



Programa  
Cátedras Brasil

Caderno 106

---

# Sumário Executivo

**Políticas públicas baseadas em evidências:  
Mapeamento e direções**

---

Autora  
Mariana Batista Da Silva

Pareceristas  
Ciro Fernandes  
Pedro Palotti

**Coleção: Cátedras 2019**



# Sumário Executivo

Mariana Batista<sup>1</sup>

## **A questão do uso de evidências na tomada de decisão em políticas públicas**

A formulação de políticas baseadas em evidências seria a alternativa a um processo dominado por ideias pré-concebidas que não teriam fundamento empírico. Com o uso de evidências o Estado poderia distinguir o que funciona do que não traz resultados e investir recursos de maneira ótima. Contudo, apesar do relativo consenso com relação aos efeitos positivos do uso de evidências, a relação entre produção de conhecimento e a incorporação dos resultados na formulação de novas intervenções não é automática.

Onde evidências são usadas no processo de formulação de políticas no Brasil? Quais são as barreiras tanto na oferta quanto na demanda ao uso de evidências? Como reduzir essas barreiras, estreitando a relação entre especialistas e formuladores de políticas? Essas são as questões de pesquisa que o presente trabalho explora. O problema de pesquisa então é onde evidências vêm sendo utilizadas, quais as principais barreiras e facilitadores e como melhorar a comunicação de evidências no processo de formulação de políticas.

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.  
E-mail: [mariana.batistas@ufpe.br](mailto:mariana.batistas@ufpe.br)

## Metodologia do estudo

A análise empírica teve por base dois eixos. O primeiro eixo buscou mapear o uso de evidências a partir de uma abordagem observacional, com dados administrativos do processo decisório do Executivo federal. O segundo eixo teve por base a percepção da burocracia dirigente no Brasil, a partir de um *survey* conduzido com os ocupantes de cargos de direção no governo federal.

No mapeamento observacional, a análise explorou o esforço de produção e disponibilização de dados pelos ministérios na primeira parte. O indicador de esforço institucional de produção e disponibilização de dados foi construído com base na política de dados abertos, sendo constituído do número de bancos de dados e informações sobre políticas públicas em cada ministério. Na segunda parte foi realizada análise da mobilização de evidências no conteúdo das exposições de motivos que acompanham as propostas de inovação legislativa do Executivo federal no período de 1995 a 2019. A classificação dos textos mobilizando evidências foi feita utilizando algoritmos de aprendizado de máquina supervisionado. Esse mapeamento permitiu a análise do uso de evidências no governo em um período de 24 anos e também a comparação entre as diferentes áreas temáticas organizadas nos ministérios.

O mapeamento observacional é complementado com um *survey* com a burocracia dirigente para analisar, no nível de decisão individual, qual é o uso de evidências, como se compara com outras fontes de informação e qual o melhor formato das pesquisas científicas para atingir esse grupo. O *survey* foi conduzido entre ocupantes de cargos de decisão no governo federal, focando na burocracia dirigente. Especificamente, ocupantes de cargos dos níveis DAS 4 a 6 foram contactados por email para responder ao questionário. As questões buscam identificar o uso de evidências como reportado pelos respondentes e também o efeito de características da pesquisa sobre o interesse na evidência apresentada e também a percepção de possível melhoria da política pública com base no seu uso.

