

“Porque as coisas não se substituem, como dizia há pouco, e eu concordo com isso, o objetivo não é uma substituição, não é só se fazer as coisas que o relatório diz, obviamente que não. Aliás, até porque a comunidade científica não é detentora da verdade também. Às vezes eu acho que algumas pessoas, se calhar na própria comunidade científica, não concordam comigo, pelo menos talvez no discurso concordem, mas depois nas práticas, nota-se que se calhar, talvez não, mas também não somos detentores da verdade e, sobretudo, há um conjunto de questões que nos passam ao lado, necessariamente, que não fazem parte do nosso dia-a-dia” (ENTREVISTA_11_CIENCIA: 29)

A tecnocracia comporta o risco de desvirtuar não só o papel da decisão política como também o papel da própria ciência. Surge, em diversas entrevistas, a ideia de que a ciência não tem de propor políticas, uma vez que esse é um papel dos políticos, ao qual respondem perante os eleitores.

“O político e a decisão política é eminentemente política, e deve ser assumida como tal. Era o que mais faltava. A ciência produz conhecimento e pode fazer recomendações, mas a decisão é uma decisão política e deve ser assumida como tal, medindo uma série de variáveis, de prós e contras, que não sejam só do ponto de vista científico, que sejam políticos. Pode haver recomendações do ponto de vista científico e que façam sentido, mas que, por exemplo, do ponto de vista social e até do ponto de vista político podem ter consequências muito complicadas. E a política faz diferença por isso. E eu acho bem que os políticos não sigam, em estrito senso, literalmente, as recomendações, aquilo que é sugerido nos estudos, e que haja de facto, lá está, a tal mediação para a esfera da política. E a arte da política” (ENTREVISTA_13_CIENCIA: 21)

Deste ponto de vista, a ideia de que os cientistas conseguirão ser mais eficazes a influenciar as políticas, se compreenderem melhor a complexidade do processo político e se souberem comunicar melhor os seus resultados, parece ser uma falsa questão. Há compreensão quanto às diferenças e à necessidade de lógicas e papéis diferentes de cada campo.

“Eu acho que estas esferas têm que ter autonomias próprias. E isso é importante, por isso é que estava a dizer, ao início da conversa, que esse distanciamento não é necessariamente negativo. Cabe à ciência produzir conhecimento e depois, a partir desse conhecimento, até poder fazer recomendações. Mas, e até para preservação da própria ciência, a forma como depois isso pode ser utilizado, aplicado, aí é da responsabilidade dos políticos. Porque entram um conjunto de outras variáveis que não são os cientistas que têm capacidade de o fazer.” (ENTREVISTA_13_CIENCIA: 21)

Para os decisores políticos, há diversos fatores a considerar e que introduzem alguns constrangimentos ao processo decisório que contrariam a ideia de que é possível decidir com base nas recomendações científicas, nomeadamente a necessidade de considerar não só as dimensões sociais como as económicas, nem sempre com o equilíbrio desejado, como o contexto sociopolítico mais geral:

“muitas vezes, o poder público não tem capacidade de dialogar mais ou menos ao mesmo nível com o meio científico e muitas vezes o meio científico tem dificuldade em perceber os constrangimentos que há para a formulação de política. Por exemplo, quando alguém toma decisões sobre as políticas de pobreza, não está só a tomar decisões sobre as políticas de combate à pobreza, está a tomar decisões que impactam no orçamento, que impactam nas políticas

económicas. E às vezes a investigação é uma investigação muito mais focada num ou noutro aspeto e também é verdade que as dinâmicas dominantes, o mainstream, muito influenciado pelas questões europeias, tende a valorizar mais outras dimensões das políticas públicas do que as dimensões sociais, há um desequilíbrio entre as dimensões económico-financeiras e de mercado e as dimensões sociais – isso é clássico - e isso é um constrangimento para quem tem de tomar decisões.” (ENTREVISTA_20_DECISAO: 7)

Um aspeto facilitador da articulação entre a ciência e as políticas é a compreensão mútua das características específicas de cada campo e das respetivas esferas de atuação. Esta abertura mútua assentaria, assim, num reconhecimento de que nem a política desvaloriza a ciência, nem a ciência procura determinar políticas.

acho que devia haver um esforço maior, de facto, de parte a parte no sentido de se articular as duas áreas. Penso que esse seria um caminho importante, que não retira nada a nenhum dos lados, não retira nem responsabilidade, nem poder de decisão, nem nada a quem decide, do ponto de vista político. Não retira independência científica e capacidade de investigação a quem está do outro lado, mas, portanto, é diálogo e articulação, eu acho que é fundamental para que as coisas também possam evoluir a este respeito. (ENTREVISTA_11_CIENCIA: 33)

4.4.3 Expectativas face ao conhecimento

A questão da relação da ciência com as políticas pode estar mais relacionada com a gestão das expectativas mútuas do que com as incompreensões ou desconfianças. Conforme já denotado, do lado da ciência, a expectativa de que o conhecimento possa ser utilizado sobrepõe-se ao receio da instrumentalização.

“Eu estou no meio, estou no campo, não observo esse receio. Pelo contrário, eu vejo as pessoas com expectativa de que o seu trabalho faça diferença. Desse ponto de vista também, de que alguém leia, de que alguém tome aquilo em consideração e faça diferente.” (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 44)

Uma outra expectativa expressada é de que o conhecimento e as evidências científicas contribuam para as decisões ou que, pelo menos, não se atribua a uma má decisão a falta de conhecimento:

“Eu acho que se tivermos que falar num contributo principal, eu ia ser se calhar simplista a este nível que é, de facto, poder fazer com que as políticas públicas e a decisão política seja o mais informada possível e seja, como dizia há pouco, baseada em evidências, que não possa ser alegado, pelo menos, que não existe informação, que não existe conhecimento, que não existem recomendações externas, que não existe uma avaliação independente acerca das questões, que possa, não decidir por quem tem que decidir, mas informar e contribuir para a reflexão que exista sobre as matérias. Eu acho que é isso, para mim será sempre, sem dúvida, esse o principal contributo.” (ENTREVISTA_11_CIENCIA: 29)

Noutras entrevistas, simultaneamente à rejeição da cientificização e da tecnocracia que lhe subjaz, a expectativa de utilização do conhecimento expressa também a convicção de que as decisões influenciadas pelo conhecimento científico tendem a ser melhores decisões, uma vez que o conhecimento científico tem uma legitimidade própria que merece ser reconhecida:

“há outra legitimidade que é o poder do saber e do saber técnico e que eu acho que, quanto mais este influenciar a decisão política, o saber técnico e científico influenciar a decisão política, melhor é a decisão. E isso eu não tenho dúvidas. Agora, cada um no seu lugar.” (ENTREVISTA_14_CIENCIA: 25)

Há, portanto, uma expectativa de que o trabalho científico seja reconhecido pelo impacto positivo que pode trazer às políticas. Do lado da ciência advoga-se que o conhecimento efetivo contribui, potencialmente, para uma decisão “justa” e que vai para lá das convicções ideológicas:

“... sem a informação e sem o conhecimento científico, portanto, a evidência que é baseada nos estudos, e que podem obviamente ser objeto de contradição e do debate de natureza científica, que permite aprofundar e apurar as diferentes dimensões dessa complexidade, as decisões que os decisores têm que tomar e pelas quais são responsáveis, são, obviamente, menos informadas, menos fundamentadas em conhecimento efetivo, mais determinadas por opções ideológicas e, portanto, tendencialmente menos justas.” (ENTREVISTA_15_CIENCIA: 23)

Esta expectativa poderá estar na base de algum sentimento de frustração por parte dos cientistas que consideram que os seus trabalhos, apesar de poderem ajudar a melhorar as decisões, não são levados em conta:

“Há sempre uma certa frustração, sem dúvida nenhuma. Até mesmo ao nível dos diagnósticos, não é? Muitas vezes as políticas são desenhadas sem terem um diagnóstico rigoroso subjacente e, portanto, elas são desenhadas muitas vezes em função não só da dimensão e da complexidade dos problemas, mas também dos interesses que estão em jogo. E, portanto, isso obviamente que conduz a uma certa frustração, isso sem dúvida nenhuma.” (ENTREVISTA_9_CIENCIA: 57)

“Frustração, se quisermos, existe e existirá sempre quando se percebe que as coisas poderiam ser de outra forma e não são. Mas, quer dizer, isso é evidente. Nós sabemos, e tocou aí num aspeto de falta de informação. Às vezes é falta de informação, mas às vezes não é. Nós sabemos que, em alguns casos, não é por falta de informação. A informação existe, só que a esfera da política e das políticas tem outras regras.” (ENTREVISTA_11_CIENCIA: 31)

É ainda apontada uma utilidade mais instrumental, na medida em que a ciência pode alertar para o que não funciona e identificar o que pode funcionar. No fundo, criar um leque de soluções para que o decisor escolha de modo informado:

“Eu penso que a ciência tem um papel importante. Evitar que eu aposte em soluções que não têm potencial de funcionar. Mas nem todas as soluções que têm potencial de funcionar me interessam. Porque esse é o papel da decisão política. Não é a decisão científica que decide se é melhor dar dinheiro às famílias, ou a creche gratuita. Ou se é melhor dar hospital público ou seguro de saúde. Essa decisão é eminentemente política. Mesmo que se provasse que as duas são igualmente eficazes, continuava a não haver uma solução científica para o problema.” (ENTREVISTA_18_CIENCIA: 15)

A necessidade de conhecimento efetivo é também valorizada pela decisão política, na medida em que a informação e o conhecimento são vistos como elementos facilitadores da segurança da “boa decisão”. Nesta perspetiva, a ideia de “boa decisão” ou decisão “justa” reflete a preocupação com as consequências que as decisões podem trazer à vida das pessoas:

“Eu acho que para tomar decisões e fazer escolhas precisa-se de informação e de conhecimento. É fundamental. Quanto mais informação nós tivermos, útil, e conhecimento das matérias, ajuda muito à boa decisão, há decisão e decisão, a decisão pode ser má. Para a boa decisão, tem que haver conhecimento e informação. Quanto melhor for, quanto mais circunstanciado for, quanto

mais evidenciado for, melhor. Sem dúvida nenhuma. (...) São matérias que depois têm consequências nas pessoas! Portanto, a segurança da decisão e o respeito pelos destinatários, exige-nos, realmente, que a gente esteja bem informada, com todos os elementos.” (ENTREVISTA_12_DECISAO: 25)

Na mesma entrevista, acrescenta-se que o conhecimento ajuda a planejar e a orientar as intervenções, estabelecendo uma cadeia causal lógica entre o que se pretende e o que se obtém. No fundo, o conhecimento introduz racionalidade no processo decisório:

“Portanto, para agir é preciso, sobretudo para resolver os problemas, é preciso ter um conhecimento. É o detalhe, é saber, ter o conhecimento de uma realidade que a gente pensa que é limitada àquilo, mas que abrange outras pessoas, é este tipo de coisa, ou escala, vamos supor. Mas este conhecimento concreto ajuda-nos muito ao planeamento e depois à intervenção e aos resultados que queremos.” (ENTREVISTA_12_DECISAO: 27)

Na perspetiva dos entrevistados, a ciência pode contribuir de diferentes formas e em diversas etapas do ciclo das políticas, do desenho à avaliação:

“O principal contributo é precisamente fornecer, de facto, informação em termos, por um lado, do ponto de vista do diagnóstico dos problemas, por outro lado, da simulação do impacto das medidas que possam ser desenhadas para debelar esses problemas e, por outro lado, também por exemplo, na análise a posteriori da eficácia das políticas que são desenvolvidas. Eu julgo que, a estes níveis, a ciência poderá, de facto, dar contributos muito valiosos.” (ENTREVISTA_9_CIENCIA: 45)

4.4.4 Papéis da Ciência para além da geração de evidências

As entrevistas evidenciam que há diferentes papéis da ciência que podem ser úteis para as políticas, não só para produzir estudos e gerar evidências numa lógica mais instrumental, mas “ajudando” a pensar, a antecipar riscos e a desinvisibilizar fenómenos, aos quais tipicamente no campo das políticas não se está atento:

“E isso é outra coisa, muitas vezes olhamos para as percentagens, são os tais dois milhões de pobres, são os tais quase 20%, os tais 10%, aquelas percentagens que se mantêm, mas muitas vezes não se olha, há algumas dinâmicas que se vão alterando, isso é muito significativo. E é esse alerta relativamente a novos fenómenos, a nova forma de pobreza, que coexistem com as anteriores e com as mais tradicionais, que muitas vezes, de facto a política tem grande dificuldade na esfera da governação, de antecipar esses riscos, o que pode estar a acontecer. E, muitas vezes só se toma consciência disso, ou noção disso quando vêm ao espaço público e muitas vezes pelas piores razões. No caso da pandemia isso foi muito claro, de facto.” (ENTREVISTA_13_CIENCIA: 15)

O papel “fundamental” da ciência na antecipação dos problemas, apesar de mais ausente do debate académico acerca das políticas informadas por evidências, é valorizado também no campo das políticas, até como forma de contribuição para o debate democrático:

“Tem que se perceber, até porque a tomada de decisão está ligada ao combate político, ao debate de ideias na sociedade e, portanto, as pessoas têm de estar preparadas para isso e a contribuição da universidade é fundamental.” (ENTREVISTA_20_DECISAO: 5)

Do lado da ciência, no entanto, a ausência do debate é lamentada por alguns entrevistados. Um exemplo dado foi o que se verificou com o documento estratégico que antecedeu a elaboração do Plano de Recuperação e Resiliência. De acordo com as entrevistas, não só a ciência ficou arredada,

limitando a potencialidade de mobilizar o conhecimento produzido para debates estratégicos, como foi sintomática a estratégia de encomendar um documento desta natureza a um indivíduo e de modo totalmente externalizado à arquitetura institucional das políticas:

“Quando o António Costa e Silva foi contratado para fazer o desenho da política económica e industrial, do Plano de Recuperação e Resiliência, isso gerou, numa comunidade de académicos a que eu pertença e com os quais trabalho, gerou uma...na verdade foi anedótico, porque qual é a conclusão? É impressionante como é que em toda a arquitetura do aparelho de estado, da Administração Pública, não existe um organismo, um coletivo de pessoas, especializado a fazer aquilo que foi encomendado a este cérebro único, este indivíduo que é uma espécie de supassumo da inteligência, que vai pensar como é que nós vamos sair desta, e pensa sozinho, que é uma coisa fabulosa! É exatamente o oposto daquilo que se deve fazer em ciência, que é, enfim, ter a humildade de perceber que nós não sabemos tudo e que é daquilo que os outros sabem e do dissenso entre perspetivas que se constrói conhecimento novo e propostas de consenso.”
(ENTREVISTA_1_CIENCIA: 14)

A voz da ciência no debate democrático é outra zona de fronteiras fluidas, uma vez que pode situar-se entre a prática científica e a participação cívica dos cientistas. É vista como “voz informada e esclarecedora”, relevante para “desmontar falsos mitos” que procuram justificar alterações de políticas ameaçadoras de direitos:

“Portanto, é fundamental termos as vozes informadas, competentes e esclarecedoras da academia, dos peritos, para desmontar estes falsos mitos e ameaças populistas que são feitas às políticas públicas, aos serviços públicos, que os querem dismantelar e ameaçar e reduzir ao mínimo. E temos que estar muito atentos, como cidadãos, como académicos, como prestadores dos serviços públicos, pelo menos que queremos defender e garantir os direitos, ainda mais nos 50 anos da democracia e da Revolução. Cada vez mais temos que estar bastante vigilante.”
(ENTREVISTA_17_AP: 53)

Um dos papéis atribuídos à ciência é a criação de bem público, entendida como a “responsabilidade social da ciência”, traduzindo um compromisso social da utilidade do conhecimento produzido:

“eu acho que só vale a pena tratar e acrescentar o conhecimento sobre a pobreza se nós utilizarmos aquela frase de Boaventura Sousa Santos quando ele fala da “ciência prudente para uma vida decente”. O que é que eu interpreto? Sei, que no fundo, o que ele tenta é juntar a ciência conhecimento com a ciência prática social, com uma ciência que é capaz de produzir e de alimentar uma prática social significativa.” (ENTREVISTA_7_CIENCIA: 10)

Esta ideia de “dever” reflete a ideia que a expectativa do cientista é não só que o seu trabalho seja utilizado, mas como seja acionado para práticas sociais que melhorem a vida das pessoas:

“Eu julgo que estudar por si só, digamos que não preenche todos os objetivos que eu acho que também devo ter e que é, de alguma forma, devolver um bocadinho aquilo que eu vou trabalhando. Acho que é importante devolvê-lo à comunidade.” (ENTREVISTA_9_CIENCIA: 7)

Nesta perspetiva, a fronteira entre a produção de conhecimento e a participação cívica torna-se também difusa e depende da agência individual do cientista e da forma como vê o seu papel enquanto ator político. Nesta matéria, as práticas dos entrevistados situam-se entre a dissociação e a associação dos papéis, o da produção de conhecimento e o do ativismo.

Na questão da dissociação, surge a ideia de que o papel da ciência não é influenciar as políticas, perspetivando que a responsabilidade por dar uso ao conhecimento é dos atores políticos. A mesma pessoa pode ter os dois papéis, mas são distintos:

“A Ciência deve avançar com o propósito do conhecimento. Deve avançar também com o propósito do bem público, naturalmente. Mas quem tem, por um lado, a responsabilidade de sistematizar este conhecimento, e de o por a uso no domínio da política, não são os cientistas enquanto tal. Podem ser os cientistas também enquanto atores políticos, sujeitos políticos. Mas são os atores e sujeitos políticos que têm essa responsabilidade e é no domínio da política que esse debate tem de ser feito.” (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 28)

Há, no entanto, quem entenda que a atuação na arena política é indissociável do papel do cientista:

Eu acho que faz todo o sentido, porque não consigo sequer separar as duas coisas, porque senão estamos a falar de uma investigação pela investigação, por uma curiosidade, por receber dinheiro para pagar as contas ao fim do mês, quer dizer, estamos a falar de algo que eu acho que, se calhar até pode haver uma ou outra área em que, se calhar, essa questão possa ser menos importante. Não sei, não estou a ver nenhuma agora, mas talvez exista. Agora quando falamos de questões como a pobreza, a exclusão social, a igualdade de género, as migrações, as questões do trabalho e emprego, as questões do envelhecimento populacional, da população idosa, são questões em que eu não consigo sequer separar essas duas questões. Ou seja, eu considero que qualquer investigação, qualquer produção de conhecimento tem de encerrar em si mesma uma componente de advocacy e de tentar, de alguma forma, influenciar o estado de coisas. (ENTREVISTA_11_CIENCIA: 9)

Não faz sentido de outra maneira, o conhecimento, só por si, não transforma o mundo. É evidente que é muito importante o conhecimento obtido de forma rigorosa, baseado na evidência, obviamente há a discussão académica, mas é preciso, é importante que ele depois seja utilizado e apropriado pelos decisores políticos, para procurar melhorar as respostas às necessidades das pessoas. (ENTREVISTA_15_CIENCIA: 11)

Também no campo das políticas se observa que a atuação “mais ativa” dos cientistas traz mais valias:

Pode ser também com objetivos meramente académicos. Mas se conseguirem sinergias e poder alimentar também para o bem comum, para a sociedade, para uma evolução, para o Estado Social, ganham-se grandes mais-valias. Não é só esse objetivo mas, sobretudo nas ciências sociais, dadas as matérias, muitos investigadores têm também essa preocupação. Não é só essa preocupação, pode ser uma preocupação também de produção de conhecimento científico e de teste de várias hipóteses de estudo, mas muitas vezes também essa preocupação em contribuir mais ativamente para os serviços, para o próprio desenvolvimento da sociedade, para o bem comum. (ENTREVISTA_17_AP: 57)

4.4.5 Os perfis individuais dos atores do campo das políticas na relação com a ciência

A maior ou menor aproximação ao campo das ciências e procura por conhecimento para apoiar decisões políticas varia com a visão dos decisores quanto às vantagens dessa aproximação. Esta variação, descrita numa entrevista como “*uma grande dose de arbitrariedade*” (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 10), é um dos fatores de descontinuidade da relação entre a ciência e as políticas, observado pelos entrevistados de formas distintas:

“Depois, também pode fazer aqui algumas associações com o perfil de quem comanda “a máquina”, quando eu digo “a máquina” é o Ministério, que é determinante também para estas coisas. O perfil, se for alguém que esteja a comandar tenha um perfil académico, é natural que esse

perfil que seja, de certo modo, depois emanado para baixo, vindo de cima, de quem comanda "a máquina", tem um perfil acadêmico, é evidente que ele vai valorizar essa dimensão e, provavelmente, vai assentar muitas das decisões nesses estudos, porque ele sabe como é que as coisas funcionam. E pode contribuir, e há alguns casos em que isso é muito notório, para que esta lógica de ação e este aproximar momentâneo entre ciência e investigação e administração pública e políticas, se reaproximem, ele vai influenciar nesse sentido. Quando acontece o contrário, é natural que, em vez de existir um processo de aproximação, haja o inverso, um afastamento."
(ENTREVISTA_14_Ciencia: 21)

Esta mesma ideia da importância do perfil individual dos decisores é confirmada do lado do campo das políticas. Nas entrevistas são relevadas as preferências individuais quanto a maior ou menor valorização da ciência e a proximidade técnico-científica com os temas pelos quais são responsáveis, fatores que condicionam diferentes estilos de atuação dos decisores políticos, relevantes para compreender maior ou menor aproximação entre os dois campos:

"Já vi de tudo. Já vi ministros ou tutelas que valorizavam imenso alguns interlocutores. Eles próprios gostavam de promover essas conversas e acompanhavam-nas todas e de terem um grupo de 12-25 pessoas com quem conversavam. Já vi quem não desse importância nenhuma a esse conhecimento, preferia um ou outro e preferia que a decisão fosse tomada com menos ponderação em função, às vezes, também da urgência da tomada de uma decisão política."
(ENTREVISTA_19_DECISAO: 15)

A par da sensibilidade política é relevado o domínio técnico dos assuntos por parte dos próprios decisores, isto é, a formação técnico-científica em áreas relevantes para as pastas que acompanham facilita a mobilização de conhecimento para as políticas.

"Depende muito da pessoa, do perfil. Já houve Secretários de Estado muito técnicos, dominavam os assuntos. Faz toda a diferença." (ENTREVISTA_17_AP: 72)

"Julgo que uma das coisas que vai influenciar a forma como os responsáveis públicos ou responsáveis das políticas públicas se relacionam com o meio científico é também o próprio perfil pessoal dessas pessoas. Ou seja, é comum que os responsáveis políticos cheguem a uma pasta para a qual não têm uma formação técnico-científica específica. Isso não tem mal nenhum, não estou a fazer nenhuma crítica, porque a função dos políticos é fazerem política, é tomar decisões. Mas obviamente que há uma diferença quando alguém que chega a um cargo tem um passado nessa área ou tem apenas um passado mais de responsabilidades políticas gerais."
(ENTREVISTA_20_DECISAO: 3)

A proximidade dos decisores ao tema acerca do qual têm de tomar decisões, é, em si mesmo, um facilitador de escolhas que podem fazer na mobilização da ciência, pelo que a iniciativa da ciência tentar influenciar decisões dando a conhecer os seus trabalhos relevantes e quem os fez, pode criar oportunidades de colaboração futuras:

"A minha maior proximidade a um ou outro tema influencia a forma como eu depois me relaciono com os apoios que se podem encontrar para a formulação de políticas públicas."
(ENTREVISTA_20_DECISAO: 3)

Para além do perfil individual dos decisores, é ainda relevante compreender a “dificuldade de agir” induzida pelo funcionamento do processo político. No quadro do Governo, um decisor não decide sozinho e pode ter dificuldades em convencer os seus pares, por exemplo, não só que a pobreza é um problema de política como também que requer a intervenção coordenada de diferentes áreas de política:

“A minha experiência, diz-me que quando um decisor de política é realmente consciente nesta área, sofre um problema muito sério e sincero de dificuldade de agir, pura e simplesmente. Um decisor não decide sozinho, faz parte, é um par entre pares, quer isso tenha uma interpretação partidária, ou uma interpretação enquanto decisor, o próprio contexto dos decisores em que ele situa, o Governo. E estamos a falar num domínio que é muito atravessado por fragilidades que decorrem do preconceito e da ilusão da simplicidade. Fazer passar a mensagem da complexidade do que está em jogo e, principalmente da necessidade de que, por exemplo, como se convencionou, em Portugal isso é claro, é um domínio política social, é muito difícil para um decisor de política social que está convencido que não é só política social, convencer o seu colega da área da economia ou de outra área qualquer que “não, não, não, isto também passa por ti!”. (ENTREVISTA_16_CIENCIA: 15)

Os fatores individuais afetam não só a atuação dos decisores com responsabilidades políticas como também a dos dirigentes de organismos, os quais, fazendo parte da arquitetura da decisão política, atuam na fronteira político-técnica. A mobilização de conhecimento para sustentar decisões varia também com a necessidade sentida por cada dirigente, ou seja, do processo de decisão que cada indivíduo adota na sua prática gestonária, mais racional ou mais voluntarista:

Depende de cada um da necessidade que cada um tem, para a sua gestão, fazer-se acompanhar de mais conhecimento, mais avaliação. Eu sempre senti isso na minha ação, sempre quis saber mais, sobretudo ter a ideia de conjunto. A ideia de conjunto é muito importante para a gente perceber depois as pequenas coisas. Onde é que nós estamos afinal? Que é que já fizemos? Que é que precisa de ser feito, que ainda não fizemos. Esta pergunta constante de insatisfação que a gente tem que ter. (ENTREVISTA_12_DECISAO: 21)

Aprofundando a questão dos perfis dos dirigentes dos organismos, coloca-se a questão de compreender se um perfil académico se traduz numa prática gestonária mais próxima do conhecimento científico:

Não sei se está a acontecer, mas isso era giro ver. Quem são as lideranças que vêm da universidade e qual é a diferença de gestão que eles fazem dessa competência e dessa ligação à Academia nas suas administrações. Há diferença por ser académico? Ou continua a atitude a ser a mesma que qualquer outro que não tem essa formação, era interessante ver. Ou chega-se à Administração Pública e esquece-se? Com a pressa, pela pressão, pela necessidade de fazer, pelos resultados. (ENTREVISTA_12_DECISAO: 21)

As entrevistas não permitem responder a esta questão, embora permitam confirmar que os dirigentes têm um papel relevante no estímulo para os técnicos aprofundarem determinado tema, desenvolverem projetos com investigadores ou simplesmente dando-lhes tempo para desempenharem tarefas que vão para lá da gestão das urgências. Deste modo, a perspetiva dos dirigentes dos organismos condiciona o modo de trabalhar dos próprios técnicos e a relação de maior ou menor proximidade que podem ter:

Portanto, há assim alguns projetos em que também estamos envolvidos, e ultimamente tem havido também um grande respaldo por parte dos dirigentes e também do incentivo a estarmos mais ativos e ser participantes desses projetos. Muitas vezes consomem algum tempo. Temos que ver, uns veem como um gasto, mas nós também vemos como um investimento. É um conhecimento que é um investimento para também podermos trabalhar melhor, produzirmos melhor. É um pouco, também, é ver isto como um recurso e não como não ter tempo para fazer as outras coisas. É um bocado a visão que se tem sobre este tipo de investimento no conhecimento, em parcerias, em investigações, projetos. (ENTREVISTA_17_AP: 33)

A gestão da relação com o conhecimento científico não está institucionalizada e depende de julgamentos individuais da necessidade de aprofundar e atualizar conhecimentos. No entanto, a agência individual do técnico pode implicar que acumula o esforço de fundamentar os seus pareceres em conhecimento com o “afogamento nas urgências”. Os dirigentes têm um papel relevante na valorização desse esforço e no estímulo ao estudo, porventura mais relevante do que as próprias tutelas:

Portanto, é um conhecimento que é realmente extraordinário e que devia ser mais incentivado. E a própria Administração Pública, se fomentar nos seus trabalhadores experiências académicas, formação académica, e não só académica, mas de outro tipo de competências, todos ficam a ganhar, é o conhecimento, é o saber. (ENTREVISTA_17_AP: 31)

As entrevistas evidenciam que alguns técnicos, independentemente da maior ou menor abertura dos dirigentes, procuram manter-se atualizados e acompanhar o que vai sendo feito do lado da ciência, incorporando esse conhecimento nas suas práticas de trabalho.

“A minha experiência e até os meus colegas também vejo que há bastante interesse em estarem atualizados, em acompanharem, em tentar saber. Acho que não, acho que até há bastante interesse e de parte a parte. Até tem havido alguma produção muito significativa ao nível das políticas públicas, não só desta área, mas de outras. Até depois da Troika, com as grandes restrições, houve também um grande impulso para haver também algumas mudanças, apareceram muitas propostas de reforço das políticas que estavam ameaçadas. E houve também aí os académicos, houve uma grande intervenção de peritos que estavam preocupados com a ameaça do Estado social.” (ENTREVISTA_17_AP: 51)

4.5 Barreiras e facilitadores

4.5.1 Barreiras

4.5.1.1 As razões do desinteresse da ciência sobre a pobreza em Portugal

O “desinteresse” da ciência pelo tema da pobreza não é explicado somente pelo desinteresse das políticas e menor “procura” por conhecimento, uma vez que está associado a fatores gerados no campo científico, que determinam as agendas de investigação e limitam a oferta de conhecimento disponível e do número de especialistas em pobreza. São fatores de natureza individual, institucional e política.

No plano individual são relevantes as *crenças* dos próprios investigadores, portadores de “preconceitos” que os leva a desvalorizar a pobreza enquanto objeto de estudo.

“(…), eu lembro-me, como jovem economista no início da minha carreira académica, no início dos anos 80, a Professora Manuela Silva, lembro-me de ela apresentar, pela primeira vez, lembro-me

de ela apresentar uma comunicação a uma Conferência sobre a pobreza em Portugal. Ou foi no ano ou um ano antes da primeira publicação que existiu, em 86, creio eu, que foi a Pobreza em Portugal. E eu lembro-me de ter achado estranhíssimo. Como é que a Professora Manuela Silva, que é uma economista tão distinta, se vai interessar por questões de pobreza? Como eu vivi, sabia o que isso queria dizer, do ponto de vista de um economista, numa escola de economia, estar a falar em pobreza - entra a dimensão preconceito - percebo bem como é que os meus colegas economistas podem sentir a relevância de trabalhar as questões da pobreza. A sensibilidade é, eu diria, mínima, para já não falar depois, para além das exceções que possivelmente conhecerá, mas contam-se pelos dedos as pessoas.” (ENTREVISTA_16_CIENCIA: 9)

A pobreza tende a ser vista como um problema “dos pobres”, inclusive pelos cientistas. Enquanto cidadãos os cientistas desvalorizam o problema e dificilmente o integram nas suas agendas de investigação como um problema científico relevante.

Ao mesmo tempo, verifica-se uma substituição de temas de investigação clássicos das ciências sociais por outros temas que não abrangem um número significativo de pessoas, sobretudo quando comparados com problemas como a pobreza, num processo descrito como uma “descolagem” da agenda de investigação dos grandes problemas sociais:

“Acho que há uma grande distorção e, portanto, a perda da agenda científica relativamente, a sua descolagem dos grandes problemas que a sociedade enfrenta, acho que está um bocado na raiz desta questão. Sendo que, em Portugal, o problema da pobreza nunca foi, efetivamente, considerado um grande problema. É uma coisa normal, Portugal, “quando o país deixar de ser pobre, então deixa de haver pobres”. Esta ideia de que os pobres desaparecem quando o país deixar de ser pobre e passar a ser desenvolvido está muito colada a esta desconsideração da importância do estudo do fenómeno.” (ENTREVISTA_4_CIENCIA: 35)

No plano institucional, os investigadores experienciam ainda pouco apoio da Academia para a publicação científica sobre a pobreza, conforme exemplificado numa entrevista a propósito da dificuldade em obter financiamento para a publicação de um livro sobre a pobreza:

“E por exemplo, também as instituições, não podemos falar apenas de políticos e de académicos. Para um livro, eu tive dificuldade em encontrar financiamento, que eram 3 mil euros que eu precisava para o fazer... conseguimos publicar o livro, teve impacto, de facto. Ninguém nos quis dar dinheiro para publicar um livro sobre um assunto tão importante na realidade portuguesa.” (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 10)

Outros fatores relevados em diversas entrevistas respeitam à política de ciência em Portugal, em especial, às lógicas de financiamento e à pressão para publicar em revistas científicas com elevados fatores de impacto.

Para os entrevistados, os projetos financiados são poucos e tendem a privilegiar os tais temas “descolados” dos grandes problemas sociais, desviando a pobreza das agendas de investigação:

“Para já, o financiamento científico para as ciências sociais, de uma forma geral, é muito baixo em relação às outras ciências. Depois, aquilo que tem sido financiado, nomeadamente na área da sociologia, pela FCT, não só são poucos projetos, mas são sobre assuntos tremendamente marginais à sociedade portuguesa. Coisas que têm a ver, por exemplo, com identidades de género alternativas ao masculino e feminino. Isso é muito relevante para as pessoas que estão envolvidas nessa questão, que têm esse problema, mas como problema que impacte um número significativo de pessoas na sociedade portuguesa, é irrisório. Estamos a falar daquilo que eu chamo públicos

raros, que são pessoas que podem eventualmente estar em situação de grande exclusão social, mas que, do ponto de vista do impacto demográfico, do impacto populacional na população em geral, é pequeno. Esta questão não se coloca só em relação aos estudos sobre pobreza e exclusão social. Coloca-se em relação a outros assuntos também muito relevantes na sociedade portuguesa.” (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 12)

O financiamento tende a privilegiar a ciência mais instrumental significando, uma vez mais, que a agenda da ciência estaria a ser moldada por interesses exteriores ao das ciências. Por outro lado, as lacunas de conhecimento sobre a pobreza em Portugal que possam existir podem não ficar preenchidas pelas necessidades das políticas. Numa reflexão acerca do que tem feito a ciência em matéria de estudos sobre a pobreza, é identificada a ausência de investigações de fundo:

“Mantêm-se alguns núcleos académicos a fazer sistematicamente as mesmas coisas. Saem as estatísticas, saem uns estudos e tal, umas análises, são mais ou menos as mesmas...um processo de investigação de fundo, que vá para além da distribuição de rendimentos, que aborde outras matérias, nunca mais se fez.” (ENTREVISTA_4_CIENCIA: 7)

Aprofundando esta questão acerca do conhecimento que existe, emerge ainda uma preocupação com a falta de reflexão crítica das próprias ciências sociais relativamente ao conhecimento que produzem e à sua efetiva utilidade, o que é visto como fonte potencial de lacunas de conhecimento sobre a pobreza:

“Em minha opinião, a Academia devia estar hoje seriamente a repensar-se a si própria. Em vez de fugir para a frente, esta é uma questão crítica, porque nós estamos a assistir a uma dissociação crescente entre a Academia e a sociedade. E é uma reflexão que vai ao fundo das questões da filosofia, da filosofia da ciência, da epistemologia, da construção do que é que é específico das ciências sociais, onde é que as ciências sociais encontram a sua especificidade face às ciências naturais, onde é que estão os seus modelos de referência, e onde é que as ciências sociais podem ter um papel, ou recuperar o papel que podem ter para serem úteis à sociedade.” (ENTREVISTA_16_CIENCIA: 27)

Também a própria lógica produtivista da ciência molda agendas académicas em função do número de publicações científicas e do fator de impacto das publicações científicas, fatores determinantes para o reconhecimento interpares dos académicos e investigadores e para a consolidação na carreira:

“O Professor universitário até chegar a Professor tem de lutar imenso, publicar muito, muito, muito escrutinado, a toda a hora, sabe isso...e infelizmente está-se ainda numa fase em que se valoriza muito a quantidade, a quantidade com qualidade, mas a quantidade. Talvez, quando eu comecei, privilegiava-se mais o projeto de investigação que o docente tinha. Hoje, se a pessoa conhecer um método e aplicar esse método a estudar n problemas diferentes e souber publicar em revistas com forte fator de impacto, consegue mais rapidamente chegar mais alto nos concursos, porque tem que fazer isso para poder passar nos concursos, que são sempre com vagas limitadas. Isso é um fator que torna difícil o amadurecimento de uma carreira académica. Uma carreira académica é algo que se constrói também lentamente, tentativas e erros, «por aqui não foi, vou por ali», não se compadece com esse imediatismo que a carreira académica exige. Isso não é bom. Tenho pena.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 41)

Esta pressão para a produção científica em temas “publicáveis”, desvia os investigadores e académicos para a produção de ciência subordinada a interesses, muitas vezes externos à própria ciência, determinados pelos financiadores ou pelo mercado das revistas científicas, e promove uma concorrência, potencialmente limitadora do debate académico. Este funcionamento suscita a reflexão sobre a perda progressiva da efetiva autonomia do campo científico e a redução da ciência fundamental, menos atrativa para financiamento e, subsidiariamente, para o reconhecimento interpares (Bourdieu, 2008):

“A investigação que se faz é uma investigação que tem a ver com os investigadores em carreira académica, teses de mestrados e doutoramentos, etc. Depois as investigações que se fazem nos centros de investigação. As teses de doutoramento são marcadas necessariamente pelos próprios imperativos das carreiras. E, portanto, o tipo de conhecimento que é mais facilmente ou mais dificilmente publicável e aceite na circulação Internacional das revistas que interessa citar e os tais fatores de impacto que interessa reter. O financiamento para investigação que se faz nos centros, hoje em dia, em Portugal, é cada vez mais dependente da FCT. E, portanto, a prioridade que a FCT atribui ou não a esse tema, há-de ser igual àquela que a circulação Internacional das revistas também aconselha, portanto, por todas as razões, nada concorre para que o combate à pobreza seja objeto de produção de conhecimento científico relevante. (ENTREVISTA_16_CIENCIA: 9)”

Não há incentivos criados que valorizem o contributo da ciência na produção de conhecimento para as políticas. O investigador tem necessidade de publicar para ser reconhecido pelos pares, e se o trabalho científico orientado para as políticas não confere qualquer crédito reconhecido pelos critérios que definem o reconhecimento científico, a ciência para as políticas torna-se pouco atrativa:

“o que é que o investigador faz em geral? Investiga o assunto pensando no público-alvo. O público-alvo de quem investiga, de facto, não são os decisores políticos. São os pares, que vão avaliar se o artigo está bem feito ou não, se passa a ser publicado ou não é publicado e isso, a agenda que determina isso é uma agenda académica. (...) Nem sempre a agenda científica é boa, ela também encaixa, digamos assim, num mercado da ciência, que também tem coisas que são um bocadinho para o perverso. Nem tudo é bom no mundo da ciência. Mas tem a sua lógica própria. Há ideias, há modas, há novos conceitos que surgem, há paradigmas novos que aparecem, em que as pessoas, se não se filiam, ficam marginalizadas, a menos que tenham a capacidade de criar uma nova, mas isso nem todos conseguem fazer (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 15)

Neste sentido, as lógicas internas ao campo científico – a competição interna e a agenda da ciência condicionada por imperativos de financiamento ou de impacto das publicações – constitui-se também como uma barreira à produção de conhecimento, inclusive o conhecimento para as políticas:

De um ponto de vista geral, eu acho que o meio científico e universitário tem também uma responsabilidade grande na menor vitalidade dessa relação. Porque é que eu digo isto? Porque as forças motrizes, o driver da investigação está sujeito a regras que desvalorizam a investigação ligada às políticas públicas e às políticas públicas locais e nacionais. Porquê? Porque se alguém pretender escrever um artigo sobre a política salarial em regiões de baixa densidade ou em regiões de economia mista, industrial e agrícola, que é uma coisa muito importante no nosso país, vai publicar esse artigo onde? E se não publica, os pontos que tem para ser avaliado não vêm... Se fizer um estudo sobre uma função de Cobb-Douglas aplicada aos mercados de capitais é capaz de conseguir um espaço que depois lhe dá pontos na sua avaliação. E isso é uma coisa relativamente recente, de há 20 anos, mas marca negativamente a capacidade de as pessoas conhecerem a sua própria realidade. E isso em muitas áreas, e nas áreas sociais também. Ficam um bocadinho

A lógica concorrencial gerada pela necessidade de publicar em revistas de circulação internacional introduz ainda um aspeto crítico no que respeita ao conhecimento sobre a pobreza. Com efeito, a pobreza em Portugal não é necessariamente igual à de outros contextos nacionais e, possivelmente, é um tema de pouco interesse para revistas internacionais. Ora, não sendo de interesse para revistas internacionais, não há investimento académico no estudo do que é específico da pobreza em Portugal.

A produção de conhecimento é avaliada com lentes que se orientam em determinados sentidos que são, na maioria dos casos, desfavoráveis ao conhecimento da nossa realidade. Ou seja, não podemos olhar para isto como um problema que tem só responsabilidades do lado dos decisores, tem também responsabilidades na área de produção de conhecimento. (ENTREVISTA_20_DECISAO: 21)

Por outro lado, o facto de haver pouca investigação facilita a “importação acrítica” de modelos testados noutros contextos, sem a devida validação adaptada ao contexto português e, consequentemente, o conhecimento efetivo da realidade nacional:

Isso remete-nos para uma questão que é muito relevante que tem a ver com uma coisa que eu tenho pensado a partir do trabalho do Boaventura Sousa Santos, que é o imperialismo conceptual dos países centrais sobre os países periféricos, autoinfligido. Nos países centrais, há massa crítica, um conceito da física, que é a quantidade de material visível necessário para fazer explodir uma bomba atómica, há massa crítica suficiente nos países centrais para ir lidando com os diversos assuntos e produz-se conhecimento sobre esses assuntos. Nos países semiperiféricos, como Portugal, a partir da teoria de Wallenstein, esta massa crítica não existe. E então, por analogia, onde é que vão os cientistas sociais dos países semiperiféricos buscar a informação para construir os seus quadros teóricos? Vão aos países centrais. E, naturalmente, aquilo que eles vão buscar são coisas que são adequadas aos países centrais e, o que se passa, é que não há muitas vezes o discernimento para fazer uma análise crítica das teorias que se vão buscar e tende-se a aplicar essas teorias às sociedades dos países semiperiféricos, que não são as mesmas dos países centrais. E, portanto, há fenómenos e processos nos países periféricos que são escondidos, há outros que são empolados, e, portanto, há uma distorção da análise dos países semiperiféricos. E isto é autoinfligido. Porque ninguém vai trazer para cá as teorias, são os próprios cientistas dos países semiperiféricos que vão aos países centrais. (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 18)

A lógica produtivista da ciência, o subfinanciamento, os reduzidos volume de investigação e número de investigadores interessados, os condicionamentos da agenda, externos e internos, descrevem os efeitos dos mecanismos sociais que estruturam as práticas científicas, conforme apontado por Bourdieu (2008). Essas práticas científicas são, em si mesmo, condicionantes do tipo de conhecimento que se produz, inclusive o conhecimento que pode interagir com o campo das políticas.

Atendendo ao conjunto de questões que geram o fenómeno descrito como “*nada concorre para que o combate à pobreza seja objeto de produção de conhecimento científico*” (Entrevista 6), coloca-se a questão de compreender o que explica que alguns académicos e investigadores se interessem pelo tema. E este interesse parece decorrer sobretudo das características e interesses individuais dos próprios investigadores. Conforme sugerido noutra entrevista, o conhecimento que é produzido está relacionado “*com a sensibilidade própria do académico para estas coisas, o gosto pelo tema, que é uma coisa que conta muito*” (ENTREVISTA_4_CIENCIA: 35). O interesse pelo tema contribui para, de algum modo, associar a agenda de investigação à participação cívica do próprio investigador, aspeto presente em diversas entrevistas. No entanto, é mais fácil os investigadores fazerem esta associação quando a sua carreira académica já está suficientemente consolidada para se poder optar por estudar temas que saem das lógicas dominantes, como é o caso da pobreza:

Portanto, a relação entre a ciência e política está marcada por duas agendas diferentes, nem sempre coincidem. Quando coincidem, pode ser que se aproximem. Mas às vezes não se aproximam, é assim... Mas não estou zangado com ninguém nem estou dececionado porque eu tenho a minha agenda própria, científica, e tenho a minha agenda cívica, que é coincidente, agora nesta fase, porque não tenho agora obrigações (...) portanto a minha agenda cívica e científica é coincidente, não tenho obrigações com ninguém, apenas com a minha consciência. E compreendo que a agenda política possa ser diferente. (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 29)

4.5.1.2 O desajuste entre a oferta e a procura

A falta de financiamento foi um obstáculo relevante identificado nas entrevistas. Em sentido inverso, criar mecanismos de financiamento poderia ser entendido como um facilitador para produzir mais conhecimento útil para as políticas:

“Não é só o agendamento político, também há o agendamento académico, os temas entram e saem da agenda. E, portanto, a pobreza não é só não agendada politicamente é também não agendada academicamente. E aí está uma das interações entre o Estado e a academia, porque garanto que se abrisse um concurso de um milhão de euros para investigação científica sobre a pobreza imediatamente multiplicava por dez o conhecimento português.” (ENTREVISTA_18_CIENCIA: 31)

A par do reconhecimento de que há pouca produção científica sobre a pobreza em Portugal, observa-se que não é essa a razão para a ausência de políticas de combate à pobreza:

“não há falta de políticas por falta de conhecimento. Podemos não ter uma comunidade científica muito dispersa, mas temos uma comunidade científica internacionalizada e a par dos problemas - eu colocaria a pobreza e a exclusão, até porque há aqui tradições académicas sobre se a exclusão está para além da pobreza ou se exclusão e pobreza são sinónimos - mas não é um problema científico.” (ENTREVISTA_18_CIENCIA: 31)

Nesta perspetiva, a multiplicação de conhecimento por via do aumento do financiamento não teria de ter tradução automática em mais políticas ou em políticas mais eficazes, porque a ausência de políticas é sobretudo um problema político e não um “problema científico”.

De acordo com outra perspectiva, o conhecimento produzido pode não ser o conhecimento “que faz falta”, suscitando a ideia de que existe também um “problema científico” respeitante, pelo menos, ao tipo de conhecimento que é produzido:

“Cada vez há mais estatísticas, análises mais finas sobre a pobreza. Mas quando nós falamos em políticas públicas ou falamos em planeamento regional e urbano, a questão-chave está, como é que nós ligamos conhecimento à ação e, portanto, como é que eu, do ponto de vista da ação concreta, da concretização das medidas de política pública, tenho uma produção de conhecimento que é a que me faz falta à ação? Que é que me faz falta à conceção, à implementação e à gestão das políticas públicas. E aqui o gap, contrariamente ao que nós poderíamos admitir, tem vindo a acentuar-se. A produção de conhecimento que se faz sobre a pobreza na Europa e sobre a pobreza em Portugal, é como se nós sentíssemos, está cada vez mais dissociada daquilo que seria necessário e faz falta, para a concretização das medidas de política pública que estão associadas à estratégia, por exemplo. Mas isto não é um problema novo, é um problema antigo.” (ENTREVISTA_16_CIENCIA: 7)

Deste modo, as entrevistas sugerem reflexões que indiciam que a relação entre a ciência e as políticas é efetivamente um problema para ambos os campos:

“Agora, o que eu acho que existe também é um conjunto, ou seja, são dois mundos separados, o mundo da decisão política e o mundo da investigação e da produção de conhecimento científico a esse nível. Mas que podem ser harmonizados na medida do possível, e o que eu acho é que, por vezes, não existe esse esforço de um lado e do outro.” (ENTREVISTA_11_CIENCIA: 11)

4.5.1.3 A comunicação de ciência e a simplificação da informação

Uma das barreiras à relação entre ciência e políticas, apontada na literatura, é a dificuldade em comunicar os resultados dos estudos em formatos simples e rápidos, para garantir que os decisores políticos os leem e entendem, sem terem de despendar muito tempo.

“a minha perceção das coisas é que há dificuldades de passar o conhecimento científico, mas essas dificuldades começam desde logo nos cientistas, que não se organizam para a comunicação em ciência.” (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 16)

As entrevistas denotam posições diversas sobre esta questão. Embora se reconheça que a ciência poderá fazer mais para comunicar melhor os resultados dos estudos, nem todos os cientistas estão disponíveis para o fazer, porque tal implicaria sair da “bolha da ciência” e adaptar a linguagem hermética que a caracteriza:

“Agora, também tem de haver do lado da ciência capacidade e interesse em falar para um público mais amplo, e não o há sempre. Às vezes há um fechar numa espécie de uma bolha, usa-se uma linguagem muito hermética, que não é uma linguagem de fácil acesso, fala-se apenas com o outro Professor ou o outro investigador, com o qual já falaríamos de qualquer maneira, e não há uma preocupação em traduzir aquilo que nós encontramos, talvez, estou a falar de uma forma um bocado genérica, não são todas as pessoas, mas há essa dificuldade em traduzir isso de uma forma simples, numa linguagem que seja acessível. Traduzir um estudo que se calhar precisa de duzentas páginas num policy brief de três, porque aquele decisor político, tem capacidade e tempo para ler aquelas três páginas, precisa que aquilo venha mais mastigado para poder incorporar de facto essa informação, não por desconhecimento, ou desinteresse ou incapacidade intelectual, mas porque o tempo é limitado e as pessoas também têm que fazer escolhas e se calhar também tem que haver essa preocupação da ciência e, inclusive, um treino, porque nós muitas vezes, passamos anos a ser formados em como escrever uma tese de duzentas páginas e como traduzir os resultados dessa forma, mas se calhar falta-nos um bocadinho de comunicação de ciência para públicos mais amplos e, em particular, para esse público de decisores políticos. (ENTREVISTA_10_CIENCIA: 17)

As fracas competências para a comunicação de ciência podem resultar de falta de treino específico nessa matéria, isto é, quem produz ciência fá-lo a pensar nos seus pares, com quem partilham a “bolha”, de acordo com os pressupostos de linguagem e apresentação de resultados, para os quais os cientistas são efetivamente treinados.

Tal como a escolha do tema da pobreza enquanto objeto de estudo está associada às características pessoais e aos interesses dos próprios investigadores, também a forma como encaram a necessidade de conseguir explicar o seu trabalho a diversas audiências, dentro e fora do campo científico, varia de acordo com as visões individuais. Nas entrevistas confirma-se que a preocupação de comunicar a ciência não é preocupação de todos os cientistas:

Outras vezes também, como nós sabemos, com certeza não é surpresa nenhuma, há pessoas da comunidade científica que entendem que têm que produzir um relatório de duzentas páginas, porque senão, as coisas não são ditas da forma como deviam ser e, portanto, se calhar não fazem o esforço que devia ser feito no sentido de fazer com que a informação chegue a outras pessoas. (ENTREVISTA_11_CIENCIA: 11)

Aprofundando esta perspetiva, a comunicação de ciência não é vista como uma atividade de produção de conhecimento, embora deva ser uma “componente da política científica”:

Todas as iniciativas que permitam uma maior difusão, e uma difusão para conhecimento comum, acessível ao conhecimento comum, são iniciativas necessárias. Em primeira instância, de quem deve ser essa responsabilidade? De quem é responsável pela política de ciência. Porque a difusão é uma componente da política de ciência. Nós não podemos estar à espera que os media privados tenham essa iniciativa, não podemos estar à espera que os investigadores isoladamente ou em grupos de investigação promovam, vão sempre fazê-lo numa lógica limitada. Limitada aos projetos, limitadas aos seus próprios recursos financeiros. Tem que haver uma outra abordagem a essa componente daquilo que é a política científica, que é na verdade a divulgação e a disseminação de conhecimento. (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 40)

A este propósito há mesmo o reconhecimento de que existem muitos estudos potencialmente relevantes que não chegam ao campo das políticas, sugerindo uma certa falta de iniciativa da Ciência nesta matéria:

Há também uma coisa...por exemplo, na Academia há imensos trabalhos de investigação feitos, e às vezes muito úteis. Mas são desconhecidos de toda a gente. Eu acho que poderia haver aí também, da parte das academias, uma postura mais aberta, mais comunitária, dos seus trabalhos. (ENTREVISTA_12_DECISAO: 29)

Numa outra abordagem, a barreira à aproximação entre a ciência e as políticas corresponde a um “mal-entendido” que desvia a atenção sobre a responsabilidade do cientista social em operar uma dupla rutura epistemológica, do senso comum para a ciência e da ciência para o senso comum. Nesta perspetiva tornar o conhecimento utilizável é um papel do cientista que não se resume a uma questão de comunicação, porque se funda em práticas epistemológicas.