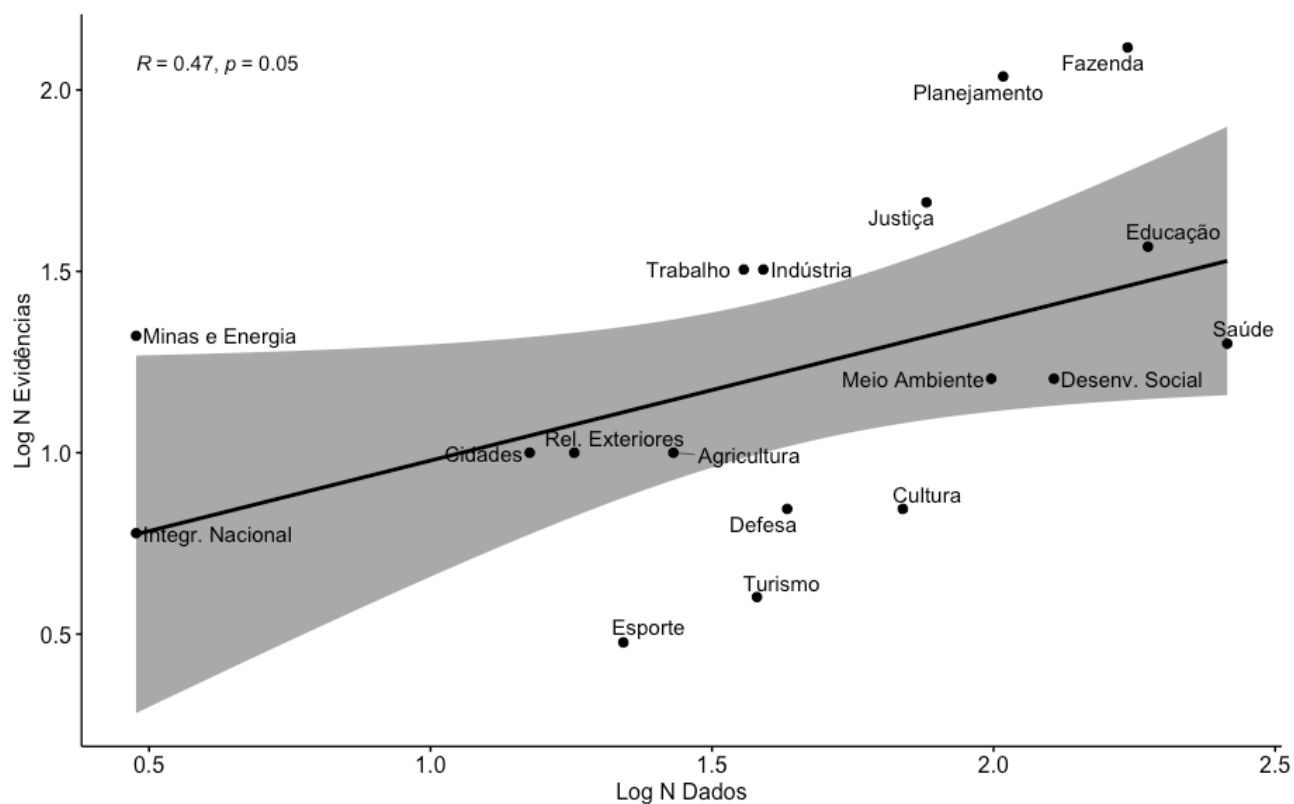
## Resultados: mapeamento descritivo – Produção de dados e uso de evidências

Os resultados indicaram que o esforço de produção e disponibilização de dados é concentrado em áreas tradicionais como saúde, educação, desenvolvimento social e justiça. Essa informação pode ser vista no eixo horizontal da figura 1 abaixo. Já o mapeamento da mobilização de evidências mostrou que o uso de evidências é, em geral, baixo, envolvendo em torno de 15% das proposições

apresentadas pelo Executivo federal no período. Contudo, o seu uso vem aumentando no tempo.

Além disso, um achado relevante desse estudo é a constatação do papel fundamental de ministérios de coordenação como Planejamento e Fazenda. Esses ministérios participam do maior número de proposições que mobilizam evidências. Dessa forma, na rede de interação entre os ministérios no processo de formulação de políticas públicas baseadas em evidências, os ministérios do Planejamento e da Fazenda assumem posição central. Esse resultado é relevante porque adquirindo centralidade na rede por onde circula a evidência, esses ministérios podem se tornar potenciais vetores na sua mobilização. Sobre os ministérios temáticos, áreas tradicionais como saúde, educação, desenvolvimento social e justiça também se destacam. Essa informação pode ser vista no eixo vertical da figura 1.