E o que eu acho que muitas vezes que está por trás da queixa que começou por anunciar, é que o cientista se demite da sua responsabilidade em ter que ser ele próprio, já que foi o autor da primeira rutura, tem que ser o autor da segunda rutura. Para tornar em senso comum, para que a

comunicação seja possível com aqueles que podem utilizar o conhecimento que produziu. E eu acho que este mal-entendido existe e está muito escondido por trás da expressão da disseminação científica. (ENTREVISTA_16_CIENCIA: 19)

No que respeita ao pressuposto da necessidade de simplificar a informação, há também uma ideia de que é uma falsa questão uma vez que os estudos, interessando, tenderão a ser lidos, mesmo sem processos de simplificação de linguagem. Este é um aspeto emergente em entrevistas de ambos os campos.

Eu gosto pouco de pressupostos que tomam as pessoas como idiotas e imbecis. Eu acho que é este o caso. Esta coisa que nós ouvimos: ” Não escrevas 150 páginas que ninguém vai ler isso! Ninguém tem pachorra! ” . Eu sou alguém, tu és alguém, nós lemos as coisas... Nós temos interesse, nós queremos saber. O público quer saber. O publico não quer estar numa entrevista em que o entrevistado está a ser interrompido a cada nanossegundo e não consegue elaborar sequer um raciocínio, tu não consegues perceber o que ele quer dizer, isto é absolutamente frustrante. Partir desse pressuposto é profundamente errado. O pressuposto do processo democrático é de que os atores políticos participam voluntariamente. É por isso que na nossa democracia nós não somos obrigados a votar. Dessa voluntariedade se pressupõe também o interesse, a mobilização pelo seu interesse próprio e pelo interesse comum. Gosto pouco desse pressuposto e tento partir do pressuposto oposto, de que as pessoas têm interesse e vão fazer um esforço. Se o contrário de verifica, nós temos um problema da própria vivacidade do processo democrático, não só em Portugal, mas noutras democracias. (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 38)

Com efeito, de acordo com as entrevistas, não se confirma que os resultados dos estudos não são lidos no campo das políticas e a razão para serem ou não lidos assenta no interesse substantivo que o estudo desperta e não na complexidade da linguagem. O interesse em acompanhar os estudos é mesmo entendido como parte integrante do trabalho ligado à elaboração e acompanhamento de políticas:

A necessidade de procura também parte muito da pessoa, do técnico, não é? Porque podemos sempre fazer leituras que nos inspiram, no fundo, para os trabalhos que estamos a fazer no dia a dia, porque a pessoa não consegue fazer um trabalho deste tipo, pelo menos aqui eu não consegui nunca fazer, senão andar a ler diferentes papers, diferentes autores, muitos deles ligados à Academia, quer nacional, quer mesmo estrangeiros (ENTREVISTA_8_AP: 13)

A prática de apresentação sintética da informação surge também associada a um papel da própria Administração Pública, perante a necessidade de selecionar a informação relevante para a decisão política:

E nós passámos por isso, nós já fizemos trabalhos de dezenas de páginas com imensa análise estatística, mas que se resumia literalmente a três linhas e um gráfico. E havendo confiança na metodologia, essas 3 linhas, esse gráfico, é o que basta a um Ministro para tomar uma decisão. mesmo dentro na Administração Pública, se calhar nós na Administração temos mais esse cuidado do que se calhar no mundo científico. (ENTREVISTA_19_DECISAO: 37)

Embora a questão da comunicação de ciência surja em diversas entrevistas, a propósito da discussão acerca de barreiras e facilitadores de aproximação das “duas comunidades” não surge como um fator decisivo para explicar as dificuldades de aproximação entre os dois campos:

Portanto, isso tem a ver com a comunicação, com a capacidade de transformar dados complexos ou extensos, em ideias em dados fundamentais, evidências mais fundamentais, que possam ser

mais facilmente assimiláveis quer pelas pessoas em geral, quer pelos decisores, também. Isso obviamente que é um dado importante, mas quer dizer isso é uma dimensão ao lado de outras, porque eu acho que o processo das políticas públicas é um processo complexo, onde há interesses e visões conflitantes e em competição. (ENTREVISTA_15_CIENCIA: 13)

Ao mesmo tempo, no quadro da ciência para as políticas públicas, é necessário interpretar a comunicação simplificada dos estudos no contexto em que eles são produzidos. Isto porque não se pode confundir o papel da ciência em resposta a encomendas diretas do campo das políticas com o papel do ativismo científico. Sendo a comunicação de ciência um aspeto relevante para o desempenho de qualquer destes papéis, o potencial de influência na decisão é diferente uma vez que, num caso, corresponde, tendencialmente, a uma necessidade sentida do lado das políticas e, como tal, há uma aproximação das agendas política e científica. Já no ativismo científico, procura-se dar a conhecer resultados de estudos que podem não ter qualquer relação com a agenda política e que, pelo contrário, procuram influenciá-la.

4.5.1.4 O contexto sociopolítico: desencontros no tempo e oscilações nos ciclos políticos

Nas entrevistas emergem aspetos associados ao contexto sociopolítico que se podem constituir como uma barreira à aproximação entre o campo das ciências e o das políticas.

O primeiro aspeto respeita ao processo de tomada de decisão em si. Do lado da ciência, a forma de tomar decisões é vista, nalguns casos, como “voluntarismo político”, traduzindo um processo de decisão que dispensa o estudo acerca do que funciona e/ou pode funcionar:

“no fundo, fazem-se grandes reformas muito por voluntarismo político. O agendamento é muito feito, pelo debate macropolítico, ou pela relação de forças, etc. Mas nós não temos um agendamento sistemático das vantagens e das desvantagens desta opção e um debate académico sobre se deve ou não deve ser. Nós não temos, muitas vezes não temos quadro institucional e não temos uma cultura do agendamento da política ser racional, no sentido de ser construído por um processo racionalizado com as avaliações ex-ante, com o que é que funciona, o que é que não funciona, o que é que sabemos, o que é que não sabemos, portanto, há muito, eu chamar-lhe-ia voluntarismo político. Portanto, no fundo, muita decisão do sentido do que fazer é decidido sem ser antecedido desta fase.” (ENTREVISTA_18_CIENCIA: 11)

Esta forma “voluntarista” de tomar decisões associa-se a uma visão de autoritarismo, em que se valoriza mais o facto de se tomar uma qualquer decisão do que propriamente a qualidade da decisão que se toma o que, de alguma forma, contribui também para dispensar a ciência:

“Agora, do lado do policymaking, da gestão da política, de facto o ambiente não é nada favorável à abertura de debates, de discussões, de controvérsias, etc, etc. O que se discute hoje em dia na política é se as pessoas são ou não são capazes de decidir. São capazes de decidir? Já não se discute se são capazes de decidir bem? Nem sequer é qualificável a decisão? “É preciso é tomar uma decisão, seja lá o que for”. Isto apresentado como valor em si mesmo, revela um bocado como é que as coisas estão, como é que está esta relação. Isso, como eu digo, ligo esse autoritarismo do Estado de facto a este ambiente que é um ambiente de grande intolerância, de rejeição da controvérsia...” (ENTREVISTA_4_CIENCIA: 39)

Já do lado do campo das políticas, a forma de tomar decisões e a relação com a ciência varia com o tipo de decisão que se toma e com os fatores que geram a necessidade dessa decisão.

Para os decisores colocam-se questões quanto à utilidade de encomendar estudos de cujos resultados não se poderá beneficiar naquele ciclo político.

“Até porque a informação nem sempre é produzida, e na área da pobreza, infelizmente, ainda mais, nem sempre é produzida com a mesma rapidez com que acontece nas áreas financeiras ou até nalgumas áreas económicas e, portanto, quem está a tomar decisões arrisca-se, em muitos casos, a que, como disse muito bem, as pessoas desconfiem da utilidade de fazer alguns estudos que acabam por produzir resultados fora do ciclo, normalmente de quatro anos e muitas vezes nem chega a ser de quatro anos, do processo político.” (ENTREVISTA_20_DECISAO: 5)

Há ainda aspetos conjunturais, como por exemplo, contextos de crise e de incerteza, que orientam a atuação política para respostas mais reativas e de curto prazo. O ritmo de produção de conhecimento é mais lento do que o requerido para estas decisões imediatas, e o papel da ciência será mais eficaz na explicação do que gerou ou pode gerar as crises, mas com uma dilação no tempo face à crise vivida no momento e para a qual o decisor é impelido a reagir:

“Também há aqui uma coisa que não falámos, é que tudo isto é muito influenciado pela conjuntura. Se um governo está a trabalhar num contexto de crise económica aguda obviamente que as prioridades são prioridades de gestão do curto prazo. É claro que se pode meter dimensões estratégicas na gestão de curto prazo, mas é muito mais difícil. Quando estamos mais ou menos numa situação mais previsível, se é que isso existe agora, situações previsíveis, é mais fácil combinar orientação estratégica.” (ENTREVISTA_20_DECISAO: 19)

Seja pelo “voluntarismo político”, seja pela efetiva necessidade de reagir imediatamente a problemas, os tempos dos dois campos são desencontrados. Este desencontro dos tempos torna-se, deste ponto de vista, uma barreira à aproximação entre a ciência e as políticas:

“Muitas vezes as políticas, a pressa de legislar, de sair para fora medidas, é um pouco um inimigo da produção mais sustentada e participada de um desenho mais correto de políticas públicas. Esta aceleração política às vezes atrapalha. Não é a mais aconselhada para uma produção mais ponderada, mais sustentada.” (ENTREVISTA_17_AP: 74)

A aceleração, característica do contexto que enforma as políticas atualmente, perpassa uma sensação de “corrida contra o tempo”, que a ciência não está preparada para acompanhar:

“Por outro lado, eu acho que é muito importante, também, a aceleração da urgência, ou seja, já não chega dizer que uma coisa é urgente. Nós estamos a viver um contexto que já não dá tempo para que se produza o conhecimento que faz falta para agir, já passou” (ENTREVISTA_16_CIENCIA: 25)

As entrevistas evidenciam vários fatores que pressionam os responsáveis políticos a tomar decisões imediatas de um modo que não é compatível com o tempo de produção de estudos, os quais, também por essa razão, acabam por ser secundarizados.

“Eu acho que os que os governantes ouvem, ouvem naturalmente. Alguns querem fazer rapidamente e portanto, não podemos ficar presos a isso. Ouvem, olham mais para a realidade só «oh, não! Temos, não sei quantas mil pessoas na rua, temos que dar uma casa», mas às vezes, entre isso e o mediatismo para aparecer, para se dizer que se fez um determinado, que se fez, não é? que se fez obra, às vezes, também não escutam muito o tempo da ciência «ah, deveríamos ter

um conjunto de passos, isto tem que ser mais estruturado», os dois tempos não se coadunam...”
(ENTREVISTA_3_AP: 34)

Mas há também o tempo da ciência, para desenvolver a investigação e para poder observar efeitos, aspetos que concorrem para a dificuldade em compatibilizar com a lógica da urgência e do imediatismo, reconhecidos pelos dois campos:

“Um decisor político tem que preparar uma proposta de uma portaria ou tem que tomar uma decisão sobre uma medida de política para resolver um problema concreto, não é para resolver o problema do país. É um problema concreto, que tem em mãos. Portanto, eles pedem, do cientista, uma ajuda concreta para resolver um problema concreto. Se o cientista vai com grandes conversas assim “eu preciso de um ano, 6 meses, tenho que fazer um inquérito, fazer aqui um modelo” e ele diz “vá-se embora, eu de si não quero nada, eu quero é o problema resolvido amanhã!”. Ou, aliás, nunca é para amanhã, é sempre para ontem, não é? As decisões são sempre tomadas para ontem, nunca é para amanhã, o cientista pede um bocadinho depois de amanhã, é demais! É um tempo demasiado longo.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 35)

“O problema que identificou é um problema, não sei se será o principal, mas é um problema muito impactante nas relações entre a dimensão científica e a dimensão política da tomada de decisão. Porque, de facto, como falou, muito bem, os ciclos temporais são diferentes. É muito frequente nos trabalhos de investigação que a realidade seja estudada - por vezes é até aconselhável que se faça - com um distanciamento temporal que inviabiliza que aquilo que se está a fazer, ou que se fez muito recentemente, seja objeto dessa investigação.” (ENTREVISTA_20_DECISAO: 5)

Um estudo científico tende a demorar mais do que o tempo político está disposto a esperar, o que não significa que a ciência seja “preguiçosa” e poderá valer a pena esperar por alguns resultados que possam iluminar aspetos não iluminados no curto prazo, mas não na perspetiva do “decisor do dia”:

“Por outro lado, eu acho que a política tem que respeitar a ciência porque a ciência não é preguiçosa, mas demora tempo a produzir resultados. E às vezes vale a pena esperar até produzir resultados, não pode produzir resultados imediatos. Pode ajudar a resolver problemas imediatos, mas a verdadeira contribuição da ciência demora tempo a chegar lá. Não é por serem preguiçosos ou porque falem meios, é porque não há tempo, as coisas demoram tempo.”
(ENTREVISTA_6_CIENCIA: 39)

Ao privilegiar-se o tempo da política, a prática voluntarista tende a ser a regra para a adoção de medidas de política, aspeto denotado também no campo das políticas:

“Porque os tempos da investigação são uns, o tempo da política é outro. Porque ainda temos uma prática, que é que fazer as leis de não as avaliar e de continuar a fazer leis. Portanto, em termos do que é a administração pública e que são as políticas públicas, ainda temos muitos défices ao nível de associar a produção de conhecimento, de avaliar, de investigar para fazer ação política de uma forma mais estruturada e mais fundamentada. Eu acho que isso ainda continua a existir.”
(ENTREVISTA_12_DECISAO: 3)

A gestão da tensão entre o mediato e o imediato sugere a capacidade de trabalhar em simultâneo a “duas velocidades”. Do lado da ciência, observa-se a perda desta capacidade, o que poderá estar associado à aceleração política, por um lado, e ao esvaziamento da Administração Pública, por outro.

“A governação, ela tem de certa maneira de responder ao imediato, mas tem que ter a capacidade – e eu acho que perdeu isso, e já teve - de ter o espaço de, no fundo, lidar com uma temporalidade menos imediata, portanto, mais mediata e mais reflexiva. Como se fossem duas velocidades que

são necessárias em que uma não tem de se sobrepor à outra, ou seja, o imediato não tem que se sobrepor ao mediato.” (ENTREVISTA_13_CIENCIA: 11)

Do lado das políticas, em sentido inverso, observa-se que a Administração Pública, ainda que mais esvaziada, parece manter a capacidade de gestão simultânea de duas linhas do tempo, uma mais imediata e outra mais mediata. A Administração tem uma vida mais longa do que a dos ciclos políticos e acumula conhecimento que pode ir mobilizando de uns ciclos para outros, exercendo o papel de curadoria do conhecimento e de guardiã da gaveta, que permite fundamentar respostas mais reativas, como por exemplo em momentos de crise:

“Nós tivemos essa experiência, fosse durante o COVID e o teletrabalho obrigatório, ou fosse durante uma medida de distribuição de cabazes alimentares a famílias mais vulneráveis, que não conseguimos com a Academia ou com o Sistema Estatístico Nacional, com a rapidez que o poder político desejava, fazer um estudo. Mas conseguimos internamente e com qualidade porque foram questões muito pontuais para as quais direcionámos recursos. Quando os estudos são tornados públicos e discutidos, nós tentamos incorporá-los, senão neste ciclo de políticas governativas, no próximo. E há coisas que, de vez em quando se vêm revisitando.” (ENTREVISTA_19_DECISAO: 13)

4.5.1.5 Os ciclos políticos e as visões oscilantes

A oscilação dos ciclos políticos pode colocar diversos obstáculos à relação com a ciência. Por um lado, os protagonistas mudam e um aspeto valorizado por um decisor pode não o ser pelo decisor seguinte:

“Em primeiro lugar, porque quando dirigimos um trabalho a um político - o investigador nasce investigador, é investigador até à morte, mas o político não, a vida dos políticos é muito curta, não é? E, portanto, nós estamos a falar para um político, daqui a um ano já não é ele, é outra pessoa, com uma visão diferente, ou porque tem uma orientação política diferente, ideológica, ou porque tem uma personalidade diferente, portanto, não temos a certeza que as coisas tenham continuidade.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 7)

Cada ciclo político pode alterar os protagonistas políticos e as visões quanto à pobreza, assim como a abordagem à importância da relação entre a ciência e as políticas, isto é, a maior ou menor valorização que é dada à disponibilidade e utilidade do conhecimento científico para tomar decisões políticas:

“Mas cá está, a questão do ciclo político, do ciclo económico é um fator decisivo nesta evolução que estamos aqui a discutir e na importância que é dada, ou não, às evidências, eu prefiro chamá-lhe assim, ou seja, a uma ação tomada com base num estudo, nas tais evidências, uma decisão tomada com base num estudo, nas tais evidências, uma mudança de uma política feita na base de evidências que resultam do estudo. Toda essa importância maior ou menor, ou muitas vezes inexistente, oscila em função do ciclo político e da orientação que se pretende dar.” (ENTREVISTA_14_CIENCIA: 21)

No caso específico da pobreza, enquanto “problema malvado” (Rittel & Webber, 1973), complexo, persistente e sem uma solução definitiva, as visões sobre a pobreza são oscilantes de acordo com as diferentes orientações ideológicas, limitando um consenso que permita sustentar políticas, independentemente das flutuações dos ciclos:

“Evidentemente que em política social, nuns países mais que noutros, em Portugal, provavelmente, isto é assim desde 1976. Nós temos uma Constituição, mas temos projetos políticos para o estado social diferentes entre os partidos. E, portanto, nós não temos um consenso nacional sobre o modelo de Estado social. E, portanto, acaba por ficar muito na esfera da conflitualidade ideológica” (ENTREVISTA_18_CIENCIA: 23)

Mesmo nos momentos em que as políticas são agendadas, verifica-se um esvaziamento na sua implementação:

“Os políticos têm, todos eles, da extrema-esquerda à extrema-direita um discurso certo, mas depois, em termos de ações concretas, vemos que há de facto uma inexistência de preocupação, ou no máximo uma menorização grande relativamente a estes problemas, havendo um ou outro episódio de maior preocupação, que leva à criação de uma estratégia nacional contra a pobreza, ou de uma estratégia regional de luta contra a pobreza, mas não obstante, nós vemos os recursos alocados a esse tipo de atividade e são relativamente pequenos. E isso do ponto de vista dos políticos.” (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 10)

Acresce que a pobreza não é um problema que se resolva num ciclo político, quaisquer intervenções seriam, necessariamente, prolongadas no tempo o que, como denotado numa entrevista, não se torna atrativo para o decisor político:

“Isso só se consegue no longo prazo, qualquer atuação nesse sentido, que é verdadeiramente uma estratégia de luta contra a pobreza em si, essa tem que ser assim, não produz efeitos no curto prazo, efeitos de longo prazo, mas os ciclos políticos são curtos, portanto, os políticos não apostam nisso, apostam no curto prazo.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 11)

Noutra entrevista este aspeto é relevado a propósito de alguns exercícios de avaliação de políticas públicas e da expectativa de obtenção de resultados:

“eu não posso olhar para um problema persistente, que vem de longa data, que tem uma estrutura de problemas adicionais de determinada ordem e esperar que ao fim quatro anos eu tenha chegado ao Paraíso. Não posso. E eu receio que alguns desses exercícios, porque são limitados no próprio tempo, caiam nesta coisa que é um bocadinho penosa.” (ENTREVISTA_7_CIENCIA: 10)

4.5.2 Facilitadores

4.5.2.1 Visibilidade mediática

A par dos aspetos que dificultam a aproximação entre a ciência e as políticas, nas entrevistas identificam-se também aspetos que facilitam essa aproximação.

A comunicação social é um primeiro aspeto destacado como facilitador para a identificação de especialistas a considerar na relação entre a ciência e as políticas. A procura do espaço mediático pressupõe que o cientista tem a preocupação de divulgar os seus resultados fora da “bolha da ciência” e a facilidade de comunicar os seus resultados para audiências não científicas. Deste modo, os cientistas podem ser reconhecidos como especialistas, dentro e fora do campo científico.

“Bom, eu acho em primeiro lugar, que esta questão precisa de um outro termo que não está a ser referido, que é a questão da comunicação em ciência. E isso é uma coisa que é uma preocupação muito recente a nível internacional, que está longe de estar internalizada para os cientistas em

geral e para os cientistas sociais em particular. Uma das questões que me leva a aparecer com muita regularidade na comunicação social, e talvez esta talvez seja a principal, é a obrigação que eu acho que tenho de partilhar aquilo que vou aprendendo com a comunidade em geral, com a comunidade, também os decisores e os técnicos.” (ENTREVISTA_2_CIENCIA: 14)

O espaço mediático pode funcionar como um amplificador da voz da ciência no espaço público, ao qual os decisores políticos estão particularmente atentos, e que acaba por exercer alguma influência, denotada até no discurso político:

“eu acho que os decisores políticos bebem do que é académico, talvez, eu acho que sim, cada vez mais, têm menos tempo para se socorrer também tecnicamente de algum outro apoio e porque a voz da ciência ou da Academia se vai fazendo ouvir publicamente, e isso é importante, e, portanto, do ponto de vista político acaba por ser, às vezes começamos a ouvir no discurso repetições de coisas que eu acho que muitos políticos nem sabem o que é, mas como cai depois numa gíria mais alargada” (ENTREVISTA_3_AP: 28)

Nem todos os cientistas valorizam este mecanismo de fazer ouvir a sua voz e nem todos, mesmo valorizando, o fazem com a mesma eficácia:

“Na verdade, os cientistas também têm um problema, porque é preciso ter...Na verdade, se calhar nós - e eu nem sou a pessoa mais bem colocada para fazer isso- mas também precisamos de saber comunicar melhor a ciência e ter maior eficácia nessa comunicação. Mas claro, para isso é preciso ter voz, “não basta gritar”.” (ENTREVISTA_15_CIENCIA: 11)

A utilização deste espaço é também observada como tendo os seus limites porque assim como a compatibilização das agendas da ciência e das políticas não é automática, a compatibilização da agenda da ciência com a agenda mediática também não funciona por automatismo. Os *media* têm os seus próprios interesses que orientam a escolha dos cientistas que se convida e da profundidade que é dada aos assuntos:

“A comunicação social tem os seus próprios comentadores oficiais. É quem eles simpatizam, quem lhes dá notícias, que eles possam, eles próprios, compreender se aquilo vai para além daquilo que é a agenda mediática, ardeu... Por aí procura-se sempre fazer alguma coisa mas nunca será o suficiente.” (ENTREVISTA_4_CIENCIA: 51)

E estará também limitada aos cientistas que consideram relevante esta extensão do seu trabalho, ou seja, nem todos os cientistas consideram que esta atuação faça parte do papel da ciência ou sequer que o espaço público seja o espaço adequado para a discussão da ciência. E entre os que consideram, a utilização do espaço mediático estará também relacionada com uma perspetiva de ativismo científico e da convicção de que os cientistas também podem agir para influenciar as políticas:

“Pode ser de uma maneira um bocadinho mais pesada, que é escrever artigos de opinião. O que nós encontramos hoje em dia, os comentadores nos jornais, no rádio, na televisão, são tudo académicos, não é? É uma forma da academia chegar ao público e aos decisores políticos, é falar “alto e bom som” ou escrever “grosso” nos jornais.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 29)

Por outro lado, quem desperta interesse mediático nem sempre corresponde a quem é reconhecido no campo das ciências, nomeadamente através das suas publicações científicas:

“o reconhecido mérito mediático é uma coisa, o mérito científico é outra! Não são muitos os casos que acumulam...” (ENTREVISTA_4_CIENCIA: 65)

A visibilidade mediática funciona, deste modo, como um facilitador indireto, dado que depende da mediação de um espaço exterior aos campos da ciência e das políticas, mas que pode ser relevante para destacar o conhecimento que existe e quem o produz.

4.5.2.2 A criação de arenas institucionais

Um aspeto apresentado como potencialmente facilitador da aproximação entre a ciência e as políticas é a criação de espaços institucionalizados, “arenas institucionais” facilitadoras de processos de reflexão acerca das políticas públicas:

“Acho que é importante, no fundo, tentar criar espaços em que seja possível pensar as políticas públicas e até depois avaliá-las com o tempo e espaço devido, e isso é alguma coisa que neste momento não há. Não há arenas institucionais em que isso seja possível. Voltando à conversa de há bocado, os gabinetes de estudos podiam ter essa função, não substituírem a Academia, mas de serem estruturas que pudessem fazer essa relação.” (ENTREVISTA_13_CIENCIA: 13)

Também no campo das políticas se identifica a ausência de espaços de reflexão reconhecidos pelos diferentes envolvidos na relação da ciência com as políticas, que poderia passar pela dinamização de eventos regulares para discussão das políticas, juntando técnicos, académicos e investigadores, facilitando a apresentação de novos trabalhos e investigadores. Outra experiência relatada como positiva para a aproximação entre os dois campos era a existência de uma revista, um espaço de publicação de trabalhos produzidos por técnicos ou cientistas:

“A revista também era um modo de ligação com o meio académico, que nós neste momento tentámos revitalizar, tínhamos essa ideia, mas não conseguimos ainda.” (ENTREVISTA_3_AP: 16)

4.5.2.3 Mediação

A mediação entre a ciência e as políticas, entendida como o papel de organizações que têm pessoas com competências nas linguagens, práticas e contextos de ambos os campos, é outro papel destacado para facilitar a aproximação entre os dois campos.

“No fundo tem que haver no Estado um tradutor entre a policy e a politics, quer dizer, entre a política pública e a política. Que é um organismo técnico mas que percebe a linguagem da decisão política, que é alguém a quem eu posso dizer “eu decidi que quero lutar contra a pobreza com uma garantia mínima de rendimento. Eu não quero discutir consigo se este é o caminho certo. Mas, quero que você me ajude a eu não fazer uma garantia de rendimento tecnicamente errada. E, portanto, eu preciso de pessoas com a tal sabedoria pericial que sejam capazes de encomendar e seleccionar na evidência existente, a que é relevante para esta decisão” (ENTREVISTA_18_CIENCIA: 27)

Seguindo esta perspectiva, a Administração Pública surge como a mais bem posicionada para este papel de mediação, facilitador da comunicação e da circulação do conhecimento produzido, porque integra pessoas com competências específicas para compreender e interagir com a produção científica ao mesmo tempo que domina a linguagem e dinâmica próprias do campo das políticas:

“E os gabinetes de estudos e isso ainda acontece, por exemplo, muitas vezes eram esses gabinetes de estudos que tinham a função de fazer precisamente a mediação entre a governação e a Academia. Porque, muitas vezes, até são pessoas que falam mais ou menos a mesma linguagem, porque até são pessoas que vêm da Academia. Isso ainda acontece, por exemplo, nesse grupo de trabalho de que lhe falei, ainda é um pouco isso. Ainda é essa Administração Pública que lá está, porque ela ainda existe, e de facto houve essa possibilidade”. (ENTREVISTA_13_CIENCIA: 11)

Nas entrevistas é ainda destacado o papel de organizações do campo científico que integram a arquitetura institucional da relação entre a ciência e as políticas, que se podem constituir como espaços de produção e sistematização de conhecimento relevante para as políticas e que podem, de algum modo, mediar a relação entre os dois campos, embora a partir da ciência. De acordo com os entrevistados, os organismos de estudos dos Ministérios mantêm-se como os mais bem posicionados para o papel de mediação, no entanto, perderam fôlego na produção e sistematização de conhecimento relevante para as políticas, papel que organizações como os laboratórios colaborativos e os observatórios de políticas passaram a desempenhar.

Os laboratórios colaborativos conjugam recursos da Academia e de organizações privadas, dedicam-se à produção de ciência aplicada e o seu papel na relação entre a ciência e as políticas públicas foi destacado em diversas entrevistas:

“Eu acho que a figura dos laboratórios colaborativos é uma figura de facto que vem preencher aqui uma lacuna que existia porque a Academia não tinha uma dimensão de investigação tão operativa que ocupasse esse espaço, digamos, de procurar com investigação-ação, apresentar resultados, resultados esses que, por sua vez tivessem um intuito de influenciar as políticas” (ENTREVISTA_14_CIENCIA: 15)

Também os observatórios de políticas foram destacados, na perspectiva de que o conhecimento que produzem é particularmente relevante na sistematização e divulgação de informação e para o acompanhamento de indicadores relevantes para as áreas de política a que se dedicam.

“Atualmente os observatórios têm características diferentes, mas são igualmente muito importantes, porque são na verdade formas de, de uma forma independente, porque são quase todos eles sediados em centros de investigação e universidades, por exemplo o das desigualdades, o do emprego dos jovens, o das questões da família, mas cada um desses observatórios na verdade tem natureza independente, portanto, estão na academia, mas são formas de sistematizar informação e construir instrumentos de alerta para os problemas e avaliação das políticas. Que, na verdade, era aquilo que os gabinetes de planeamento setoriais faziam nos anos 70.” (ENTREVISTA_6_CIENCIA: 25)

Não obstante a valorização do papel que os observatórios podem ter, as entrevistas não fornecem informação quanto à efetiva utilização da informação que produzem pelo campo das políticas, mas a dúvida é suscitada numa das entrevistas:

“Outro aspeto importante, que no fundo, também, de alguma forma se tem desenvolvido mais recentemente, portanto, há uma iniciativa que se desenvolveu já há alguns anos, mas que talvez não tenha tido a expressão e o desenvolvimento que alegadamente podia ter, que é a questão da criação de observatórios e do financiamento e do apoio à existência de observatórios. Por exemplo, lembro-me, da criação do Observatório das desigualdades, e houve outros que foram, entretanto, criados. Alguns observatórios têm sido criados por iniciativa dos laboratórios que são financiados pela FCT ou de centros de estudo, mas provavelmente poderia haver um maior apoio dos recursos públicos para financiar esse tipo de estrutura, os observatórios. Existem alguns, evidentemente que existem, alguns têm um trabalho importante, mas também não tenho a percepção clara de que tenham uma grande influência depois, sobre o próprio policymaking.” (ENTREVISTA_15_CIENCIA: 19)

4.5.2.4 Os círculos de relacionamento

Um mecanismo facilitador da aproximação entre a ciência e as políticas respeita os círculos de relacionamento. De facto, como observado nas entrevistas, há pessoas do campo das ciências que têm também atividade política e partidária e essa proximidade é um facilitador à sua participação, quer nos círculos mais restritos de decisão política, quer para a participação enquanto especialista noutras atividades do processo das políticas. Este mecanismo está diretamente dependente de escolhas individuais dos responsáveis políticos, pelo que a procura por mais ou menos ligações à ciência dependerá também da visão desses responsáveis quanto à utilidade da proximidade da ciência à decisão política:

“As formas como nos relacionamos, desde logo há uma forma que está pressuposta nas palavras que eu digo, que é se os responsáveis máximos de escolha das equipas políticas recorrem com maior ou menor intensidade ao meio académico e científico, para convidar pessoas que vão assumir funções de responsabilidade. Se o fazem, isso é logo uma forma de proximidade entre os dois universos. Se não o fazem, se é outro tipo de perfil o dominante nos responsáveis políticos com funções de responsabilidade, isso faz logo uma diferença grande.” (ENTREVISTA_20_DECISAO: 3)

Este aspeto é particularmente relevante porque é um dos que contraria a visão ideal-típica das duas comunidades e evidencia que existe uma circulação de académicos e investigadores entre os dois campos, isto é, há competências científicas nos círculos próximos da decisão política.

Há cientistas que participam nas políticas, por via da sua própria participação política, por via da pertença aos círculos próximos da decisão e também pelo desempenho de funções governativas, sugerindo que a relação entre a ciência e a decisão política extravasa e mera relação de oferta e procura de conhecimento e diluindo as fronteiras das “duas comunidades”:

Nós sabemos que há muitos cientistas sociais que pertencem a partidos políticos e que são dirigentes de partidos políticos, por exemplo, e depois chegam ao governo. Não há mal nenhum nisso, do meu ponto de vista, mas ao mesmo tempo pode criar...enfim, as fronteiras tornam-se mais diluídas e depois pode ser complicado gerir isso. (ENTREVISTA_13_CIENCIA: 27)

As redes de relacionamento político-partidárias podem funcionar como um mecanismo de incorporação da ciência e do conhecimento nas políticas, embora menos visível, se comparado com outros mecanismos de procura explícita de produtos científicos.

4.5.2.5 A Ciência procura as políticas

Outro mecanismo que emerge das entrevistas é a própria ciência desafiar os decisores para irem aos seus espaços. É um mecanismo de aproximação que mantém a lógica da ciência produtora de conhecimento e das políticas utilizadoras desse conhecimento, mas é a ciência que procura envolver os políticos e não as políticas que chamam a ciência.

“O que o Centro faz, vai promovendo um conjunto de eventos públicos em que tenta isso, mas se calhar aqui já está no tal plano da advocacy, na tentativa de influenciar por via da participação cívica. Vai fazendo ao longo do ano, todos os anos, um conjunto de eventos públicos para debater propostas de política ainda em desenho, ou em debate ou em consulta pública. Foram feitos vários encontros públicos em que convidamos sempre decisores políticos no ativo, portanto, ministros, secretários de Estado, enfim. Fazemos sempre isso, e claro, levamos as nossas propostas de revisão à discussão na sua presença. Eu não posso afirmar que houve uma influência de facto, mas da nossa parte há uma tentativa, há sempre uma tentativa ou mais do que uma forma de tentar que o trabalho seja conhecido por decisores políticos.” (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 4)

Para os cientistas, é uma forma de dar a conhecer os resultados do seu trabalho a decisores políticos de forma mais direta, uma vez que não é expectável que os decisores políticos acompanhem a produção científica através dos circuitos próprios da Ciência.

“o Centro faz estes encontros públicos com uma natureza muito institucional, procurando trazer os atores políticos, precisamente porque a probabilidade de eles nos ouvirem, de facto, é muito maior do que irem ler um artigo publicado numa revista de circulação internacional. Não vão ler. Mas não é porque não tenham interesse, é porque esse não é, tipicamente, o meio de acesso. E além disso, são milhares de artigos que são publicados todos os dias nessas revistas, no seu conjunto, é impossível para os atores políticos acompanharem, até para um cientista é impossível. O ritmo, a lógica produtivista que se vive na ciência atualmente, está a impor um ritmo de trabalho e de lançamento de resultados tão intenso, que é impossível acompanhar tudo aquilo que é feito.” (ENTREVISTA_1_CIENCIA: 38)

A Ciência procura, por esta via, influenciar as políticas, em diferentes níveis, desde o decisor aos dirigentes e técnicos da Administração Pública.

Este mecanismo, é particularmente desafiante para o decisor político, porque apela à “dignidade institucional” do exercício de responsabilidades políticas, exigindo um esforço de aproximação e conhecimento dos temas e dos termos do debate para sustentar intervenções informadas e pertinentes, num contexto diferente do que habitualmente enquadra a relação das políticas com a ciência.

“Há uma coisa que eu não falei, que tem a sua importância, que é, a participação de pessoas com responsabilidade política em iniciativas do meio científico. É menos marcante, mas não deixa de ter influência porque obriga as pessoas. Há um seminário internacional sobre políticas de combate à pobreza, imaginemos. Se convidam um Secretário de Estado ou um Ministro para lá ir falar, ele tem de preparar-se. E preparar-se é saber - não digo que todos o fazem, mas as pessoas têm sempre uma dignidade institucional e também uma posição pessoal de poderem ir para uma coisa dessas. Como é que isso se processa? Alguém é convidado para um encerramento de um colóquio. Não se chega lá e começa a falar sobre o que lhe apetece. Sabe o que é se passou, tem alguém que lá foi assistir a tudo e que faz as suas notas. Isso é uma forma também muito interessante, muito menos orgânica, muito mais leve, mas que desafia quem tem cargos de natureza política. E isso acontece com muita frequência. Não em todas as áreas, nalgumas áreas mais que noutras.” (ENTREVISTA_20_DECISAO: 9)

Discussão

O ponto de partida desta investigação foi a interrogação acerca da influência da Ciência nas políticas públicas e, mais especificamente, das ciências sociais nas políticas de combate à pobreza. O estudo foi desenvolvido procurando compreender como é que o conhecimento científico é incorporado no processo de decisão política, isto é, de que modo o conhecimento científico é mobilizado e utilizado naquele processo. Adicionalmente, procurou-se identificar fatores que se constituem como barreiras ou facilitadores, quer da relação entre o campo científico e o campo das políticas, quer da utilização de conhecimento científico em processos de decisão política.

Conforme apontado por Hustedt (2019), o conhecimento acerca da relação da Ciência com as políticas públicas carece da validação empírica dos modelos teóricos que procuram explicá-la. Importa, assim, confrontar os resultados das entrevistas com os eixos da literatura que inspiraram o modelo de análise adotado nesta investigação: os sistemas de apoio à decisão; as políticas públicas informadas por evidências e a utilização do conhecimento; a aproximação das “duas comunidades”.

5.1 O aconselhamento científico nas políticas públicas de combate à pobreza

Assumiu-se, como hipótese de trabalho, que as configurações institucionais do aconselhamento científico em Portugal são variáveis, consoante as áreas de política que as circunscrevem (Simões, 2022). Seguindo esta perspetiva, admitiu-se ainda que o contexto sociopolítico que explica a evolução das políticas públicas numa determinada área de políticas, explica também a forma como se relacionam os campos das políticas e científico nessa área de políticas.

No caso das políticas públicas de combate à pobreza em Portugal confirma-se esta associação. Com efeito, o reconhecimento da pobreza enquanto problema social e a sua entrada na agenda política, condicionou também a entrada na agenda das ciências sociais. A europeização condicionou de forma direta as políticas públicas, a produção científica sobre a pobreza e a conjugação de esforços entre ciência e políticas, para facilitar a intervenção política sustentada no conhecimento da realidade. No entanto, esta conjugação de agendas e esforços não se consolidou enquanto prática política nesta área. O aconselhamento científico nas políticas de combate à pobreza não se institucionalizou e a pobreza não se consolidou em nenhuma das agendas, apesar de estar consolidada na estrutura social e na vida de uma fatia significativa da população.

Para além do potencial efeito na convergência das agendas científica e política, o contexto sociopolítico é também relevante para explicar variações na aproximação entre os dois campos, na

medida em que a procura de aconselhamento científico varia consoante os fatores conjunturais que impactam a governação. O “afogamento nas urgências” para responder a sucessivas crises e pressões sociais, políticas e mediáticas, orientam os processos de decisão política para o imediato, sem tempo para aguardar pelo “tempo da ciência”. Por outro lado, as procuras ocasionais dependem também de condicionalismos externos, como por exemplo a imposição das avaliações de políticas no quadro do financiamento europeu. O contexto sociopolítico torna-se assim um fator relevante para compreender a interação entre os campos científico e político e as suas variações ao longo do tempo.

Esta constatação sugere que a análise científica da mobilização e utilização de conhecimento científico para as políticas e da relação entre os campos científico e das políticas poderá beneficiar da conjugação dos níveis meso (configuração institucional do aconselhamento científico) e micro (das relações entre os atores), como também do nível macro, respeitante ao contexto sociopolítico em que as políticas são produzidas e em que são definidas as agendas, política e científica.

Pela análise das entrevistas, conclui-se que a relação entre a ciência e as políticas públicas de combate à pobreza em Portugal não está institucionalizada. Considerando as instituições como *“formas organizacionais que estruturam, de modo duradouro e permanente a prática dos agentes e das suas interações”* (Bourdieu, 2008:69), a institucionalização da relação entre a ciência e as políticas pressupõe não só um espaço institucional, como a permanência e durabilidade, ao invés das interações casuísticas e informais verificadas no caso da pobreza. Para além da ausência de espaços institucionalizados, o conhecimento está disperso e não sistematizado, as diferentes instituições estão desarticuladas entre si e o conhecimento especializado continua a assentar no mesmo conjunto reduzido de investigadores.

Apesar deste aspeto não estruturado da relação das políticas com o conhecimento, há uma informalidade institucionalizada, assente nos laços informais mas duradouros entre os atores de ambos os campos, que garante a capacidade instalada para mobilizar o conhecimento científico. Nesta área de políticas, confirma-se a dinâmica dupla da internalização e externalização do conhecimento, resultando na participação de atores do campo científico no campo das políticas com diferentes papéis, visibilidades e capacidades de contribuir para os processos de decisão. Mas verifica-se também a influência indireta do conhecimento científico não assente nestes mecanismos de procura, verificada pela participação de atores do campo das políticas no campo científico, quando frequentam cursos de graduação académica ou quando acompanham ativamente os resultados da investigação científica pelas diversas vias pelas quais a Ciência se dá a conhecer, como as publicações e as conferências.

Na análise da configuração institucional do aconselhamento científico, procurou-se também verificar se a Administração Pública atua como agente mediador entre a oferta e procura de conhecimento. A atuação da Administração Pública tem ainda maior relevância nos casos em que a procura por conhecimento científico é descontínua, porque tende a ser estável ao longo do tempo, o

que lhe permite acumular conhecimento relevante para as matérias que acompanha, bem como guardar uma “memória institucional” das políticas. A Administração Pública é, nesta perspetiva, um elemento central da infraestrutura de conhecimento de suporte às políticas que pode ser entendido como uma “terceira comunidade”, capaz de atuar na fronteira técnico-política e na fronteira técnico-científica.

5.2 Dos (des)ajustes entre a oferta e procura de conhecimento aos (des)encontros das agendas

Os estudos da relação entre a ciência e as políticas tendem a observar as “duas comunidades” (Caplan, 1979) – cientistas e decisores – e a explicar as dificuldades da utilização de conhecimento científico no pressuposto de que existem dois grupos bem delimitados, com dificuldades de interagirem entre si e cujas diferenças geram um desajuste entre a oferta e a procura de conhecimento.

O ajuste do conhecimento produzido (oferta) às necessidades dos utilizadores (procura) é apontado como uma forma de melhorar a utilização de conhecimento científico nas políticas públicas, assente na lógica da aproximação das “duas comunidades”. (Gluckman et al., 2021; Sienkiewicz, 2020). Seguindo a perspetiva dos entrevistados, esta abordagem pode induzir a ideia de que a ausência de políticas é um problema de falta de conhecimento, desviando a responsabilidade por um problema de natureza política, para um problema científico.

Com efeito, as entrevistas deixam clara a perceção de que os problemas de política não são problemas científicos, não obstante o papel que a ciência possa ter na análise e avaliação das políticas. As agendas, científica e política, são agendas autónomas, que podem convergir pontualmente. Para as políticas de combate à pobreza em Portugal, o agendamento político foi determinante para impulsionar o agendamento científico, mas assim como o tema não se consolidou na agenda política, também não se consolidou na agenda científica.

Do mesmo modo que a ausência de políticas é um problema eminentemente político, a escassez de produção científica é um problema eminentemente científico. No quadro dos problemas sociais de natureza estrutural, como é o caso da pobreza em Portugal, é suscitada a reflexão das ciências sociais acerca da “ciência que faz falta”, isto é, acerca do conhecimento que produz, da forma como o produz e da sua tradução em “práticas sociais significativas”.

Torna-se, deste modo, relevante compreender não só as razões que explicam o agendamento político como também as que explicam o agendamento científico, porque estas também são determinantes para a relação das políticas com o conhecimento, sobretudo na compreensão das tensões entre a autonomia/heteronomia do campo científico (Bourdieu, 2008; Machado, 2020; Santos, 1994). A análise do aconselhamento científico, nesta perspetiva, pode ser explicada não só

pelo agendamento e evolução das políticas, como também pelo agendamento científico, o qual, às vezes é estimulado pelo campo das políticas, outras vezes é limitado, mas é sobretudo condicionado por fatores internos ao próprio campo científico que condicionam a disponibilidade de conhecimento e a sua utilização nas políticas.

As entrevistas permitem observar que as razões para a não aproximação entre os dois campos e para o desajuste entre a disponibilidade e a necessidade de conhecimento científico são também produzidas no campo científico, aspeto omissso na discussão académica acerca das barreiras e facilitadores à utilização de conhecimento científico nas políticas. Com efeito, a lógica produtivista da ciência, nomeadamente a pressão para a publicação em revistas de circulação internacional, com elevado fator de impacto, tornam temas como a pobreza em Portugal pouco apetecíveis para os investigadores escolherem como objeto de estudo, sobretudo quando estão preocupados em consolidar a sua carreira. Ao mesmo tempo, o agendamento científico é permeável às diferentes correntes político-ideológicas que moldam a construção social dos problemas, aspeto particularmente evidenciado nas áreas das ciências sociais. No caso específico da pobreza, à desconsideração na agenda científica, acrescem a desvalorização do problema nos planos social e político, a indefinição conceptual acerca do que é a pobreza, o número reduzido de investigadores e a escassez de produção científica.

Estas observações não permitem corroborar a hipótese de que as áreas científicas com maior partilha e homogeneização do conhecimento estarão melhor posicionadas para contribuições científicas para as políticas (Capano & Malandrino, 2022), mas permitem confirmar que, no caso dos estudos sobre a pobreza, não há homogeneização do conhecimento e que essa é uma das explicações para o desinteresse da ciência, a qual, por sua vez, tem impacto também no conhecimento mobilizável para as políticas.

5.3 O “mercado da ciência para as políticas”

A perspetiva da oferta e procura pressupõe que, do lado do campo das políticas, há uma determinada necessidade que gera processos de procura de conhecimento científico e, por essa via, a ciência participa no campo das políticas.

Esta abordagem favorece a observação da relação entre os dois campos numa perspetiva mercantilista, orientada para a criação de um “mercado da ciência para as políticas” e da consultocracia (van den Berg et al., 2019), práticas que evidenciam a dinâmica de externalização do aconselhamento para as políticas. A ciência atua neste mercado como um prestador de serviços, numa lógica concorrencial, aproveitando oportunidades de financiamento para compensar o subfinanciamento global da atividade científica.

A atuação neste mercado pode ser redutora para a ciência, porque introduz alguns aspetos condicionadores da agenda científica (Bourdieu, 2008; Machado, 2020) e da possibilidade de utilizar os resultados dos trabalhos nos circuitos da produção científica, os únicos que contam para a atividade científica. Por outro lado, a concorrência aberta a atores não científicos, cria oportunidades de lógicas de produção orientadas para “agradar o cliente”, em detrimento da produção de conhecimento baseada na análise crítica e reflexiva da ação pública.

5.4 As fronteiras difusas das “comunidades”

Os resultados desta investigação denotam que as explicações para o desajuste entre a oferta e a procura de conhecimento assentes na lógica das “duas comunidades” são incompletas.

Por um lado, há pessoas com competências científicas a desempenhar funções políticas e os processos de internalização do conhecimento revelam que os cientistas também integram círculos de decisão política. Assim, à ideia idealizada de dois mundos opostos que têm dificuldade em interagir, contrapõe-se a observação da efetiva circulação entre os dois mundos.

Por outro lado, o papel da Administração Pública, acaba por ser invisibilizado na análise do aconselhamento científico (Hustedt, 2019), que tende a focar-se nos aspetos da utilização do conhecimento e da aproximação de duas comunidades. Na lógica das “duas comunidades” a Administração Pública é diluída numa categoria genérica dos “policymakers”, como se não houvesse uma distinção entre os decisores políticos e a estrutura orgânica da Administração.

As entrevistas confirmam a dinâmica própria da Administração Pública e dos seus profissionais no sistema de aconselhamento científico (Hustedt, 2019; Peters, 2015). São os organismos da Administração Pública, especialmente os gabinetes de estudos ministeriais, que desempenham um papel de gestão e mediação do conhecimento produzido, embora de modo nem estruturado, nem explícito. É nesta perspetiva que a Administração Pública pode ser entendida como uma terceira comunidade, capaz de atuar em diversas fronteiras.

5.5 A ciência nas políticas para lá das evidências

A discussão académica em torno das políticas públicas informadas por evidências foca-se nos cientistas e na sua capacidade de assegurar a utilização do conhecimento científico em processos de decisão política. A responsabilidade pela utilização do conhecimento é sobretudo atribuída aos atores do campo científico, os quais procuram estratégias de aproximação das “duas comunidades” para melhorarem o impacto da investigação nas políticas.

Esta perspectiva do impacto da ciência nas políticas comporta dois vieses que limitam a compreensão da relação da ciência com as políticas. O primeiro viés é o de considerar que a utilização do conhecimento é diretamente observável e mensurável, à luz dos critérios de medida do impacto da ciência – publicações e citações. O segundo viés é a desvalorização de outras contribuições da ciência para as políticas, que vão para além da produção ou mobilização de evidências para a resolução de problemas de política.

Quanto ao viés da utilização explícita do conhecimento, os resultados das entrevistas, em linha com Weiss (1979), demonstram que, no caso das políticas de combate à pobreza em Portugal, a utilização do conhecimento científico é difusa e diferida no tempo. Deste modo, “evidenciar” se há utilização de evidências nas políticas é um exercício pouco relevante para a compreensão da efetiva utilização, tornando-se efetivamente mais relevante compreender os modos como o conhecimento é utilizado e a relevância que os diferentes atores lhe dão (Capano & Malandrino, 2022). O conhecimento pode ser mobilizado por diferentes atores do campo das políticas, sem ser explicitado ou referenciado, em diferentes momentos do tempo. Tal pode significar que o conhecimento produzido para as políticas pode ficar em estado latente, sem se saber quando e como é utilizado. Os trabalhos que entram “na gaveta” são lidos e podem ser recuperados ou revisitados noutros momentos.

O foco da atenção na produção e mobilização de evidências, acaba por desvalorizar outros papéis da ciência que também introduzem conhecimento no campo das políticas. Há múltiplos papéis que os cientistas desempenham que vão para lá da produção e mobilização de evidências, direta ou indiretamente relacionados com as políticas.

Na interação direta com o campo das políticas, verifica-se que os cientistas são consultados em processos de reflexão, integram círculos de decisão política ou são, pontualmente, decisores políticos. Interagem a diferentes níveis no campo das políticas, por serem portadores de conhecimentos especializados acumulados e por facilitarem uma maior racionalidade nos processos decisórios.

A interação indireta dá-se pela atividade específica do campo científico, nomeadamente nas dimensões da investigação e do ensino. O campo científico, para além da produção de conhecimento, e da capacidade de análise crítica da realidade, desempenha também o papel de transmissor de conhecimento, sobretudo por via da Academia. Os atores do campo das políticas que atuam nas políticas, em especial os técnicos da Administração Pública, têm formação superior e contactam regularmente com as Universidades, quer em percursos pós-graduados, quer em ações de capacitação, ou iniciativas de cariz científico. Os conhecimentos adquiridos por esta via podem ser transportados para as práticas profissionais, inclusive para o trabalho relacionado com a formulação das políticas, independentemente da relação entre a ciência e as políticas diretamente estabelecida pelos mecanismos de procura.

No mecanismo de internalização, os cientistas ocupam um lugar de maior proximidade dos decisores, mas de menor visibilidade do conhecimento científico. O papel da ciência no quadro da internalização pode ser o de aconselhamento por via da transmissão de conhecimento especializado, ou o de mediação e síntese de conhecimento útil à decisão, mas num circuito fechado e em relação ao qual é mais difícil discernir o papel da ciência e o papel da política.

No mecanismo de externalização há diferenças. Nas consultas a especialistas não são esperados produtos científicos, uma vez que o papel do cientista é sobretudo contribuir para uma determinada discussão pelo conhecimento que detém em determinadas matérias, tornando a sua influência nas políticas mais indireta. No caso das encomendas, o papel do cientista é a produção de estudos de ciência aplicada e de evidências, para responder a necessidades do campo das políticas, numa lógica instrumental. O potencial de influenciar as políticas varia com a percepção de utilidade do estudo e a possibilidade de o trabalho produzido com esses estudos poder gerar outros produtos científicos, depende da disponibilidade do “cliente”. Nas chamadas para investigação os cientistas geram produtos científicos, sem qualquer proximidade ao campo das políticas ou expectativa de influência de processos de decisão política.

Observa-se, assim, que a incorporação de conhecimento no processo de decisão política não é linear nem mecânica, não se reduz à utilização instrumental das evidências e que a utilização e visibilidade do conhecimento variam com o tipo de papel desempenhado pelos cientistas. Deste modo, a agenda de investigação científica acerca da relação da ciência com as políticas públicas carece de alguma reflexão acerca dos múltiplos papéis da ciência e diversas possibilidades de contribuir com conhecimento para as políticas.

5.6 As barreiras e os facilitadores da mobilização e utilização de ciência nas políticas

Os resultados da investigação questionam alguns pressupostos da literatura respeitantes à identificação de barreiras e facilitadores da aproximação entre a ciência e as políticas. Nem a incapacidade do campo das políticas em utilizar o conhecimento científico é o problema central da relação entre os dois campos, nem se verificam as incompreensões mútuas que geram o afastamento entre “as duas comunidades”, expressadas pelos receios mútuos de politização e cientificização.

Das barreiras e facilitadores identificados a partir da análise das entrevistas confirmam-se alguns dos aspetos referenciados na literatura, como os desencontros no tempo, a falta de incentivos para o envolvimento dos cientistas, ou a dificuldade na disseminação de resultados (Cairney, 2016; Choi et al., 2005; Vladimír Šucha et al., 2020). Confirma-se também a criação de espaços institucionalizados como um facilitador (Capano & Malandrino, 2022; Caplan, 1979; Gluckman et al., 2021). Outro aspeto que emerge das entrevistas e que é menos explorado na literatura é o reconhecimento de obstáculos gerados no campo científico, como os constrangimentos ao agendamento científico, em resultado das lógicas de produção e reconhecimento científico, ou em resultado dos fatores ideológicos aos quais a ciência não está imune.

A aproximação entre os dois campos é dificultada perante a ausência de arenas institucionais que permitam, de uma forma continuada, a reflexão, o debate, a transmissão, a circulação e a coprodução de conhecimento, facilitando a identificação da “ciência que faz falta” assim como do que falta nas políticas.

No campo das políticas, os principais obstáculos à procura de conhecimento científico são as circunstâncias de governação marcadas por crises e incerteza e pelo “afogamento nas urgências”, a “curta duração da vida dos políticos” geradora de oscilações das visões políticas e o “voluntarismo político”, que desvaloriza a necessidade de incluir conhecimento científico nas decisões. Os facilitadores são centrados em aspetos institucionais da capacidade instalada na Administração Pública como: a capacidade de gestão das “duas velocidades” e da tensão das diferenças do tempo, entre o imediato da política e o mediato da produção científica; as competências de mediação de linguagens, práticas e contextos de ambos os campos, para facilitar a comunicação e circulação de conhecimento; a curadoria de conhecimento e a gestão “da gaveta”; a permanência ao longo do tempo e a memória institucional; No campo científico, os principais obstáculos são: a falta de financiamento; o tempo longo requerido pela investigação; a falta de agência para divulgar os resultados dos estudos e sair da “bolha da ciência”; a lógica produtivista, o “desinteresse” científico pelos temas e o número reduzido de investigadores. Os facilitadores são: o financiamento, as redes de relacionamento, a participação cívica e a visibilidade mediática dos cientistas.

A maior ou menor aproximação entre os dois campos, num quadro de interação não institucionalizado depende, sobretudo, das características individuais dos diferentes atores e da maior ou menor coincidência entre as agendas científica, política e cívica.

O perfil individual dos decisores e as suas visões quanto à relevância do conhecimento para suportar processos de decisão política é um dos principais aspetos destacados. Decisores que valorizam a mobilização de conhecimento tenderão a procurar a Ciência, ao passo que os que não valorizam, tenderão a ignorar o conhecimento científico nas suas decisões.

Quanto aos cientistas, a aproximação ao campo das políticas é facilitada quando há uma associação da agenda científica a uma agenda cívica, numa outra fronteira difusa, da ciência face à participação cívica.

A par dos fatores individuais, é necessária a compreensão dos efeitos do contexto sociopolítico e das lógicas institucionais próprias de cada campo na definição das agendas política e científica. A falta de interesse científico associada à falta de interesse político é uma barreira à institucionalização da relação entre a ciência e a decisão nesta área de políticas.

5.7 Limitações da investigação

A escassez de estudos empíricos acerca do aconselhamento científico torna os resultados desta investigação eminentemente exploratórios. A principal limitação desta investigação respeita ao facto de os resultados obtidos não serem generalizáveis para outras áreas de política. É uma análise a um sistema de aconselhamento científico na formulação de políticas públicas e não uma análise do aconselhamento científico em Portugal.

A abordagem centrada na captura simultânea dos papéis e perceções dos diferentes atores que interagem no aconselhamento científico, assim como o foco num problema de políticas específico introduz alguma inovação metodológica, mas algumas limitações do ponto de vista da generalização e comparação dos resultados. Se por um lado se torna vantajoso considerar que as áreas de política podem gerar diferentes formas de interação com a Ciência, a clarificação do que é específico ou comum entre diferentes áreas de política só é possível com a realização de novos estudos.

As entrevistas, apesar de centradas na relação entre a ciência e as políticas, constituem-se como um duplo repositório de informação. No essencial cumpriram o propósito de responderem às questões de investigação relacionadas com a relação entre a ciência e as políticas e com a mobilização e utilização de conhecimento para as políticas. Adicionalmente, ao longo das entrevistas foram partilhadas diversas reflexões e observações acerca do combate à pobreza em Portugal que merecem ser aprofundadas num estudo específico sobre a pobreza em Portugal, não só para sistematizar o que já se sabe, como também para identificar claramente o que falta saber e abrir caminhos de investigação sobre o tema. Este aspeto não foi antecipado ao desenhar a pesquisa e foi por via das entrevistas que emergiu esta constatação de que a análise da relação entre a ciência e as políticas numa determinada área de políticas, se pode constituir como um elemento de análise de políticas em si mesmo. Por uma questão de foco no objeto da investigação, e de tempo disponível, as reflexões específicas acerca do combate à pobreza não puderam ser aqui aprofundadas.

O estudo abre um conjunto de oportunidades de aprofundamento da investigação científica em Portugal acerca da relação entre a ciência e as políticas.

A primeira é a análise comparada entre diferentes áreas de política e a discussão acerca das vantagens e desvantagens de uma maior institucionalização do aconselhamento científico, não só em termos de infraestrutura como também de práticas e estratégias adotadas na interação do campo das políticas com o campo científico.

A segunda, é a análise do papel e das capacidades da Administração Pública no quadro do aconselhamento científico, bem como dos efeitos da externalização e da consultocracia em Portugal.

A terceira é a análise das dinâmicas de internalização, procurando aprofundar perceber se a circulação entre o campo da ciência e o das políticas que se verifica no caso da pobreza, se verifica também noutras áreas.

Um aspeto que parece estar omissa da literatura é a perspectiva da análise do próprio campo científico, isto é, o “mundo social” em que se produz o conhecimento, o qual não está imune a pressões económicas e políticas condicionadoras da forma como se produz ciência, sobrevalorizando uma investigação instrumental de produção de evidências, em detrimento da investigação fundamental e de processos reflexivos e de contributos para o debate público, fornecendo produtos com valor comercial ou simbólico ajustados a interesses exteriores ao campo científico (Bourdieu, 2008). Esta lacuna suscita a necessidade de compreender não só os aspetos do processo das políticas que condicionam a mobilização e utilização de conhecimento, como os aspetos respeitantes às práticas científicas. Deste modo, a análise da relação entre a ciência e as políticas poderá beneficiar das perspectivas da Sociologia da Ciência (Bourdieu, 2008; Machado, 2020).

Conclusões

O aconselhamento científico, e a sua influência na decisão política em Portugal, é um campo de estudo novo, que merece aprofundamento. A pretensão desta investigação era, por essa razão, exploratória.

Não obstante este carácter exploratório e tematicamente circunscrito à pobreza, a principal conclusão que se retira é que a análise do aconselhamento científico numa área de política se pode constituir como uma variável independente das políticas, na medida em que o conhecimento produzido pode afetar as políticas produzidas. Esta era, aliás, uma das suposições em que assentou esta investigação e que contém o “viés da ciência”, isto é, assume-se que à partida o problema não está no conhecimento que é produzido, mas está nas dificuldades em fazê-lo penetrar no campo das políticas. Os resultados evidenciam que, ao mesmo tempo, o aconselhamento científico pode ser uma variável dependente da análise das políticas, na medida em que as circunstâncias que favorecem a mobilização e utilização do conhecimento dependem também de fatores associados ao contexto de produção das próprias políticas. E pode ser também uma variável dependente das lógicas de produção de conhecimento científico. Esta dupla abordagem expande as possibilidades de investigação acerca da relação da Ciência com as políticas.

No caso específico da pobreza em Portugal, suscita ainda um exercício reflexivo das ciências sociais, que tem como ponto de partida o paradoxo da “escassez” de atenção científica ao problema em Portugal. Sem prejuízo dos constrangimentos introduzidos pelo subfinanciamento da ciência ou das pressões produtivistas, estará a ciência a fazer tudo o que pode pelo combate à pobreza em Portugal? Sem o avanço do conhecimento acerca dos problemas sociais, dificilmente as políticas públicas lhes darão resposta.

Em Portugal, a convergência das agendas e a disponibilidade para o trabalho em coprodução produziu efeitos positivos nas primeiras políticas de combate à pobreza, as quais, apesar de insuficientes, ainda persistem. Por esta via, coloca-se também o desafio de refletir acerca da recuperação desta prática.

Finalmente, e advogando uma perspetiva reflexiva do conhecimento, há necessidade de aprofundar alguns debates alimentados pelos resultados deste trabalho, nomeadamente no que poderão trazer à relação entre a ciência e as políticas públicas de combate à pobreza e o que poderão trazer ao combate à pobreza?

Entre várias recomendações possíveis de extrair da riqueza de contributos das entrevistas destacam-se: 1) a necessidade de sistematizar o conhecimento que já está produzido e que se encontra disperso, por várias áreas científicas, por “gavetas” ou por avaliações casuísticas que não serviram para alimentar novas políticas; 2) a necessidade de fazer um balanço dos 30 anos de políticas públicas de combate à pobreza em Portugal; 3) a necessidade de explorar as lacunas de conhecimento, nomeadamente o conhecimento “mais capilar” e local da pobreza e dos modos de vida da pobreza; 4) a recuperação da prática da investigação-ação, ancorada numa lógica de funcionamento em rede, na ação, na investigação e na investigação-ação; 5) a criação de espaços de partilha de conhecimento e debate sobre a pobreza em Portugal envolvendo cientistas, técnicos e decisores políticos.

Referências Bibliográficas

- AD&C-Agência para o Desenvolvimento e Coesão. (n.d.-a). *Resultados das Avaliações do Portugal 2020*.
<https://www.adcoesao.pt/fundos/portugal-2020/avaliacao/resultados-das-avaliacoes/>
- AD&C-Agência para o Desenvolvimento e Coesão. (n.d.-b). *Situação das metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020*. <https://www.adcoesao.pt/fundos/portugal-2020/portugal-2020-apresentacao/estrategia-europa-2020/>
- Ansell, C., & Torfing, J. (2022). *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781800371972>
- Aubin, D., & Brans, M. (2020). Policy advisory styles in the Francophone Belgian civil service. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, 86(3), 483–499. <https://doi.org/10.3917/risa.863.0483>
- Azevedo, V., Carvalho, M., Fernandes-Costa, F., Mesquita, S., Soares, J., Teixeira, F., & Maia, Â. (2017). Interview transcription: conceptual issues, practical guidelines, and challenges. In *Revista de Enfermagem Referência* (Vol. 4, Issue 14, pp. 159–167). Escola Superior de Enfermagem de Coimbra.
<https://doi.org/10.12707/RIV17018>
- Bandera, S., Cattaneo, M. C., Galanti, M. T., & Lippi, A. (2024). Advising the prince: the pluralization of the internal policy advisory system in Italy (2019–2021). *Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 1–19. <https://doi.org/DOL: 10.1017/ipo.2024.8>
- Baptista, I., & Perista, P. (2010). A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade portuguesa – conceitos, dinâmicas e desafios para a acção. In *Forum Sociológico* (pp. 39–46). OpenEdition.
<https://doi.org/10.4000/sociologico.165>
- Bezerra, N. de M. (2018). *Observatórios de políticas públicas: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas*. s.n.,.
- Boswell, J. (2018). What makes evidence-based policy making such a useful myth? The case of NICE guidance on bariatric surgery in the United Kingdom. *Governance*, 31(2), 199–214. <http://10.0.4.87/gove.12285>
- Bourdieu, P. (2008). *Para uma sociologia da ciência* (2021 (reim). Edições 70.
- Brans, M., & Timmermans, A. (Eds.). (2022). *The Advisory Roles of Political Scientists in Europe : Comparing Engagements in Policy Advisory Systems*. Springer Nature PP - Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-86005-9>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy-Making*. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-51781-4>
- Cairney, P. (2020). *Understanding public policy: theories and issues* (2nd ed.). MacMillan Education UK.
- Campbell, J. L., & Pedersen, O. K. (2014). *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*. Princeton University Press.

- <https://doi.org/doi:10.1515/9781400850365>
- Capano, G., & Malandrino, A. (2022). Mapping the use of knowledge in policymaking: barriers and facilitators from a subjectivist perspective (1990–2020). *Policy Sciences*, 55(3), 399–428.
<https://doi.org/10.1007/s11077-022-09468-0>
- Caplan, N. (1979). The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization. *American Behavioral Scientist*, 22(3), 459–470. <https://doi.org/10.1177/000276427902200308>
- Castel, R. (2009). La montée des incertitudes. In *La couleur des idées*. Seul.
- Choi, B. C. K., Pang, T., Lin, V., Puska, P., Sherman, G., Goddard, M., Ackland, M. J., Sainsbury, P., Stachenko, S., Morrison, H., & Clottey, C. (2005). Can scientists and policy makers work together? In *Journal of Epidemiology and Community Health* (Vol. 59, Issue 8, pp. 632–637).
<https://doi.org/10.1136/jech.2004.031765>
- Christensen, J. (2023). Studying expert influence: a methodological agenda. *West European Politics*, 46(3), 600–613. <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2086387>
- Christensen, J., & Serrano Velarde, K. (2019). The role of advisory bodies in the emergence of cross-cutting policy issues: comparing innovation policy in Norway and Germany. *European Politics & Society*, 20(1), 49–65. <http://10.0.4.56/23745118.2018.1515864>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2022). Special Issue on The Scientization of Public Decision-Making Processes – the Relevance for the Handling of the COVID-19 Pandemic. *Public Organization Review*, 22(2), 215–221.
<https://doi.org/10.1007/s11115-022-00632-x>
- Clarke, C. et al. (2022). *The economic costs of childhood socio-economic disadvantage in European OECD countries* (No. 9; OECD Papers on Well-Being and Inequalities).
<https://doi.org/https://doi.org/10.1787/8c0c66b9-en>
- Craft, J., & Halligan, J. (2017). Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience. *Policy Sciences*, 50(1), 47–62. <http://10.0.3.239/s11077-016-9256-y>
- Craft, J., & Howlett, M. (2013). The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, 32(3), 187–197.
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2023). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications. <https://books.google.pt/books?id=Pr2VEAAAQBAJ>
- Diogo, F., Castro, A., & Perista, P. (2015). *Pobreza e exclusão social em Portugal : contextos, transformações e estudos*. Húmus, 2015.
- Dornelas, A. (coordenador), Ministro, A., Lopes, F. R., Cerdeira, M. da C., Galego, P., & Sousa, S. C. (2006). *Livro Verde das Relações Laborais 2006*.
https://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/79392/livro_verde_2006.pdf/bfd07c33-d14c-41f1-a74e-9c404f013dfe
- Dupuy, C., & Jacquot, S. (2018). Social Policy. In N. Zahariadis & L. Buonanno (Eds.), *The Routledge handbook of European public policy* (pp. 94–103). Routledge.
- Eurobarómetro. (2023). *EP Autumn 2022 Survey: Parlemeter*.
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2932>

- European Commission. (n.d.). *Scientific support for EU policies*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/scientific-support-eu-policies_en
- European Commission. (2021). *THE EUROPEAN PILLAR OF SOCIAL RIGHTS ACTION PLAN*. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>
- European Commission. (2023). *2023 Semester: Country Specific Recommendation / Commission Recommendation - Portugal*. https://commission.europa.eu/publications/2023-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en
- Ferreira, E. (2022). Equality Policies and Intersections of Gender and Sexuality: the Role of Academic Research. *Géneros, ISSN 2014-3613, Vol. 11, Nº. 1, 2022 (Ejemplar Dedicado a: GÉNEROS. MULTIDISCIPLINARY JOURNAL OF GENDER STUDIES. FEBRUARY)*, Pags. 49-71.
- Ferrera, M. (2017). Impatient politics and social investment: the EU as ‘policy facilitator’’. *Journal of European Public Policy*, 24(8), 1233–1251. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1189451>
- Fraussen, B., & Halpin, D. (2017). Think tanks and strategic policy-making: the contribution of think tanks to policy advisory systems. *Policy Sciences*, 50(1), 105–124. <http://10.0.3.239/s11077-016-9246-0>
- Fundação Francisco Manuel dos Santos. (n.d.). *Missão e Objetivos*. Retrieved June 8, 2023, from <https://ffms.pt/pt-pt/fundacao/missao-e-objetivos>
- Fundação para a Ciência e Tecnologia; Universidade do Minho. (2023). *RCAAP - Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal*. <https://www.rcaap.pt/about.jsp>
- Fundação para a Ciência e Tecnologia I.P.(FCT). (2022a). *Atlas of Associate Laboratories 2022*. <https://doi.org/https://doi.org/10.34621/fct.edicoes.atlas-2>
- Fundação para a Ciência e Tecnologia I.P.(FCT). (2022b). *Atlas of Research Units 2022*. <https://doi.org/https://doi.org/10.34621/FCT.EDICOES.ATLAS-1>
- Galanti, M. T., & Lippi, A. (2022). Government research institutes in the Italian policy advisory system. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/00208523211070510>
- Galasso, E., Ferreira, F. H. G., & Negre, M. (2018). *Shared Prosperity: Concepts, Data, and Some Policy Examples* (No. 8451; Policy Research Working Paper). <https://hdl.handle.net/10986/29861>
- Gluckman, P. D., Bardsley, A., & Kaiser, M. (2021). Brokerage at the science–policy interface: from conceptual framework to practical guidance. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 1–10. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00756-3>
- Graziano, P., & Hartlapp, M. (2019). The end of social Europe? Understanding EU social policy change. *Journal of European Public Policy*, 26(10), 1484–1501. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1531911>
- Head, B. W. (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and Society*, 29(2), 77–94. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.001>
- Head, B. W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy : Understanding and Responding to Complex Challenges*. Springer Nature PP - Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Heikkilä, T., Weible, C. M., & Gerlak, A. K. (2020). When does science persuade (or not persuade) in high-conflict policy contexts? *Public Administration*, 98(3), 535–550. <http://10.0.4.87/padm.12655>
- Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford University Press.

- Hemerijck, A. (2018). Social investment as a policy paradigm. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 810–827. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401111>
- Howlett, M. (2019). Comparing policy advisory systems beyond the OECD: models, dynamics and the second-generation research agenda. *Policy Studies*, 40(3/4), 241–259. <http://10.0.4.56/01442872.2018.1557626>
- Hustedt, T. (2019). Studying policy advisory systems: beyond the Westminster-bias? *Policy Studies*, 40(3/4), 260–269. <http://10.0.4.56/01442872.2018.1557627>
- Hustedt, T., & Veit, S. (2017). Policy advisory systems: change dynamics and sources of variation. *Policy Sciences*, 50(1), 41–46. <http://10.0.3.239/s11077-016-9272-y>
- Iniciativa para a Equidade Social. (n.d.). *Apresentação*. Retrieved June 7, 2023, from <https://www.novasbe.unl.pt/pt/sobre-nos/projetos-para-um-futuro-melhor/social-equity-initiative/apresentacao>
- Instituto da Segurança Social. (n.d.-a). *Apoios Sociais e Programas*. Retrieved January 15, 2023, from www.seg-social.pt/familia-e-comunidade
- Instituto da Segurança Social. (n.d.-b). *Sou Cidadão*. Retrieved January 15, 2023, from <https://www.seg-social.pt/inicio>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (n.d.). *History of the IPCC*. <https://www.ipcc.ch/about/history/>
- IPP. (n.d.). *Institute of Public Policy - Lisbon*. Retrieved August 6, 2023, from <https://www.ipp-jcs.org/quemsomos/>
- IPPS_Iscte. (n.d.). *Quem somos*. Retrieved June 8, 2023, from <https://www.ipp-jcs.org/quemsomos/>
- Kowal, S., & O'Connell, D. C. (2014). Transcription as a Crucial Step of Data Analysis. In *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*.
- Kuckartz, U., & Rädiker, S. (2023). *Qualitative Content Analysis: Methods, Practice and Software*. SAGE Publications. <https://books.google.pt/books?id=PpGREAAAQBAJ>
- Kuckartz, Udo. (2019). *Analyzing Qualitative Data with MAXQDA : Text, Audio, and Video /*. Springer.
- Lindquist, E., & Tiernan, A. (2011). The Australian Public Service and Policy Advising: Meeting the Challenges of 21st Century Governance. *Australian Journal of Public Administration*, 70(4), 437–450. <http://10.0.4.87/j.1467-8500.2011.00743.x>
- Machado, F. (2020). *Sociologia em Portugal. Da Pré-história à Institucionalização Avançada*.
- Matos, M., (coord.), M. S., (coord.), A. B. da C., & Pereirinha, J. (1985). *A pobreza em Portugal*.
- Mineiro, J. (2015). Desigualdades, serviços públicos e justiça social na “nova ordem mundial.” In A. F. Carmo, R. M; Costa (Ed.), *Desigualdades em Questão: Análises e Problemáticas* (pp. 43–58).
- Mucha-leszko, B., & Kol, M. K. A. (2014). *Welfare States in Europe or the European Welfare State*. 17(December), 36–50.
- Newman, J. (2017). Debating the politics of evidence-based policy. *Public Administration*, 95(4), 1107–1112. <https://doi.org/10.1111/padm.12373>
- Newman, J., Cherney, A., & Head, B. W. (2017). Policy capacity and evidence-based policy in the public service. *Public Management Review*, 19(2), 157–174. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1148191>
- OECD. (2017). *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264283664-en>

- OECD. (2020a). *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making*. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/86331250-en>
- OECD. (2020b). *Policy Framework on Sound Public Governance*. OECD. <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>
- Oliver, D. G., Serovich, J. M., & Mason, T. L. (2005). Constraints and Opportunities with Interview Transcription: Towards Reflection in Qualitative Research. In *Social Forces* (Vol. 84, Issue 2, pp. 1273–1290).
- Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, (2021). <https://www.seg-social.pt/storage1/files/Pacto-de-Cooperacao-para-a-Solidariedade-Social-CcsvObU2Xw51kojubfOZtg.pdf>
- Parkhurst, J. (2016). The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence. In *The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*. <https://doi.org/10.4324/9781315675008>
- Pattyn, V., De Peuter, B., & Brans, M. (2019). Why do Ministers Ask for Policy Evaluation Studies? The Case of the Flemish Government. *Politische Vierteljahresschrift*, 60(4), 701–717. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00211-8>
- Peralta, S., Carvalho, B. P., & Esteves, M. M. F. (2021). *Portugal, Balanço Social 2020*. <https://doi.org/https://doi.org/10.34619/LLCR-OTR2>
- Pereira, E. S. L. de F. (2011). Observar a pobreza em Portugal: uma leitura crítica das principais abordagens à operacionalização do conceito de pobreza. *Forum Sociológico*. <https://doi.org/10.4000/sociologico.182>
- Perista, P. (2015). O FSE no reforço da inclusão social em Portugal (2007-2013). In F. Diogo, A. Castro, & P. Perista (Eds.), *Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Contextos, Transformações e Estudos* (pp. 215–230). Húmus.
- Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3–4), 219–228. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>
- Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Petmesidou, M, Branco, R., Pavolini, E., González Begega, S., & Guillén, A. M. (2023). The EPSR and the Next Generation EU: Heralding a reconfiguration of social protection in South Europe? *Social Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1111/spol.12892>
- Petmesidou, Maria, & Guillén, A. M. (2022). Europe's green, digital and demographic transition: a social policy research perspective. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(3), 317–332. <https://doi.org/10.1177/10242589221107498>
- Phillips, P. W. B., Castle, D., & Smyth, S. J. (2020). Evidence-based policy making: determining what is evidence. *Heliyon*, 6(7). <http://10.0.3.248/j.heliyon.2020.e04519>
- Pierson, P. (1998). Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy*, 5(4), 539–560. <https://doi.org/10.1080/13501769880000011>
- Plano de Recuperação e Resiliência*. (n.d.). Recuperar Portugal. Retrieved June 3, 2023, from <https://recuperarportugal.gov.pt/>
- Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN). (n.d.). *Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza*. Retrieved June 8, 2023, from <https://on.eapn.pt/>

- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning Published by : Springer. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Santos, B. de S. (1994). Pela mão de Alice. In *Biblioteca das ciências do homem: Vol. 18*. Afrontamento.
- Schmitter, P. C. (2016). The Design of Social and Political Research. *Chinese Political Science Review*, 1(4), 577. <https://doi.org/10.1007/s41111-016-0044-9>
- Schulz, M., Bressers, D., van der Steen, M., & van Twist, M. (2015). Internal advisory systems in different political-administrative regimes. *Prepared for the Internafional Conference on Public Policy (ICPP) T08P06—Comparing Policy Advisory Systems at the Second Internafional Conference on Public Policy, Milan 2015*.
- Science Advice for Policy by European Academies. (2023, July 22). *Topics*. <https://sapea.info/topics/>
- Sienkiewicz, M. (2020). *Chapter 6 - From a Policy Problem to a Research Question: Getting It Right Together* (Vladimír Šucha & M. B. T.-S. for P. H. Sienkiewicz (Eds.); pp. 52–61). Elsevier. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-0-12-822596-7.00006-1>
- Silva, P. (2017). Political advisers in Portugal: Partisanship and loyalty in policy processes. *PUBLIC ADMINISTRATION*, 95(2), 378–392. <https://doi.org/10.1111/padm.12309>
- Simões, V. C. (2022). *Science for policy in Portugal* (K. Krieger & L. Melchor (Eds.)). <https://doi.org/doi/10.2760/88096>
- Šucha, Vladimír, & Sienkiewicz, M. (2020). *Science for Policy Handbook*. <https://doi.org/10.1016/C2018-0-03963-8>
- Šucha, Vladimír, Sienkiewicz, M., & Research Centre European Commission, J. (2020). *Science for Policy Handbook*.
- Teresa Coelho Moreira e Guilherme Dray (coordenadores científicos), A., Lima das Neves (coordenadora executiva), Ana Fontes, Maria João Câmara, S., Trindade, José Luís Albuquerque, Ana Olim, Ricardo Bernardes, S. T. e, & Ferreira, R. D. (2022). *Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho 2021*. <https://www.gep.mtsss.gov.pt/trabalho#relações+de+trabalho>
- Tober, T., & Busemeyer, M. R. (2020). Breaking the link? How European integration shapes social policy demand and supply. *Journal of European Public Policy*, 0(0), 1–22. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1824010>
- United Nations. (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. [https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030 Agenda for Sustainable Development web.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf)
- van den Berg, C., Howlett, M., Migone, A., Howard, M., Perner, F., & Gunter, H. M. (2019). *Policy Consultancy in Comparative Perspective: Patterns, Nuances and Implications of the Contractor State*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108634724>
- Veit, S., Hustedt, T., & Bach, T. (2017). Dynamics of change in internal policy advisory systems: the hybridization of advisory capacities in Germany. *Policy Sciences*, 50(1), 85–103. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9266-9>
- Weiss, C H. (1993). Where Politics and Evaluation Research Meet. *American Journal of Evaluation*, 14(1), 93–106. <https://doi.org/10.1177/109821409301400119>

- Weiss, Carol H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426–431. <https://doi.org/10.2307/3109916>
- Weiss, Carol H. (1999). The Interface between Evaluation and Public Policy. *Evaluation*, 5(4), 468. <http://10.0.4.153/135638909900500408>
- World Health Organization. (n.d.). *Networks, Committees, Advisory Groups and Taskforces*. <https://www.who.int/groups>
- Yeates, N. (1999). *Social Politics and Policy in an Era of Globalization : Critical Reflections* Copyright © 2000 All Rights Reserved Copyright © 2000 All Rights Reserved. 33(4), 372–393.
- Zeitlin, J., Nicoli, F., & Laffan, B. (2019). Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*, 26(7), 963–976. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619803>

Referências a Diplomas Legislativos

- Decreto-Lei N.º 176/2003, Diário da República N.º 177/2003, Série I-A de 2003-08-02, páginas 4594 - 4605 (2003). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/176-2003-652702>
- Decreto-Lei N.º 232/2005, Diário da República N.º 249/2005, Série I-A de 2005-12-29, páginas 7319 - 7323 (2005). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/232-2005-469064>
- Decreto-Lei N.º 126-A/2017, Diário da República N.º 193/2017, 1o Suplemento, Série I de 2017-10-06, páginas 5600-(2) a 5600-(14) (2017). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/126-a-2017-108269605>
- Decreto-Lei no 63/2019, Diário da República N.º 94/2019, Série I de 2019-05-16, páginas 2466 - 2475 (2019). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/63-2019-122317422>
- Decreto-Lei N.º 20-C/2020, Diário da República N.º 89/2020, 1o Suplemento, Série I de 2020-05-07, páginas 17-(2) a 17-(6) (2020). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/20-c-2020-133321093>
- Decreto Regulamentar N.º 3/2022, Diário da República N.º 160/2022, Série I de 2022-08-19, páginas 5 - 7 (2022). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regulamentar/3-2022-192209137>
- Lei N.º 19-A/96, Diário da República N.º 149/1996, 1o Suplemento, Série I-A de 1996-06-29, páginas 1690-(2) a 1690-(5) (1996). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/19-a-1996-306009>
- Lei N.º 13/2003, Diário da República N.º 117/2003, Série I-A de 2003-05-21, páginas 3147 - 3152 (2003). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/13-2003-541856>
- Lei N.º 4/2007, Diário da República N.º 11/2007, Série I de 2007-01-16, páginas 345 - 356 (2007). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/4-2007-522781>
- Lei N.º 12/2022, Diário da República N.º 122/2022, Série I de 2022-06-27, páginas 2 - 291 (2022). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/12-2022-185224662>
- 92/441/CEE: Recomendação do Conselho, de 24 de Junho de 1992, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social, Jornal Oficial no L 245 de 26/08/1992 p. 0046 - 0048 (1992). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:PT:HTML>

Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho de 14 de junho de 2021 relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância, Jornal Oficial, L 223, 14-23 (2021). <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/o>

Regulamento (UE) 2019/1700 do Parlamento Europeu e do Conselho, Jornal Oficial da União Europeia, JO L 261I de 14.10.2019, (2019).

Resolução do Conselho de Ministros N.º 8/90, Diário da República N.º 66/1990, Série I de 1990-03-20, páginas 1371 - 1371 (1990). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/8-1990-333300>

Resolução do Conselho de Ministros N.º 197/97, Diário da República N.º 267/1997, Série I-B de 1997-11-18, páginas 6253 - 6255 (1997). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/197-1997-685659>

Resolução do Conselho de Ministros N.º 91/2001, Diário da República N.º 181/2001, Série I-B de 2001-08-06, páginas 4800 - 4848 (2001). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/91-2001-522986>

Resolução do Conselho de Ministros N.º 192/2003, Diário da República N.º 295/2003, Série I-B de 2003-12-23, páginas 8576 - 8662 (2003). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/192-2003-423918>

Resolução do Conselho de Ministros N.º 166/2006, Diário da República N.º 240/2006, Série I de 2006-12-15, páginas 8403 - 8456 (2006). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/166-2006-552366>

Resolução do Conselho de Ministros N.º 136/2008, Diário da República N.º 174/2008, Série I de 2008-09-09, páginas 6276 - 6277 (2008). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/136-2008-454017>

Resolução do Conselho de Ministros N.º 184/2021, Diário da República N.º 251/2021, Série I de 2021-12-29, páginas 19 - 30 (2021). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/184-2021-176714553>

Resolução do Conselho de Ministros N.º 3/2023, Diário da República N.º 12/2023, Série I de 2023-01-17, páginas 2 - 39 (2023). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/3-2023-206198898>

Anexo A- Modelo de Convite à Participação no Estudo

Cara/o (nome)

O meu nome é Rita Carrilho, sou doutoranda em Políticas Públicas, no ISCTE, e estou a desenvolver a investigação “Ciência na decisão política em Portugal: O caso das políticas públicas de combate à pobreza”, sob orientação da Professora Inês Amaro.

A investigação tem por objetivo compreender a relação entre a ciência e a decisão política e de que modo essa relação contribui para a configuração institucional do aconselhamento científico e para a incorporação do conhecimento científico, nas políticas públicas de combate à pobreza.

Para concretizar este estudo, pretendo realizar um conjunto de entrevistas com intervenientes no processo das políticas públicas, quer do lado da ciência, quer do lado da decisão política e da Administração Pública.

Atendendo ao seu papel reconhecido nas políticas públicas de combate à pobreza, creio que, ao conceder-me uma entrevista, o seu contributo será muito enriquecedor para esta investigação. A entrevista será estruturada em torno dos seguintes tópicos:

- Papéis desempenhados pelos cientistas no aconselhamento às políticas;*
- Papel da Administração Pública na interação com o conhecimento científico;*
- Barreiras e facilitadores ao aconselhamento científico;*
- Reflexo da produção de conhecimento científico nas políticas públicas de combate à pobreza;*

A duração prevista é de cerca de uma hora. A entrevista será gravada e transcrita, respeitando a confidencialidade e a anonimidade dos seus dados pessoais. Anexo um modelo de consentimento informado, que necessito de recolher em todas as entrevistas, onde consta a informação respeitante ao tratamento de dados pessoais nesta investigação.

Caso esteja disponível para me conceder esta entrevista, estou preparada para a realizar em formato presencial, em data, hora e local a combinar. Mas, se lhe for mais conveniente, poderemos fazê-lo com recurso a uma plataforma online. Assim, no caso de estar disponível, sugiro que me indique uma data, hora e local da sua conveniência.

Agradeço a sua atenção e, na expectativa de uma resposta, mantenho-me disponível para qualquer esclarecimento adicional.

Cumprimentos,

Rita Carrilho

Anexo B – Lista e descrição dos códigos

Neste anexo são apresentadas as categorias de análise das entrevistas. Para cada categoria são listados os códigos e subcódigos que estruturaram a organização da informação analisada nas entrevistas, a descrição e exemplos de segmentos das entrevistas associados a cada código.

Questões emergentes

Grupos de questões que surgiram ao longo das entrevistas e que, embora não explicitamente ligadas ao guião, contêm elementos que contribuem para a explicação do modo como a ciência e as políticas se têm relacionado ao longo do tempo.

Políticas Públicas de Pobreza (PP Pobreza)

Categoria utilizada para descrições sobre políticas específicas ou análises, recomendações, identificação de lacunas ou de dificuldades e ineficiências, por exemplo, na implementação ou nos efeitos práticos das políticas. É uma categoria emergente, porque não foi feita uma pergunta específica de reflexão ou avaliação das políticas públicas de combate à pobreza, mas as reflexões foram surgindo nos discursos.

Códigos	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Agendamento Políticas e Ciência	18	Segmentos que remetem para os processos de entrada do problema da pobreza nas agendas política e/ou científica.	<i>Há um determinado período em que na Europa há uma importância renovada às questões sociais, por influência do Delors e de outros dirigentes europeus, num contexto em que a Europa era dominada por partidos social-democratas, de centro-esquerda, em que as questões sociais ganharam grande impulso. E isso teve um grande reflexo em Portugal, com tradução em políticas como o rendimento mínimo garantido, mas também uma série de políticas na área do mercado social de emprego e outras, revisões ao modo de atribuição do abono de família, a introdução dos escalões, etc, etc. Há uma série de medidas que configuram, digamos assim, o primeiro salto na área das políticas de luta contra a pobreza.(ENTREVISTA_4_CIÊNCIA: 7)</i>
Pobreza é problema de política	16	Segmentos que remetem para a evolução das visões sobre a pobreza, dos aspetos que condicionam o seu reconhecimento enquanto problema social e político e dos fatores que justificam falhas no combate à pobreza.	<i>Eu admito que já se conseguiu muitas coisas, e eu que sou testemunho vivo de onde partimos e onde estamos, sei avaliar bem o caminho que se fez. O extraordinário caminho. Mas ainda falta muita coisa e se calhar falta o essencial. Tenho este sentimento de que nós estamos a trabalhar muito nisto, a ter muitas iniciativas, mas não se está a ir lá, onde o problema existe.(ENTREVISTA_12_DECISÃO: 13)</i> <i>Que tudo o que tem a ver com pobreza tem simultaneamente uma carga fortíssima de preconceitos, misturados com uma enorme ambiguidade conceptual e uma falta de rigor conceptual e, simultaneamente, com uma ilusão de simplicidade. Que está presente em muitos decisores. Que muitos decisores reproduzem também estas questões, quer a do preconceito, quer a questão da ambiguidade conceptual, quer da ilusão da simplicidade (ENTREVISTA_16_CIÊNCIA: 7)</i>
Europeização	15	Segmentos que remetem para a influência da União Europeia em diversas etapas	<i>Repescando aqui uma ideia, no domínio do que é a política social, não é despiendo o facto de nós estarmos integrados na União Europeia. Porque, na verdade, há um método de coordenação de</i>

Códigos	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
		do ciclo das políticas de combate à pobreza em Portugal, incluindo aspetos positivos e negativos	<i>um conjunto de políticas, do ponto de vista económico e do ponto de vista social. E Portugal, ao longo das últimas décadas, especialmente desde os anos 80, quando passou a integrar a CEE, tem sempre adotado uma lógica de transposição quase acrítica de um conjunto muito vasto de medidas, seja na área do trabalho, seja na área da proteção social.(ENTREVISTA_1_Ciência: 24)</i>
Coordenação de políticas	11	Segmentos que remetem para a ideia de que as políticas de combate à pobreza obrigam à interação entre diversas áreas de política	<i>Se olharmos para os programas de governo, mesmo as propostas eleitorais, são todas elas muito pontuais, falta-lhes uma visão integrada da própria articulação de um conjunto de políticas públicas em diversas áreas. Olhando para a questão da pobreza: é praticamente impossível trabalhar a questão da pobreza, seja em que país for, sem assumir como pressuposto fundamental a complementaridade entre diversas áreas de política. Interessa-me pouco atualizar o IAS quando tenho salários mínimos que não são sequer capazes de cobrir um cabaz mínimo de bens a preços correntes, um cabaz que permita uma vida digna, do ponto de vista material e social, aos trabalhadores. O mesmo relativamente à proteção no desemprego, ou na proteção da doença...enfim, esta complementaridade tem de ser um pressuposto de base, a complementaridade entre políticas de diversas áreas.(ENTREVISTA_1_Ciência: 24)</i>
Como se desenham as políticas	11	Segmentos que se debruçam sobre a forma como as políticas públicas de combate à pobreza são desenhadas	<i>Um dos problemas sérios que nós tivemos, e que resultou em relativa ineficácia, para não dizer quase total ineficácia dos PNAI, foi o facto de conceber estas estratégias como um conjunto, como a coleção das ações que a administração pública já tinha em campo e, portanto, sem uma visão estratégica, efetivamente, na ausência de uma visão estratégica que comandasse, por exemplo, esses planos. E aquilo que me parece de que padece esta estratégia, independentemente de saber que para esse horizonte, vai haver vários planos anuais, ou bianuais, é, de facto, uma ausência de uma visão estratégica(ENTREVISTA_15_Ciência: 25)</i>
Avaliações	8	Segmentos que se debruçam sobre a avaliação das políticas de combate à pobreza, os seus limites e escassez	<i>Nós continuamos a ter avaliações que são fundamentalmente administrativas, para saber como é que foi a execução física, como é que foi a execução financeira, no fundo, o que é que se passa com o output, e todo esse esforço acaba por nos trazer muito pouco sobre quais os caminhos que podiam ser seguidos para aperfeiçoar a política pública que está em causa.(ENTREVISTA_16_Ciência: 25)</i>
Entrevistas com código(s)	20		

Alterações ao longo do tempo

Diversas categorias com segmentos que permitem identificar variações ao longo do tempo— alterações associadas ao processo das políticas, alterações na produção de conhecimento e alterações na relação do campo científico com o campo das políticas

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Relação AP/Academia	12	Segmentos que descrevem momentos de proximidade ou afastamento entre o campo da Ciência e o campo das políticas	<i>Os dois mundos estão cada vez mais próximos. Embora no passado fosse diferente, quando não havia centros de investigação e quando as universidades não tinham o mesmo pendor de investigação como têm hoje, era a própria Administração Pública que o fazia.(ENTREVISTA_6_CIÊNCIA: 9)</i>
Estudos sobre a pobreza	9	Segmentos que descrevem a evolução do tema da pobreza na agenda e na produção científica	<i>É curioso, isso mostra bem como eu sou muito mais velho, porque eu comparo com a situação em que esse tema era quase um tema tabu. Não era um tema tabu, era um tema que muitos achavam que não era um tema científico. «Falar de pobreza é um tema científico?». Eu tenho um caso concreto, de uma pessoa amiga, que já faleceu, era uma pessoa eminente nesta área, ter-me-à dito: «Estás a estudar a pobreza? Mas isso é um tema que interessa à ciência?». E isto passava-se não há muito tempo. Em 1990 era assim, não havia até 1990, não havia investigação sobre esse tema. Por acaso, a ideia que eu tenho é que as coisas estão muito melhor, eu não sei quantificar quantas teses é que seria desejável ter para estar ao nível dos outros temas, mas o certo é que, hoje em dia, eu já fui procurado, em particular em muitos júris de Doutoramento, em que estudam a pobreza.(ENTREVISTA_6_CIÊNCIA: 17)</i>
Forma de produzir a política	8	Segmentos que descrevem a evolução em processos de produção e implementação de políticas de combate à pobreza	<i>Para mim, foi “uma pedra no charco” em muitas coisas. No trabalho em parceria, que não se fazia, minimamente. Como é que nós fazíamos? Chegávamos ao distrito e falávamos com as forças vivas dos distritos, os Presidentes da Câmara, as IPSS, as universidades, e eu lembro-me de uma vez quando a gente falava no partnership, em que cada um iria dar, naturalmente, ao projeto, aquilo que eram os seus recursos e o seu contributo naquele projeto, houve uma intervenção, que eu nunca mais me esqueço, que disse : “e o que é que nós vamos receber?” Eles estavam mais a querer</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>receber, não perceberam bem a parceria. Parceria para eles, era ir receber alguma coisa ou dinheiro com certeza, e a perspectiva da parceria era dar os recursos que aquela instituição, específicos, que eram importantes para o desenvolvimento daquele projeto, portanto, partilhar entre os parceiros os recursos que cada um tinha, que fosse importante para os outputs daquele projeto. E as pessoas não percebiam bem qual era o papel da parceria e estávamos de facto a “lavar a terra”. Mas as coisas correram e entendo, claro, ainda hoje as coisas são complicadas, mas foram os primeiros passos que se deram.(ENTREVISTA_12_DECISÃO: 5)</i>
Procura de conhecimento	6	Segmentos que descrevem variações na procura de conhecimento por parte do campo das políticas	<i>Houve uma altura, há uns anos atrás encomendava-se bastantes trabalhos à Academia. Depois disso começou a ser menos frequente. Mas era muito ao nível das avaliações, havia muitos trabalhos de avaliação que eram pedidos, eram concursos públicos, portanto, normalmente eram pessoas ligadas à academia que respondiam. Mas agora aqui perdeu-se um bocadinho isso.(ENTREVISTA_8_AP: 15)</i>
Formas de produzir conhecimento	5	Segmentos que descrevem alterações nas instituições e processos de produção de conhecimento	<i>E depois também, atualmente é muito mais fácil, com os webinars, com toda a divulgação que há, todo o acesso ao conhecimento que há vinte anos não havia. Nós agora vamos ao Google, fazemos uma pesquisa e encontramos N Papers, ou vamos à Universidade de Londres, ou vamos a uma nos Estados Unidos. O acesso é muito mais fácil e a pessoa tem muito mais condições, se quiser, para ver o que é que os outros estão a fazer, como é que estão a fazer.(ENTREVISTA_8_AP: 49)</i>
Alterações - reconhecimento da pobreza/combate	2	Segmentos que apresentam alterações nas conceções sobre a pobreza	<i>Portanto, nós assistimos nessa altura a uma transição do problema dos pobres para o problema da pobreza.(ENTREVISTA_7_CIÊNCIA: 3)</i>
Entrevistas com código(s)	14		

Ciências Sociais vs outras áreas científicas

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Ciências Sociais vs outras áreas científicas	14	Código que mobiliza reflexões sobre a especificidades das ciências sociais no que respeita a questões epistemológicas e permeabilidades ideológicas com potencial impacto na relação entre os campos científico e das políticas	<i>O que nós não temos é a cultura, isso é que eu acho que é a questão. Há áreas em que temos a cultura de que o conhecimento pericial é um dado indispensável da política. E são muitas das ditas ciências “duras”. Há áreas em que o conhecimento pericial está desvalorizado, e é muito no domínio das ciências sociais.(ENTREVISTA_18_CIÊNCIA: 23)</i>

Adaptação ao contexto português

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Adaptação ao contexto português	14	Código que mobiliza segmentos que descrevem os processos de (in)adequação das políticas e do conhecimento produzido ao contexto português. Inclui questões relacionadas com a implementação de políticas, com a importação acrítica e/ou incompleta de políticas e de modelos teóricos sem adesão à realidade portuguesa, com as características das ciências sociais em Portugal.	<i>No caso específico da pobreza, há uma expressão que se utiliza muitas vezes, que é a nova pobreza, que faz sentido tal como é definida para os contextos do Norte da Europa, em que é um fenómeno que surge de novo, a partir dos anos 90, depois dos 30 anos gloriosos, em que basicamente desapareceu, a não ser de forma vestigial. No caso, em Portugal, a nova pobreza é uma questão que é irrelevante, existe, concerteza, mas o que é relevante é a pobreza tradicional, que sempre é reproduzida ao longo das gerações. E, portanto, veio-se buscar colegas muito bem-intencionados, que foram buscar o conceito, e que se aplica, concerteza que se aplica, e é com pertinência que aplicam o conceito, mas ao aplicá-lo escondem aquilo que é relevante, que é a pobreza tradicional, aquela que se reproduz ao longo da vida de um indivíduo e que se reproduz entre gerações. E é mais um exemplo deste imperialismo concetual dos países centrais sobre os países semiperiféricos autoinfligido.(ENTREVISTA_2_CIÊNCIA: 18)</i> <i>Portugal copiou, partiu do princípio de que os projetos estavam suficientemente preparados, pelo facto</i>

			<i>de se terem candidatado. E com eles fez um programa nacional, mas a dimensão de investigação-ação não passou para o programa português. E o considerar os projetos, eles próprios no plano epistemológico, como sendo uma via para a produção de conhecimento, como se fossem laboratórios experimentais, não passou para o programa português.(ENTREVISTA_16_CIÊNCIA: 5)</i> <i>As realidades são diversas e standardizar os instrumentos de política é sempre um desafio muito complexo.(ENTREVISTA_20_DECISÃO: 13)</i>
--	--	--	--

Contacto com a pobreza - percurso

Categoria em que são descritos os percursos, pontos de contacto e papéis desempenhados, relacionados com políticas públicas de combate à pobreza.

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Academia/Investigação	15	Segmentos que descrevem percursos que incluem a produção científica sobre a pobreza em Portugal, incluindo a participação em projetos de investigação-ação associados à implementação de políticas	<i>Muito bem, o primeiro contacto, eu creio que terá sido em dois projetos que correram mais ou menos em paralelo, no final dos anos 90. Portanto, um projeto nacional, para uma câmara, que tinha a ver na altura com soluções de realojamento para aquilo designavam como situações específicas, portanto, situações de agregados familiares, com algumas características que consideravam específicas, pessoas que viviam sozinhas, agregados não típicos. Daí, embora o ponto principal fosse a habitação, as questões da habitação e as questões do realojamento, obviamente que tinha tudo a ver também com as questões da pobreza e da exclusão social. Depois, um outro, esse, um projeto europeu, que tinha a ver com a identificação de iniciativas locais inovadoras, à data pelo menos, de combate à exclusão social. Portanto, foram estes, de forma mais direta, outro talvez de forma um pouco menos direta, mas foram os primeiros projetos em que as questões da pobreza e da exclusão apareceram na minha vida profissional.(ENTREVISTA_11_CIÊNCIA: 3)</i>
Administração Pública	8	Segmentos que descrevem percursos que incluem o desempenho de funções técnicas na Administração Pública	<i>a minha entrada, na verdade começou por ser de facto na Administração Pública, embora desse aulas também, mas era assistente, dava umas aulas. Só depois em 1990, depois de fazer o meu Doutoramento, é que decidi dedicar-me plenamente à vida académica, que tem a componente de ensino e a componente de investigação. (ENTREVISTA_6_CIÊNCIA: 3)</i>
Múltiplos papéis e níveis	6	Segmentos que incluem percursos não só em múltiplos papéis como em múltiplos níveis (regional, local, nacional, europeu)	<i>Mas para além disso, há sempre uma perceção do assunto, da matéria que está em causa, digamos assim, que ajudou muito em todos os processos em que estive envolvido, quer de gestão de políticas, quer na própria elaboração da legislação, por exemplo, em que eu tive alguma influência nalgumas coisas. E nessas coisas, aquilo que tinha aprendido sobre a pobreza teve uma grande influência. Há uma espécie de uma sensibilidade a matérias como a diversidade</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>dos assuntos, aquilo não é tudo igual, como a maneira como as pessoas reagem às políticas, como aspetos relativos a segmentos que às vezes são desprezados e que quem, enfim, andou como eu “com a mão na massa”, fica com sensibilidade relativa às especificidades desses segmentos. E, portanto, eu diria que a influência foi muita.(ENTREVISTA_4_ CIÊNCIA: 5)</i> <i>E, portanto, o meu percurso divide-se entre atuações que foram claramente locais, depois uma combinação entre atuações locais e europeias, e, mais recentemente, a nível nacional e a nível europeu. E, portanto, eu tive esta grata oportunidade de ter vários visores sobre a questão.(ENTREVISTA_7_ CIÊNCIA: 8)</i>
Iniciativas partidárias	2	Segmentos que descrevem relações partidárias como potenciadoras da relação ciência/políticas	<i>Depois em ligação às políticas públicas, eu participei, como independente, numa iniciativa local de um partido político Nessa altura, esse partido (...) tinha uma enorme falta de quadros qualificados, e essa iniciativa teve a vantagem de trazer muitos independentes para a esfera do partido, e trazer muitas pessoas que eram quadros da Universidade. (ENTREVISTA_2_ CIÊNCIA: 2)</i>
Ativismo	2	Segmentos que descrevem participações cívicas na luta contra a pobreza	<i>Eu, portanto, terminei a licenciatura de sociologia e fiz alguns trabalhos de voluntariado junto duma associação que trabalhava com toxicodependentes. E depois comecei também a fazer trabalho de investigadora na universidade, e conciliava um pouco a vertente da investigação, que eu gostava muito, com outra vertente de trabalho mais comunitário com toxicodependentes, ex-toxicodependentes, ex-reclusos. Mas eram trabalhos de alguma forma...um era voluntariado e outro era a recibos verdes.(ENTREVISTA_17_ AP: 3)</i>
Entrevistas com código(s)	18		

Procura e incorporação de conhecimento

Procura

A Procura corresponde ao conjunto de mecanismos e processos adotados pelo campo das políticas para mobilizar conhecimento científico. Inclui subcódigos relacionados com as estratégias adotadas, os tipos de procura, os atores procurados e os que procuram.

Características do aconselhamento científico

Este código procura caracterizar o funcionamento do aconselhamento científico quanto à regularidade, à formalização e às práticas, ao tipo de questão colocada.

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Práticas/cultura	14	Segmentos que descrevem prática e procedimentos adotados na relação com a ciência. Nas práticas incluem-se a existência ou não de estudos prévios à tomada de decisão, o tipo de produtos gerados, procedimentos contratuais ou práticas gestionárias, associadas ao recrutamento de lideranças ou à mobilização de olhares externos.	<i>Porque o que for o estudo aqui na Administração Pública é quase um estudo aplicado, uma ciência aplicada, não são estudos académicos puros, que esses também fazem falta, porque senão são muito influenciados por aquilo que é a parte, ou seja, a ciência, claro que é sempre influenciada, nunca é neutral, mas é importante termos uma ciência em que se estude por si, estuda-se a pobreza, o fenómeno, vai-se aprofundando por si, enquanto objeto, não do ponto de vista tão aplicado.(ENTREVISTA_3_AP: 18)</i> <i>Até porque há depois, do ponto de vista da relação entre organismos públicos e organismos privados, porque o Centro é um organismo privado, há um código de contratação pública que deve reger a lógica de contratações, das encomendas, e isto por vezes limita esta articulação, portanto, acontece muitas vezes, nós sermos contactados, naqueles processos de consulta prévia aos concursos, em que cinco entidades são convidadas a desenhar um caderno de encargos para um determinado concurso, tem acontecido. Nós já conseguimos alguns, não conseguimos outros.(ENTREVISTA_1_CIÊNCIA: 2)</i> <i>Não foram feitos assim muitos estudos. É aquilo que eu disse, o tempo político não é o tempo da ciência. E, portanto, medidas novas...no meu tempo foi o RSI. Em princípio devia ter havido um estudo anterior, mas não houve. Tínhamos as estatísticas, não se fazia um estudo propriamente dito. Era na base da estatística e dos rendimentos, portanto, abordava-se a coisa da parte do rendimento, portanto, para fazer o RSI teria sido mais</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>importante, na altura, ter-se feito uma investigação social dos problemas, de quais são as famílias, tipologia de famílias, quem são etc, etc. Tinha-se algum conhecimento, mas era sobretudo de natureza estatística e feito pelos serviços que tinham essa responsabilidade.(ENTREVISTA_12_DECISÃO: 7)</i>
Procura institucional ou individual	11	Segmentos descrevem se a procura assenta em instituições ou indivíduos	<i>Na altura, até era um contacto “Olha, eu conheço, vamos falar com ele, vamos ver se...”, foi muito assim ainda, porque a coisa não estava instituída. Não havia uma relação estabelecida entre as organizações da administração pública e a universidade. Essas coisas não existiam. Sabe o que é que obrigou? A necessidade! A necessidade, que havia ali uma tarefa, uma função, uma atividade, para a qual precisávamos de uma certa especialização e certa preparação técnica. Nós não tínhamos e então tivemos que procurar “quem é que está mais preparado para isto?”(ENTREVISTA_12_DECISÃO: 5)</i>
Regular/esporádico	11	Segmentos que descrevem a regularidade do aconselhamento científico	<i>Por exemplo no PNAI também havia peritos para determinadas ocasiões, podiam-se convidar peritos, no PNE também. Não era um trabalho sistemático com peritos como agora, por exemplo, temos na estratégia da pobreza, que temos os três peritos na comissão técnica de acompanhamento, mas em diferentes momentos se conseguiu fazer esta ligação à Academia.</i> <i>Julgo que nas gerações mais recentes quer no PNAI, quer agora na estratégia de luta contra a pobreza, foi-se muito na perspectiva de recrutar pessoas que se pensa que têm conhecimento. Portanto, quer o PNAI quer agora a, se formos ver, são estratégias que houve o cuidado de terem na sua conceção e seja qual for o desenvolvimento, cientistas sociais com conhecimento da área, coisa que nós não vemos em todas as estratégias de política pública dos governos(ENTREVISTA_18_CIÊNCIA: 7)</i>
Formal ou informal	9	Segmentos que caracterizam o grau de formalização dos contactos e relacionamento entre os atores dos dois campos	<i>Obviamente que, também, o tipo de relacionamentos informais que eu julgo que ainda continuam a ser muito determinantes em várias áreas, de facto, no nosso contexto económico-social, são também determinantes, sem dúvida nenhuma.(ENTREVISTA_9_CIÊNCIA: 53)</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
natureza da questão	5	Segmentos que descrevem a natureza antecipatória ou reativa da questão para a qual se procura aconselhamento científico	<i>Pobreza é uma situação que tem a ver com a estrutura da sociedade no seu conjunto e só se pode atuar sobre pobreza atuando sobre os mecanismos que a geram. Isso só se consegue no longo prazo, qualquer atuação nesse sentido, que é verdadeiramente uma estratégia de luta contra a pobreza em si, essa tem que ser assim, não produz efeitos no curto prazo, efeitos de longo prazo, mas os ciclos políticos são curtos, portanto, os políticos não apostam nisso, apostam no curto prazo. Portanto, é curioso, é mais aí que incidem os pedidos administração pública, se bem que os investigadores estão cada vez mais conscientes de que as verdadeiras causas - estas são as consequências da pobreza - as causas são estruturais e têm que ser procuradas de outra maneira. Essa é, de facto, uma dificuldade muito concreta.(ENTREVISTA_6_CIÊNCIA: 11)</i>
Entrevistas com código(s)	19		

Tipos de Procura

Código que permite identificar as vias para mobilizar conhecimento científico

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Consulta a especialistas	17	Código utilizado para acolher segmentos em que se refere a participação em processos consultivos (mais casuísticos, como participar numa reunião para ser ouvido) ou envolvendo um trabalho mais continuado, por exemplo no âmbito de uma comissão ou grupo de trabalho	<i>Mas de qualquer maneira, acho que a primeira coisa é valorizar o interesse que muitas vezes é manifestado, de ouvir opinião, saber como é que pensa, etc, muito bem. Já fui contactada por várias pessoas que querem ouvir, e isso é bom. É bom que se tenha a possibilidade de pôr em cima da mesa coisas que podem ser conversadas e que têm visões distintas.(ENTREVISTA_7_CIÊNCIA: 8)</i> <i>tivemos trabalhos com a Academia ao nível dos Livros Verdes das relações de trabalho, dos Livros Verdes do futuro do trabalho e portanto, aí há uma ligação porque esses temas não são só trabalhados por pessoas dos ministérios, são também por pessoas da Academia, de diferentes áreas da Academia.(ENTREVISTA_8_AP: 13)</i>
Encomendas	16	Código que reúne os segmentos que descrevem a encomenda de estudos, de	<i>Porque a lógica de encomendas, houve um período que de facto era forte e há diversos trabalhos publicados pelo organismo com</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
		investigação aplicada para problemas específicos identificados pelo campo das políticas. São sobretudo estudos associados ao desenho e a avaliação de políticas.	<i>recurso à Academia, mas ultimamente muito menos, quase nada.(ENTREVISTA_8_AP: 15)</i> <i>Porque o ponto do desenho, lá está, e aqui até pensando nesta lógica da procura, o ponto do desenho já é, ou mesmo até de uma avaliação mais formal já é um trabalho por encomenda.(ENTREVISTA_1_CiÊNCIA: 2)</i>
Projetos de financiamento público	10	Código que reúne os segmentos que ilustram linhas de financiamento público para estimular produção de investigação científica em áreas potencialmente relevantes para as políticas	<i>Depois existe outro tipo de projetos que, não correspondendo a solicitações diretas de uma determinada entidade, podem também vir a cumprir esse fim, portanto, quando se trata de calls, mais abertas ou menos abertas, portanto, com uma definição mais ampla ou menos ampla, mas que abrange as temáticas de que aqui estamos a falar, também podemos pensar que eventualmente isso possa vir a informar, de alguma forma, a definição de políticas(ENTREVISTA_11_CiÊNCIA: 3)</i>
Entrevistas com código(s)	20		

Quem é procurado? Quem está no radar?

Neste código explicitam-se as referências aos mecanismos para identificar atores do campo científico para o aconselhamento científico

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Publicações científicas	13	Segmentos que ilustram o mérito científico como base de identificação de atores do campo científico	<i>Não creio que haja outra maneira senão a publicação. Dar visibilidade ao trabalho de investigação, continua a ser, acho eu, a maneira mais justa de verificar quem é que tem competências mínimas para lidar---não é os rankings, mas publicar, fazer investigação e publicar, não há outra maneira dos cientistas dizerem que estão cá e o que é que pensam sobre os assuntos. E o que é que investigaram, quais são as conclusões que fizeram do seu estudo. Eu acho que essa continua a ser a melhor maneira! E aí, os governos gostem ou não gostem, pois, é assim. Depende da seriedade que eles tiverem no processo que desencadeiam, mas não têm outra maneira de lá chegar, acho eu.(ENTREVISTA_4_CiÊNCIA: 59)</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
rede de relacionamentos	7	Segmentos que ilustram os relacionamentos e a proximidade política base de identificação de atores do campo científico	<i>Um eixo tem a ver com a proximidade política. Ou seja, as pessoas que produzem conhecimento também são ativistas políticos, estão próximos de determinados partidos políticos e vão, por essa proximidade política, ser mais chamadas. E isto, aliás, é perfeitamente natural, porque como estão envolvidos em processos políticos, os políticos sabem quem eles são, porque são pessoas da sua relação. «Olha, para este assunto?», «Ah, conheço este, aquele e aqueloutro». E isto não é uma questão específica da política, isto é uma questão específica da natureza humana. Nós vamos tender naturalmente a chegar às pessoas que conhecemos. São pessoas da mesma área política, também é relevante. Mas a questão, há aqui um mecanismo que claramente tem a ver com uma questão básica da natureza humana que é os círculos de relacionamento das pessoas.(ENTREVISTA_2_CIÊNCIA: 6)</i>
Desajuste de procura	2	Segmentos que identificam critérios não científicos para a identificação de atores do campo científico	<i>Mas hoje em dia também se confunde um bocado, às vezes é porque a pessoa também vai muito à televisão e é uma figura pública e tal, geralmente quando isso acontece é porque se passou para o lado da agenda mediática e não para o lado da agenda da investigação.(ENTREVISTA_4_CIÊNCIA: 67)</i>
Entrevistas com código(s)	15		

Quem procura?

Código que identifica diferentes atores que procuram conhecimento científico relacionado com políticas públicas, no qual se incluem a produção de estudos e a participação em conferências. Esta identificação é feita pelos participantes do campo científico que dizem já terem sido procurados e que identificam quem os procurou.

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Tutelas/Gabinetes	6	Segmentos que descrevem processos de procura promovidos por gabinetes governativos	<i>Aliás, até porque essa participação foi uma participação que resultou de convite por parte, na altura, do Governo que estava em funções e, portanto, eu em conjunto com outras pessoas, formámos de facto esse grupo que esteve na génese da estratégia nacional contra a pobreza.(ENTREVISTA_9_CIÊNCIA: 3)</i>
Empresas/Fundações/Organizações da sociedade civil	4	Segmentos que descrevem processos de procura promovidos por entidades exteriores ao campo das políticas	<i>Muito mais recentemente, portanto, no âmbito de um trabalho de um projeto financiado por uma Fundação, eu participei numa equipa de investigadores universitários sobre a pobreza em Portugal (ENTREVISTA_15_CIÊNCIA: 3)</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Administração Pública	6	Segmentos que descrevem processos de procura promovidos por entidades da Administração Pública, central ou local	<i>temos tido contactos de diversos organismos públicos e também de alguns organismos da administração não central, câmaras e afins(ENTREVISTA_1_Ciência: 2)</i>
Entrevistas com código(s)	11		

Incorporação do conhecimento

Código que mobiliza os segmentos que refletem as percepções e práticas quanto à utilização do conhecimento científico no campo das políticas

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Resultados na gaveta	12	Segmentos que identificam o destino de estudos encomendados que não são utilizados ou divulgados. Inclui fatores para a não utilização a falta de interesse na divulgação dos resultados (por exemplo, por levantarem questões incómodas do ponto de vista dos responsáveis políticos) ou a falta de qualidade.	<i>Um problema é o problema da gaveta. E qual é o problema da gaveta? É a Administração encomenda estudos, que servem simplesmente para dizer que a Administração encomendou estudos, e que depois são colocados dentro da gaveta. Esses estudos são feitos, mas não têm impacto. São feitos, são entregues e são «obrigado, recebemos, tomem lá o dinheiro» e seguimos normalmente com a nossa vida. Isso é um procedimento que, na minha opinião, é bastante recorrente na Administração Pública. Faz-se estudos porque tem que se fazer estudos. Porque a Comissão Europeia obriga, porque faz sentido fazer estudos, mas depois acaba por não se utilizar esses estudos.(ENTREVISTA_2_Ciência: 16)</i>
Incorporação indireta	9	Segmentos que descrevem uma utilização difusa ou diferida no tempo	<i>Eu acho que isso depende um bocadinho do tipo de política também. Mas eu acho que acabam sempre por ter alguma influência. Do meu ponto de vista, acabam sempre por, pode não ser exatamente como o perito recomendava, mas o facto de ter aconselhado de determinada maneira, de algum modo, eu acho que acaba por, não diria condicionar, mas influenciar a forma como depois as coisas são feitas.(ENTREVISTA_8_AP: 25)</i>
Relação não identificada	8	Segmentos que descrevem a dificuldade de perceber a efetiva utilização dos estudos	<i>Sabe que, a influência que se tem, do estudo na política, é muito difuso porque nós não sabemos muito bem quando é que isso acontece, se acontece.(ENTREVISTA_6_Ciência: 7)</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Relação Direta	4	Segmentos que revelam que as recomendações científicas são vertidas para as políticas	<i>E noto no que está na estratégia nacional, alguns reflexos daquilo que eram as minhas recomendações, que eu, aliás, tive o cuidado de fazer uma recomendação bastante extensa e circunstanciada.(ENTREVISTA_2_Ciência: 2)</i>
Entrevistas com código(s)	19		

Relação entre o campo científico e o campo das políticas

Secção que identifica os fatores que influenciam a aproximação entre os campos científico e das políticas, identificando os diferentes papéis desempenhados pelos atores de ambos os campos, as percepções mútuas e os fatores que facilitam ou dificultam a aproximação dos dois campos.

Papéis da Administração Pública

Código que agrupa os segmentos que refletem o papel e as capacidades da Administração Pública para a mobilização e incorporação de conhecimento científico nas políticas públicas

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Capacidade/esvaziamento	18	Código que reúne segmentos que descrevem a capacidade da Administração para utilizar conhecimento, num quadro de esvaziamento da sua capacidade em número de técnicos. Inclui a capacidade para internalizar o conhecimento e as vias de “apetrechamento técnico e analítico”, assim como as questões associadas com o “afogamento nas urgências”	<i>Em tempo, existiam em todos os ministérios, todos, um gabinete de estudos, prospetivas e planeamento, estratégia, o nome variava, mas o intuito era ter gente qualificada, que produzia elementos para fundamentar decisões, muito interessantes e com gente muito interessante, muito qualificada. Todos os ministérios, não apenas trabalho, a segurança social, todos, todos tinham. Isso, a partir, eu diria, de meados dos anos 90, começou um processo de desnatação, isso foi desaparecendo. Sobram alguns, o do Ministério do Trabalho persiste, mas é uma coisa já de menor escala, com gente muito interessante certamente, sem dúvida, mas em menor escala, bem diferente desses gabinetes de estudos, prospetivas e planeamento, com um nome variado, que existiu em todos os ministérios, houve aqui um processo de desnatação intencional.(ENTREVISTA_14_Ciência: 27)</i> <i>E uma coisa que sempre se tentou foi, quando encomendávamos um estudo, que houvesse hipótese de apropriação desse know-how, portanto, a participação ou na equipa do estudo, ou diversas reuniões com a equipa do</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>estudo para tentar apropriar metodologias.(ENTREVISTA_8_AP: 17)</i> <i>Hoje em dia, com a correria, quase que nem temos tempo para ler um documento que nos chega sobre o qual nos temos de posicionar, quanto mais ter tempo para, sei lá, para olhar para um estudo ou da OCDE, ou um estudo que é publicado pela Academia.(ENTREVISTA_3_AP: 6)</i>
Mediação	13	Código que capta segmentos que respeita ao papel de mediação da Administração Pública, capaz de compreender a linguagem científica e política e de atuar em fronteiras técnico/científicas e técnico/políticas.	<i>Relativamente à outra questão que me colocava, eu acho que ao longo do tempo as coisas têm evoluído um bocadinho, de uma lógica mais evidente de externalização para uma lógica mais de acompanhamento. Desde sempre, pelo menos desde que eu trabalho, isso sempre foi uma preocupação, de encontrar alguém da entidade contratante, alguém ou alguéns da entidade contratante que acompanhasse o trabalho, sendo que, em alguns casos, isso aqui há vinte anos às vezes até era estranho, embora, depois isso acabasse por acontecer, mas até poderia, em alguns casos, ser estranhado. Eu acho que hoje em dia já não é estranho que isso aconteça e não só, os pedidos, portanto, os cadernos de encargos muitas das vezes, se calhar até a maioria das vezes, já têm também essa característica, portanto, dizer que a entidade contratada deverá articular, de uma forma mais ou menos sistemática, com a entidade contratante, ao longo do processo. Eu acho que de facto, aí sinto que tem havido alguma evolução a esse nível.(ENTREVISTA_11_Ciência: 17)</i> <i>No fundo tem que haver no Estado um tradutor entre a policy e a politics, quer dizer, entre a política pública e a política. Que é um organismo técnico mas que percebe a linguagem da decisão política, que é alguém a quem eu posso dizer “eu decidi que quero lutar contra a pobreza com uma garantia mínima de rendimento. Eu não quero discutir consigo se este é o caminho certo. Mas, quero que você me ajude a eu não fazer uma garantia de rendimento tecnicamente errada. E, portanto, eu preciso de pessoas com a tal sabedoria pericial que sejam capazes de encomendar e seleccionar na evidência existente, a que é relevante para esta decisão(ENTREVISTA_18_Ciência: 27)</i>
Produtora de conhecimento	12	Segmentos que refletem a produção de conhecimento interna na	<i>Que os gabinetes de planeamento, por se terem tornado cada vez mais gabinetes de resposta a emergências da tutela, deixaram</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
		Administração Pública, a que se associam o papel de curadoria do conhecimento produzido, interna e externamente, assim como as tensões de gestão da autonomia e das expectativas dos técnicos com mais competências de sistematização e análise de conhecimento.	<i>de ter tempo para este trabalho mais profundo e de investigação e que a determinada altura possa-se ter apostado mais ou menos nos estudos junto das universidades ou de empresas consultoras, sim, houve esses momentos em vários ministérios e neste também. Mas neste até foi um bocadinho em complementaridade. Nunca deixou de se valorizar o estudo também feito “dentro de casa”, com mais ou menos condições, mais ou menos profundidade, mais ou menos atualidade científica- que não é isso que se pede - mas se calhar com uma componente prática e imediata e de algumas respostas no imediato, que o poder político precisa e que às vezes também só é fácil dentro da Administração e não com os timings da Academia ou de um caderno de encargos para desenvolver um estudo destes.(ENTREVISTA_19_DECISÃO: 29)</i>
Influência das políticas	5	Segmentos que descrevem a capacidade de influência da Administração Pública	<i>E acabou por trazer pensamento científico e algum método científico, mais uma vez na capacitação dos técnicos, mas ao mesmo tempo, por dentro, há problemas que começam, há fenómenos, problemas que começam a emergir, que eu acho que é internamente, se houver essa capacitação de técnicos e, nas instituições, de pessoas que trabalhem assim, eu acho que isso mais facilmente sobe do que propriamente... acho que é por essa via que podemos influenciar as políticas públicas(ENTREVISTA_3_AP: 28)</i>
Entrevistas com código(s)	19		

Papéis da Ciência

Código que agrupa os segmentos que refletem diferentes papéis da ciência na interação com o campo das políticas

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Produção de conhecimento	18	Segmentos que refletem o principal papel da ciência, de produzir conhecimento, considerando ao mesmo tempo a transmissão de conhecimento, a publicação científica e o	<i>Eu diria que são vários. Um primeiro é um efeito de acrescentar ao que nós já sabemos e de facto, estando nós há tantos anos, e acho que não vamos deixar de estar, num período de transição, o acréscimo de conhecimento é uma tarefa diária. E a ciência pode contribuir para isso.(ENTREVISTA_7_CIÊNCIA: 32)</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
		papel de síntese de conhecimento	<i>Agora, o que eu acho que acontece é os cientistas são os transmissores da ciência, porque a utilizam na investigação, trazendo novos conceitos, novos métodos, novas formas de abordagem e nesse sentido, digamos, se entender o papel do acadêmico como sendo até de um transmissor de métodos e de ideias e de formas de abordagem, aí, sem dúvida alguma que sim.(ENTREVISTA_6_ CIÊNCIA: 7)</i> <i>um estudo em que se procurava, havia um problema, era evidente a necessidade de reformular uma determinada política e não se sabia bem como proceder a essa reformulação. Então aquilo que foi encomendado foi “nós sabemos que neste, neste, e neste país, há coisas semelhantes. Não conseguimos fazer esse trabalho, façam-no por nós, vejam o que é que está a funcionar aqui, o que é que não está a funcionar aqui e dêem-nos umas luzes, para depois nós podermos pensar o que é que funcionaria ou não funcionaria. Isto pode ser um exemplo de algo que ajuda a pensar e que nos ajuda a recolher informação que depois pode ser, ou não, usada.(ENTREVISTA_10_ CIÊNCIA: 27)</i>
Policy Practice	15	Segmentos que descrevem a atividade de cientistas que procuram, por via da participação cívica, influenciar as políticas com base no conhecimento acumulado de que dispõem. Nas entrevistas são exemplificados diversos mecanismos como a influência por via dos <i>media</i>, as iniciativas de dar a conhecer os resultados a decisores, os currículos das disciplinas, a participação em conferências, a subscrição de manifestos.	<i>Haverá outros manifestos que aparecem por aí digamos, de pressionar por esta via, para os decisores políticos saberem que há um conjunto de pessoas que pensam daquela maneira e, portanto, tentar influenciar a decisão. É assim que a vida se vai fazendo, com algum desconsolo que às vezes as coisas nem sempre resultam, é assim. É sempre um bocadinho em tom de desconsolo que a pessoa encara um bocadinho esta relação, às vezes entre a ciência e a política, quando se está convencido que está a fazer qualquer coisa positivo e depois as pessoas não olham para aquilo(ENTREVISTA_6_ CIÊNCIA: 29)</i> <i>E depois, como eu dizia, há um bocadinho também este compromisso que eu estava a dizer, o compromisso numa ciência, de um conhecimento que se dá a conhecer. O conhecimento que não vive - isto é como eu costumo dizer aos meus alunos - que não vive para publicar livros, mas vive para mudar as coisas.(ENTREVISTA_7_ CIÊNCIA: 32)</i> <i>Eu pessoalmente situo-me na segunda orientação, portanto, eu acho que a</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>investigação científica, empírica e do conhecimento com base em evidência - embora esta ideia de utilização da evidência tem que ser utilizada com algum cuidado, porque a evidência tem várias leituras ou várias formas - a minha posição é que é fundamental e é importante que os investigadores retirem consequências e propostas para as práticas sociais e para as políticas.(ENTREVISTA_15_Ciência: 11)</i>
Levantar questões	13	Segmentos que remetem para a capacidade da ciência em levantar questões relevantes para as políticas	<i>continuo a tentar meter as coisas, trazê-las cá para fora, e normalmente coisas que não são aquela notícia que faz aquela parangona no jornal “a pobreza subiu três pontos percentuais ou desceu quatro pontos percentuais”. Ir um bocadinho mais à frente disso, ir para lá disso, que é importante saber-se essas coisas, mas eu acho que há muito para saber, para além desses números. E até para os interpretar. E isso é um contributo que nós podemos dar, sim.(ENTREVISTA_4_Ciência: 51)</i>
Consultoria	12	Segmentos em que a ciência assume o papel de prestação de serviços, que desenvolve estudos à medida das necessidades do “cliente”, ou de consultor especializado associado a um determinado projeto.	<i>A questão da realização de trabalhos com relevância nas políticas, se houver dinheiro para fazer isso, os cientistas sociais fazem, tanto mais que o dinheiro para a ciência social é pouco.(ENTREVISTA_2_Ciência: 14)</i> <i>Eu lembro-me, por exemplo, de uma coisa muito específica, com a OCDE, um trabalho que fizemos sobre educação e formação, estávamos a fazer um relatório, que tínhamos que fazer com a OCDE, recorremos ao apoio de um Professor, que atuou como uma espécie de consultoria. Uma espécie de consultoria, mas ele trabalhou connosco, discutíamos, connosco(ENTREVISTA_3_AP: 6)</i>
Criação de bem-público	11	Segmentos que remetem para a ideia de devolução à sociedade dos resultados dos estudos científicos, como reflexo de um compromisso social com a utilidade do conhecimento produzido, que possa alimentar o debate público e democrático	<i>Pode ser também com objetivos meramente académicos. Mas se conseguirem sinergias e poder alimentar também para o bem comum, para a sociedade, para uma evolução, para o Estado Social, ganham-se grandes mais-valias. Não é só esse objetivo mas, sobretudo nas ciências sociais, dadas as matérias, muitos investigadores têm também essa preocupação. Não é só essa preocupação, pode ser uma preocupação também de produção de conhecimento científico e de teste de várias hipóteses de estudo, mas muitas vezes também essa preocupação em contribuir mais ativamente para os serviços, para o próprio desenvolvimento da</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>sociedade, para o bem comum.(ENTREVISTA_17_AP: 57)</i>
desinvisibilização	8	Segmentos que revelam o papel da ciência em identificar novos fenómenos para os quais o campo das políticas não está desperto	<i>Por exemplo, um estudo de diagnóstico pode iluminar áreas que antes estavam assim um bocadinho escurecidas e que antes não eram vistas, que eram secundarizadas e se calhar podem passar a ser vistas como algo que é mais relevante(ENTREVISTA_10_CIÊNCIA: 27)</i>
Concorrência com a Academia	5	Segmentos que evidenciam outras fontes de produção de conhecimento com influência nas políticas, como as organizações internacionais ou fundações privadas	<i>E depois não há tempo porque nós temos cada vez mais solicitações, sempre em cima da hora, e de facto as pessoas não têm tempo nas horas de trabalho para dedicar, ninguém tem tempo para estar uma semana a estudar ou aprofundar, ou a tirar uns dias, como eu me lembro que um colega tirou para ir para Washington, para ir para a OCDE, para conhecer esses organismos - aqui era do ponto de vista mais da Administração - formação ou de estudar, ou de fazer algum relatório, porque temos sempre solicitações um bocadinho na hora e o que eu senti é que cada vez mais há uma assistência, socorremo-nos ou da academia, ou neste momento, por exemplo, a OCDE está a querer vender muito a sua assistência técnica.(ENTREVISTA_3_AP: 18)</i> <i>Hoje em dia isso é muito óbvio porque começou a existir em Portugal, há uns anos a esta parte, uma área de intervenção na nossa sociedade e nas políticas públicas, que é promovida por fundações, ditas independentes e autónomas, muitas delas financiadas por grupos empresariais, por empresas. Algumas fazem os seus estudos e apresentam-nos. Depois, esses universos são todos, mais uma vez, numa sociedade como a portuguesa, são pessoas da universidade que fazem esses estudos para essas fundações, às vezes com maior independência, às vezes com menos. A produção do conhecimento e a produção de consensos na sociedade é hoje muito complexa. O tipo de comunicação social que é dominante e com esses protagonistas que concorrem com a Universidade. Uma fundação tem mais influência na formulação de alguns consensos, do que alguns estudos científicos que se fazem.(ENTREVISTA_20_DECISÃO: 15)</i>
Entrevistas com código(s)	19		

Relação ciência - políticas públicas

Código que reúne percepções sobre as características dos dois campos e sobre o modo como se relacionam

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
"Duas comunidades"	20	Código que identifica os segmentos que destacam aspetos distintivos de cada campo. Inclui observações sobre a circulação de pessoas entre os dois campos	<i>A ciência faz o que é o seu trabalho, produz conhecimento alternativo àquilo que é senso comum e àquilo que já é mais frequente em determinados domínios disciplinares e de correntes teórico-epistemológicas no campo científico, e propõe alternativas. E cabe aos agentes políticos ter essa capacidade de fazer um balanço, de fazer opções.</i>(ENTREVISTA_1_CIÊNCIA: 32) <i>Eu acho que os que os governantes ouvem, ouvem naturalmente. Alguns querem fazer rapidamente e portanto, não podemos ficar presos a isso. Ouvem, olham mais para a realidade só «oh, não! Temos, não sei quantas mil pessoas na rua, temos que dar uma casa», mas às vezes, entre isso e o mediatismo para aparecer, para se dizer que se fez um determinado, que se fez, não é? que se fez obra, às vezes, também não escutam muito o tempo da ciência «ah, deveríamos ter um conjunto de passos, isto tem que ser mais estruturado», os dois tempos não se coadunam...</i>(ENTREVISTA_3_AP: 34) <i>Nós sabemos que há muitos cientistas sociais que pertencem a partidos políticos e que são dirigentes de partidos políticos, por exemplo, e depois chegam ao governo. Não há mal nenhum nisso, do meu ponto de vista, mas ao mesmo tempo pode criar...enfim, as fronteiras tornam-se mais diluídas e depois pode ser complicado gerir isso.</i>(ENTREVISTA_13_CIÊNCIA: 27)
Institucionalização	15	Código que procura capturar percepções face a diferentes dimensões da institucionalização no que respeita às práticas institucionalizadas, à configuração institucional do aconselhamento científico e à capacidade instalada para mobilizar conhecimento para as políticas.	<i>Podemos ver isto num contínuo, entre um polo da informalidade e um polo da racionalidade... Eu não vou tão longe que diga que seja institucionalização, porque não me parece que vá por aí, nem me parece que isso seja, sinceramente, uma situação desejável, porque a institucionalização leva facilmente ao aquilosoamento, portanto à ossificação das coisas e, portanto, à falta de flexibilidade para lidar com situações novas. Não me parece que a questão seja a institucionalização, parece-me que é da escolha racional consciente, em vez de ser o polo da informalidade, que é meio</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>inconsciente, por assim dizer... E, portanto, há aqui um contínuo que vai de um ponto ao outro, e, portanto, é possível um conjunto intermédio de posições muito próximas mais de um ponto, próximas mais do outro.(ENTREVISTA_2_CIÊNCIA: 8)</i> <i>Se nós conseguirmos, desde sempre, elencar isto como o inimigo principal, havemos de ter o cuidado suficiente para saber que estamos a tratar de outra coisa que não é a resposta aos interesses imediatos daquilo que é pedido. E vejo isso como vantagem por duas razões, uma porque pode haver até campos de investigação que sejam mais atraentes para a função pública do que para outras entidades de investigação e, por outro lado, porque a própria capacitação deste, do que fosse um núcleo como este, seria importante na interlocução com a própria ciência que vem de outros lugares, com o conhecimento que vem de outros lugares.(ENTREVISTA_7_CIÊNCIA: 30)</i> <i>Acho que é importante, no fundo, tentar criar espaços em que seja possível pensar as políticas públicas e até depois avaliá-las com o tempo e espaço devido, e isso é alguma coisa que neste momento não há. Não há arenas institucionais em que isso seja possível. Voltando à conversa de há bocado, os gabinetes de estudos podiam ter essa função, não substituírem a Academia, mas de serem estruturas que pudessem fazer essa relação.(ENTREVISTA_13_CIÊNCIA: 13)</i>
Fatores Individuais	15	Código utilizado para os segmentos que apontam que os processos de aproximação da ciência/decisão dependem mais das características individuais dos atores, quer de quem procura, quer de quem produz conhecimento	<i>Bom, primeiro, eu acho que isso também tem muito a ver com as características pessoais. Depois tem a ver com os próprios interesses de quem, na vida académica, trabalha este tipo de questões e, portanto, se os seus interesses passarem de facto por alguma intervenção mais, digamos que mais estruturada, a nível político do que meramente uma participação cívica, obviamente que isso poderá estimular de facto uma relação mais estreita entre a política e a ciência. Obviamente que, também, o tipo de relacionamentos informais que eu julgo que ainda continuam a ser muito determinantes em várias áreas, de facto, no nosso contexto económico-social, são também determinantes, sem dúvida nenhuma. Sim, mas à cabeça eu diria que as características pessoais são, digamos que, o</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>principal determinante, sem dúvida nenhuma, para poder estabelecer uma ligação mais ou menos forte entre ciência e política.(ENTREVISTA_9_CIÊNCIA: 53)</i> <i>Depende de cada um da necessidade que cada um tem, para a sua gestão, fazer-se acompanhar de mais conhecimento, mais avaliação. Eu sempre senti isso na minha ação, sempre quis saber mais, sobretudo ter a ideia de conjunto. A ideia de conjunto é muito importante para a gente perceber depois as pequenas coisas. Onde é que nós estamos afinal? Que é que já fizemos? Que é que precisa de ser feito, que ainda não fizemos. Esta pergunta constante de insatisfação que a gente tem que ter.(ENTREVISTA_12_DECISÃO: 21)</i> <i>Depende muito da pessoa, do perfil. Já houve Secretários de Estado muito técnicos, dominavam os assuntos. Faz toda a diferença.(ENTREVISTA_17_AP: 72)</i>
Quem deve fazer o esforço de aproximação	8	Segmentos que traduzem percepções acerca de quem deve fazer o esforço de aproximação entre os campos – ciência, políticas ou ambos	<i>É necessário, maior aproximação, maior compreensão, mútuo. (...). Há também uma coisa...por exemplo, na Academia há imensos trabalhos de investigação feitos, e às vezes muito úteis. Mas são desconhecidos de toda a gente. Eu acho que poderia haver aí também, da parte das academias, uma postura mais aberta, mais comunitária, dos seus trabalhos. Porque o português vê sempre a Academia como algo distante, estão lá na vida deles, fazem lá a ciência, estão lá. E, por exemplo, os trabalhos de doutoramento, muitos podem ser úteis e deviam ser enviados mesmo, para determinados ministérios, das temáticas que abordam. Por exemplo, era uma forma prática de dar a conhecer o que estão a fazer e de aproximar. Porque nestas áreas há imensos trabalhos, se formos ver, na área da pobreza, na área das desigualdades, há imensos trabalhos feitos, não é? E, portanto, acho que também devia haver mais proatividade da parte das universidades relativamente à Administração Pública e à decisão política, o Parlamento. Acho que também deviam e deixar lá a “torre de marfim”, que é a ideia que o cidadão comum tem das universidades. Descer à Terra e “venderem-se”, proporem, proativos. Acho que tem que haver também aqui, de ambas as partes um certo esforço de aproximação, porque todos ganham com isso, ganham a Administração, ganham as universidades. Portanto, acho que há caminho a fazer. Há</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>muita coisa por onde se pode caminhar.(ENTREVISTA_12_DECISÃO: 29)</i> <i>Muitas vezes os políticos não. Uns mostram mais interesse do que outros, em poder ir também utilizar esse conhecimento que é produzido. Fariam muito melhor se fossem, se pudessem ouvir e participar com estes académicos, com estes peritos, as políticas poderiam ser muito mais eficazes. É uma pena, mas depende muitas vezes, eu acho que muitas vezes é mais do lado da política do que do lado dos académicos.(ENTREVISTA_17_AP: 29)</i>
Avaliação da relação	7	Segmentos que traduzem as percepções e/ou a avaliação dos participantes da relação entre os campos da ciência e das políticas, quer positivas, quer negativas	<i>Eu, muito sinceramente, aquilo que eu sinto é, cada vez há uma capacidade de trabalho maior e interligação entre as pessoas, ou que estão ligadas às universidades, de alguma maneira, e algumas pessoas que estão na Administração Pública. Sinceramente acho que vejo menos barreiras, cada vez menos.(ENTREVISTA_3_AP: 38)</i> <i>A ciência agrada quando confirma aquilo que eram as convicções prévias, não agrada e tenta-se evitar sequer referência a ela, quando as conclusões não confirmam, pelo contrário, infirmam, aquilo que são as convicções prévias. E, portanto, regressa tudo à política no estado mais puro de todos. É nesse sentido que eu digo que nós ainda temos uma Administração demasiado autoritária. O que funciona é no fundo a vontade da política - e da Administração, também tem vontade – e, portanto, a capacidade de fazer com que o conhecimento científico penetre no processo de decisão política é má e já esteve melhor do que está agora.(ENTREVISTA_4_CIÊNCIA: 21)</i>
Entrevistas com código(s)	20		

Politização vs Cientificização

Percepções quanto aos riscos de politização da ciência ou de cientificização da decisão política

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
Utilidade do conhecimento	16	Código que reúne segmentos que expressam a percepção da utilidade do conhecimento científico para as políticas públicas	<i>Eu penso que a ciência tem um papel importante. Evitar que eu aposte em soluções que não têm potencial de funcionar. Mas nem todas as soluções que têm potencial de funcionar me interessam. Porque esse é o papel da decisão política. Não é a decisão científica que decide se é melhor dar dinheiro às famílias, ou a creche gratuita. Ou se é melhor dar hospital público ou seguro de saúde. Essa decisão é eminentemente política. Mesmo que se provasse que as duas são igualmente eficazes, continuava a não haver uma solução científica para o problema.(ENTREVISTA_18_CIÊNCIA: 15)</i> <i>Eu julgo que muitas vezes aquilo que é importante é possibilitar que quem formula as políticas esteja de posse dessa compreensão sobre a realidade portuguesa. Já não era nada mau, se o fizerem, nem sempre isso acontece e também dos mecanismos de produção e de reprodução de impactos na sociedade, na economia, nas finanças públicas. O caso da pobreza é um caso muito exemplar desse ponto de vista, porque o estudo da pobreza utiliza instrumentos muito críticos, que não estão estabilizados. E, portanto, quem toma decisões tem de saber interpretá-los. E isso obviamente que é, quando se está a formular políticas, se não se tem um conhecimento, mesmo que seja indireto, que não seja a própria pessoa desenvolvê-lo, sobre os vários tipos de indicadores de pobreza, a decisão é muito mais frágil. É menos confortável para quem decide. O conforto de ter mais expectativa da produção de resultados, em muitos casos depende do conhecimento que se tem dos mecanismos.(ENTREVISTA_20_DECISÃO: 5)</i>
Papel da decisão	15	Segmentos que descrevem diferentes formas de interação da decisão política com a ciência. Inclui segmentos que reconhecem a legitimidade democrática e a responsabilidade dos decisores políticos, o voluntarismo político e a complexidade do processo político	<i>E isso tem, e é delicado e eu nem acho que seja, muito francamente, nem acho que seja legítimo, acho que é mais do que natural que as duas coisas estejam desagregadas, segmentadas, ou seja, existe ali o papel do relatório técnico que dá corpo, até porque pode ser politicamente dissonante de forma intencional, pode. Se quisermos, o parecer científico indicar um perfil de atuação que o Governo entende que não é compatível com dimensões da sua atuação, que o documento científico não se debruçou sobre. Ou seja, o que eu digo é: tem que haver espaço também para essa dissociação que tem legitimidade, tem propriedade e tem legitimidade, de dissociação entre aquilo que é a indicação</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>técnica e aquilo que é a indicação política.(ENTREVISTA_5_DECISÃO: 20)</i> <i>Pois aconteceu aquilo que é muito comum, que é, as coisas mudam, sem fundamentos em evidências. No fundo, a lógica da mudança, neste caso concreto, foi comandada por uma por uma lógica meramente de orientação política. Não se fundamentou em estudos rigorosos de avaliação. E quando eu digo estudos rigorosos de avaliação são necessariamente estudos externos. Pode até haver um outro estudo interno, da administração.(ENTREVISTA_14_CIÊNCIA: 11)</i> <i>Portanto, o que eu acho é que a tomada de decisão tem na ciência um respaldo significativo, mas vive de muitas outras determinantes. E de vez em quando acontece que as outras determinantes são bem mais fortes que as da ciência.(ENTREVISTA_7_CIÊNCIA: 14)</i>
Expectativa de utilização de conhecimento	12	Segmentos que transmitem a expectativa de que a ciência pretende que o seu trabalho seja utilizado	<i>Eu estou no meio, estou no campo, não observo esse receio. Pelo contrário, eu vejo as pessoas com expectativa de que o seu trabalho faça diferença. Desse ponto de vista também, de que alguém leia, de que alguém tome aquilo em consideração e faça diferente.(ENTREVISTA_1_CIÊNCIA: 44)</i> <i>há muitos académicos que gostam de estar próximo do poder político, não necessariamente próximo de um conceito partidário, mas de político, e de serem uma espécie de “consultores do regime”, no bom sentido. Portanto, também há quem não tenha medo desta aproximação ao poder político e de que o seu estudo, no fundo, seja utilizado, seja citado como alguém que influencia o poder político com ou sem intermediação dos gabinetes técnicos.(ENTREVISTA_19_DECISÃO: 31)</i>
Risco de mau uso/manipulação	9	Segmentos que destacam a preservação da autonomia da ciência face a um eventual mau uso dos trabalhos científicos	<i>Sentirmo-nos condicionados por alguém e sentir que o resultado conveniente é aquele e não outro, não quer dizer que seja desonesto, mas acaba por interferir sempre com alguma deontologia que nós preservamos muito. E eu devo dizer que a razão por que eu vim para a Academia foi porque eu queria trabalhar assim livre e não condicionado.(ENTREVISTA_6_CIÊNCIA: 31)</i>
Risco da tecnocracia	7	Segmentos que denotam a rejeição da	<i>O facto de estarmos integrados em contextos supranacionais que estão muito</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
		cientificação por comportar o risco da tecnocracia	<i>burocratizados e tecnocratizados, normaliza uma visão muito tecnocrática da política. A ciência, na verdade, não tem que propor política nenhuma. Quem tem de propor política são os atores políticos. A ciência faz isto numa lógica de participação pública, cívica, democrática. Qualquer cientista faz isto nesta lógica. (ENTREVISTA_1_CIÊNCIA: 26)</i>
A ciência também é ator político-ideológico	7	Segmentos que destacam que a ciência não está imune a diferentes correntes políticas e ideológicas	<i>Isto serve para desmistificar a ideia de que há um plano mais ou menos etéreo da ciência pura, acima das ideologias, das doutrinas, das conjunturas e depois há aqueles que têm que gerir a conjuntura e que são muito maus. Não é bem assim porque nós percebemos que, até em termos internacionais, que há culturas científicas que têm demasiadas... nas ciências sociais então, creio que em todas as ciências, mas nas ciências sociais, não há investigação pura(ENTREVISTA_20_DECISÃO: 15)</i>
Entrevistas com código(s)	20		

Barreiras e Facilitadores

Fatores identificados nas entrevistas que facilitam ou dificultam a relação entre o campo científico e o campo das políticas e a utilização do conhecimento

Barreiras

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
desinteresse da ciência	15	Segmentos que identificam a falta de agendamento científico como uma barreira à produção de conhecimento científico sobre a pobreza. Inclui aspetos como a desvalorização do problema da pobreza, o escasso número de investigadores na área ou outros temas que tendem a dominar a agenda	<i>Acho que há uma grande distorção e, portanto, a perda da agenda científica relativamente, a sua descolagem dos grandes problemas que a sociedade enfrenta, acho que está um bocado na raiz desta questão. Sendo que, em Portugal, o problema da pobreza nunca foi, efetivamente, considerado um grande problema. É uma coisa normal, Portugal, “quando o país deixar de ser pobre, então deixa de haver pobres”. Esta ideia de que os pobres desaparecem quando o país deixar de ser pobre e passar a ser desenvolvido está muito colada a esta desconsideração da importância do estudo do fenómeno.(ENTREVISTA_4_CIÊNCIA: 35)</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>Do ponto de vista académico também senti um grande isolamento, sentia que havia muito poucas pessoas – ainda há muito poucas pessoas em Portugal a trabalhar estes temas sobre a pobreza e a exclusão social – (ENTREVISTA_2_CiÊNCIA: 2)</i> <i>Em primeiro lugar, não há financiamento, do Estado. Depois, é uma área que tem vindo a crescer, a política das identidades e, portanto, outros temas têm vindo a ocupar, nomeadamente no campo de certas disciplinas, que tenderiam a ser mais críticas, como a sociologia que está completamente dominada pelas políticas das identidades e pelas questões de género. Portanto, esqueceram-se dos grandes problemas.(ENTREVISTA_4_CiÊNCIA: 33)</i>
Política de Ciência	14	Segmentos que identificam as lógicas de funcionamento do campo científico como limitadoras da produção de estudos sobre a pobreza. Incluem-se as limitações no financiamento, o mercado da ciência e a lógica produtivista e as lógicas de reconhecimento de mérito científico	<i>E obviamente que o dinheiro para investigação para estes problemas sociais, pura e simplesmente não existe. Naturalmente a FCT devia ter linhas de financiamento gerais específicas para o desenvolvimento de temáticas que são centrais para a sociedade portuguesa.(ENTREVISTA_2_CiÊNCIA: 12)</i> <i>A investigação que se faz é uma investigação que tem a ver com os investigadores em carreira académica, teses de mestrados e doutoramentos, etc. Depois as investigações que se fazem nos centros de investigação. As teses de doutoramento são marcadas necessariamente pelos próprios imperativos das carreiras. E, portanto, o tipo de conhecimento que é mais facilmente ou mais dificilmente publicável e aceite na circulação Internacional das revistas que interessa citar e os tais fatores de impacto que interessa reter. O financiamento para investigação que se faz nos centros, hoje em dia, em Portugal, é cada vez mais dependente da FCT. E, portanto, a prioridade que a FCT atribui ou não a esse tema, há-de ser igual àquela que a circulação Internacional das revistas também aconselha, portanto, por todas as razões, nada concorre para que o combate à pobreza seja objeto de produção de conhecimento científico relevante.(ENTREVISTA_16_CiÊNCIA: 9)</i> <i>o que é que o investigador faz em geral? Investiga o assunto pensando no público-alvo. O público-alvo de quem investiga, de facto, não são os decisores políticos. São os</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>pares, que vão avaliar se o artigo está bem feito ou não, se passa a ser publicado ou não é publicado e isso, a agenda que determina isso é uma agenda académica.(ENTREVISTA_6_CIÊNCIA: 15)</i>
desencontros no tempo	12	Segmentos que ilustram as tensões entre o imediato do tempo político e o tempo longo da ciência	<i>Um decisor político tem que preparar uma proposta de uma portaria ou tem que tomar uma decisão sobre uma medida de política para resolver um problema concreto, não é para resolver o problema do país. É um problema concreto, que tem em mãos. Portanto, eles pedem, do cientista, uma ajuda concreta para resolver um problema concreto. Se o cientista vai com grandes conversas assim “eu preciso de um ano, 6 meses, tenho que fazer um inquérito, fazer aqui um modelo” e ele diz “vá-se embora, eu de si não quero nada, eu quero é o problema resolvido amanhã!”. Ou, aliás, nunca é para amanhã, é sempre para ontem, não é? As decisões são sempre tomadas para ontem, nunca é para amanhã, o cientista pede um bocadinho depois de amanhã, é demais! É um tempo demasiado longo.(ENTREVISTA_6_CIÊNCIA: 35)</i>
Necessidade de mediação/simplificação do conhecimento	6		<i>Agora, também tem de haver do lado da ciência capacidade e interesse em falar para um público mais amplo, e não o há sempre. Às vezes há um fechar numa espécie de uma bolha, usa-se uma linguagem muito hermética, que não é uma linguagem de fácil acesso, fala-se apenas com o outro Professor ou o outro investigador, com o qual já falaríamos de qualquer maneira, e não há uma preocupação em traduzir aquilo que nós encontramos, talvez, estou a falar de uma forma um bocado genérica, não são todas as pessoas, mas há essa dificuldade em traduzir isso de uma forma simples, numa linguagem que seja acessível. Traduzir um estudo que se calhar precisa de duzentas páginas num policy brief de três, porque aquele decisor político, tem capacidade e tempo para ler aquelas três páginas, precisa que aquilo venha mais mastigado para poder incorporar de facto essa informação, não por desconhecimento, ou desinteresse ou incapacidade intelectual, mas porque o tempo é limitado e as pessoas também têm que fazer escolhas e se calhar também tem que haver essa preocupação da ciência e, inclusive, um treino, porque nós muitas vezes, passamos anos a ser formados em como escrever uma tese de duzentas páginas e como traduzir os resultados dessa forma, mas se calhar falta-nos um bocadinho de</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>comunicação de ciência para públicos mais amplos e, em particular, para esse público de decisores políticos. (ENTREVISTA_10_CIÊNCIA: 17)</i>
Contexto sociopolítico	5		<i>Também há aqui uma coisa que não falámos, é que tudo isto é muito influenciado pela conjuntura. Se um governo está a trabalhar num contexto de crise económica aguda, obviamente que as prioridades são prioridades de gestão do curto prazo. É claro que se pode meter dimensões estratégicas na gestão de curto prazo, mas é muito mais difícil. Quando estamos mais ou menos numa situação mais previsível, se é que isso existe agora, situações previsíveis, é mais fácil combinar orientação estratégica. (ENTREVISTA_20_DECISÃO: 19)</i>
Entrevistas com código(s)	19		

Facilitadores

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
espaços institucionalizados	10	Segmentos que identificam instituições ou práticas facilitadoras da relação entre os campos científico e das políticas	<i>Mais recentemente também tem havido uma outra lógica de trabalho, que é dos chamados laboratórios colaborativos, que conjugam as estruturas da Administração, das universidades, das instituições, e que também me parecem uma linha de trabalho interessante, como uma forma que pode potenciar isso. (ENTREVISTA_15_CIÊNCIA: 19)</i>
Facilidade de comunicação e visibilidade mediática	9	Segmentos que remetem para a exposição mediática dos cientistas como uma via indireta para influenciar as políticas	<i>Pode ser de uma maneira um bocadinho mais pesada, que é escrever artigos de opinião. O que nós encontramos hoje em dia, os comentadores nos jornais, no rádio, na televisão, são tudo académicos, não é? É uma forma da academia chegar ao público e aos decisores políticos, é falar “alto e bom som” ou escrever “grosso” nos jornais. (ENTREVISTA_6_CIÊNCIA: 29)</i>
Diálogo e articulação	9	Segmentos que traduzem a ideia de que a compreensão mútua das características próprias de cada campo facilita a relação	<i>E, por outro lado, também tem que haver essa abertura, esse espaço para a escuta, para “olha, se calhar há aqui um conjunto de competências que estas pessoas têm, que permitem analisar as coisas com mais tempo, com mais detalhe, que nós não conseguimos ter naquilo que são os nossos sistemas de monitoramento e avaliação que nós temos</i>

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			disponíveis dentro de um ministério, ou dentro de uma câmara municipal, por exemplo.” Também, uma vez mais, recursos de tempo, recursos humanos, etc. mais limitados, as pessoas têm que fazer milhares de coisas. (ENTREVISTA_10_CIÊNCIA: 17) acho que devia haver um esforço maior, de facto, de parte a parte no sentido de se articular as duas áreas Penso que esse seria um caminho importante, que não retira nada a nenhum dos lados, não retira nem responsabilidade, nem poder de decisão, nem nada a quem decide, do ponto de vista político. Não retira independência científica e capacidade de investigação a quem está do outro lado, mas, portanto, é diálogo e articulação, eu acho que é fundamental para que as coisas também possam evoluir a este respeito. (ENTREVISTA_11_CIÊNCIA: 33)
chamar para círculos próximos da decisão	7	Segmentos que ilustram que a chamada de cientistas para a arquitetura da decisão política facilita a aproximação entre os dois campos	As formas como nos relacionamos, desde logo há uma forma que está pressuposta nas palavras que eu digo, que é se os responsáveis máximos de escolha das equipas políticas recorrem com maior ou menor intensidade ao meio académico e científico, para convidar pessoas que vão assumir funções de responsabilidade. Se o fazem, isso é logo uma forma de proximidade entre os dois universos. Se não o fazem, se é outro tipo de perfil o dominante nos responsáveis políticos com funções de responsabilidade, isso faz logo uma diferença grande. (ENTREVISTA_20_DECISÃO: 3)
Iniciativa da Ciência	6	Segmentos que descrevem iniciativas da Academia de chamar a Administração Pública ou os decisores políticos para as suas iniciativas	Nós, nos cursos de mestrado e de doutoramento, às vezes eu ou outros colegas, mas podiam-nos pedir, apresentávamos o organismo, os nossos trabalhos, ou às vezes aprofundávamos essas apresentações sobre um determinado tema que estávamos a estudar, sobre os dados, como é que eram feitos, as rotinas, o que é que estávamos a fazer, as políticas públicas, os grandes projetos... e as pessoas, claro, os estudantes, ou professores também ficavam interessados, porque às vezes também não conheciam, do ponto de vista de como é que os processos estão a correr. Nós às vezes achamos que sim, que são coisas muito simples, e achamos que, hoje em dia, “como diz o outro” «está tudo na net», mas achamos que têm esse conhecimento, mas não, porque é normal, no dia a dia de trabalho ninguém pára para ficar à procura do que é que os outros estão a fazer. E isso era interessante, essa inter-

Código	Nº de entrevistas	Descrição	Segmento de entrevista exemplificativo
			<i>relação nessas aulas, foi uma boa experiência que tivemos. (ENTREVISTA_3_AP: 38)</i> <i>Há uma coisa que eu não falei, que tem a sua importância, que é, a participação de pessoas com responsabilidade política em iniciativas do meio científico. É menos marcante, mas não deixa de ter influência porque obriga as pessoas. Há um seminário internacional sobre políticas de combate à pobreza, imaginemos. Se convidam um Secretário de Estado ou um Ministro para lá ir falar, ele tem de preparar-se. E preparar-se é saber - não digo que todos o fazem, mas as pessoas têm sempre uma dignidade institucional e também uma posição pessoal de poderem ir para uma coisa dessas. Como é que isso se processa? Alguém é convidado para um encerramento de um colóquio. Não se chega lá e começa a falar sobre o que lhe apetece. Sabe o que é se passou, tem alguém que lá foi assistir a tudo e que faz as suas notas. Isso é uma forma também muito interessante, muito menos orgânica, muito mais leve, mas que desafia quem tem cargos de natureza política. E isso acontece com muita frequência. Não em todas as áreas, nalgumas áreas mais que noutras.(ENTREVISTA_20_DECISÃO: 9)</i>
Entrevistas com código(s)	16		