**Figura 1 | Correlação entre mobilização de evidências e esforço de produção de dados nos ministérios (1995-2019)**



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

O mapeamento observacional revela resultados importantes no esforço de produção de dados e na análise no tempo e entre os diferentes ministérios da mobilização de evidências no processo decisório. Esses dois fenômenos se mostram correlacionados, indicando que quanto maior o esforço de produção de dados pelo ministério, maior a mobilização de evidências no seu processo decisório. Esse resultado indica ser a produção de dados uma condição necessária para o uso de evidências, mas não suficiente, havendo outros fatores relevantes. Além disso, é importante ressaltar que o esforço de produção e disponibilização de dados e também a mobilização de evidências na formulação de políticas a partir das exposições de motivos são pequenas peças no quebra-cabeças complexo e ainda incompleto da análise empírica sistemática do uso de evidências na formulação de políticas públicas.

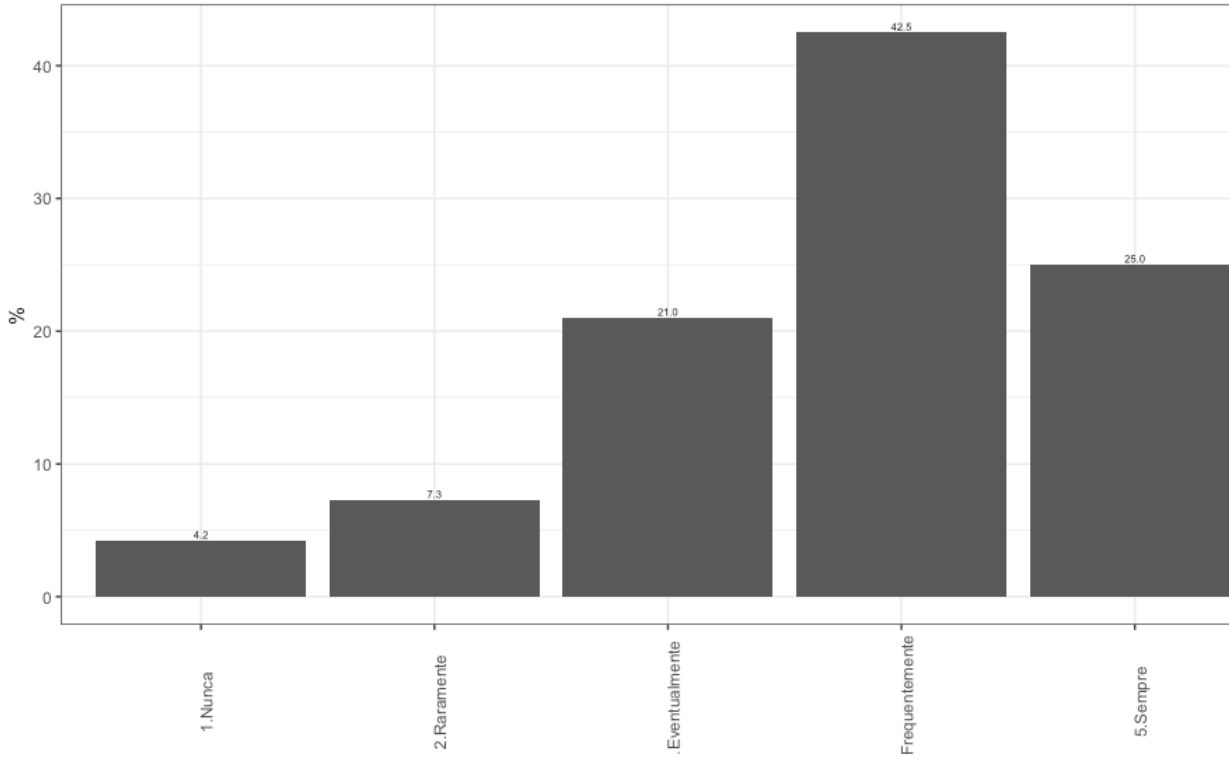
### **Resultados: percepção da burocracia dirigente**

O mapeamento observacional é complementado com um *survey* com a burocracia dirigente para analisar, no nível de decisão individual, qual é o uso de evidências, como se compara com outras fontes de informação e qual o melhor formato das pesquisas científicas para atingir esse grupo.

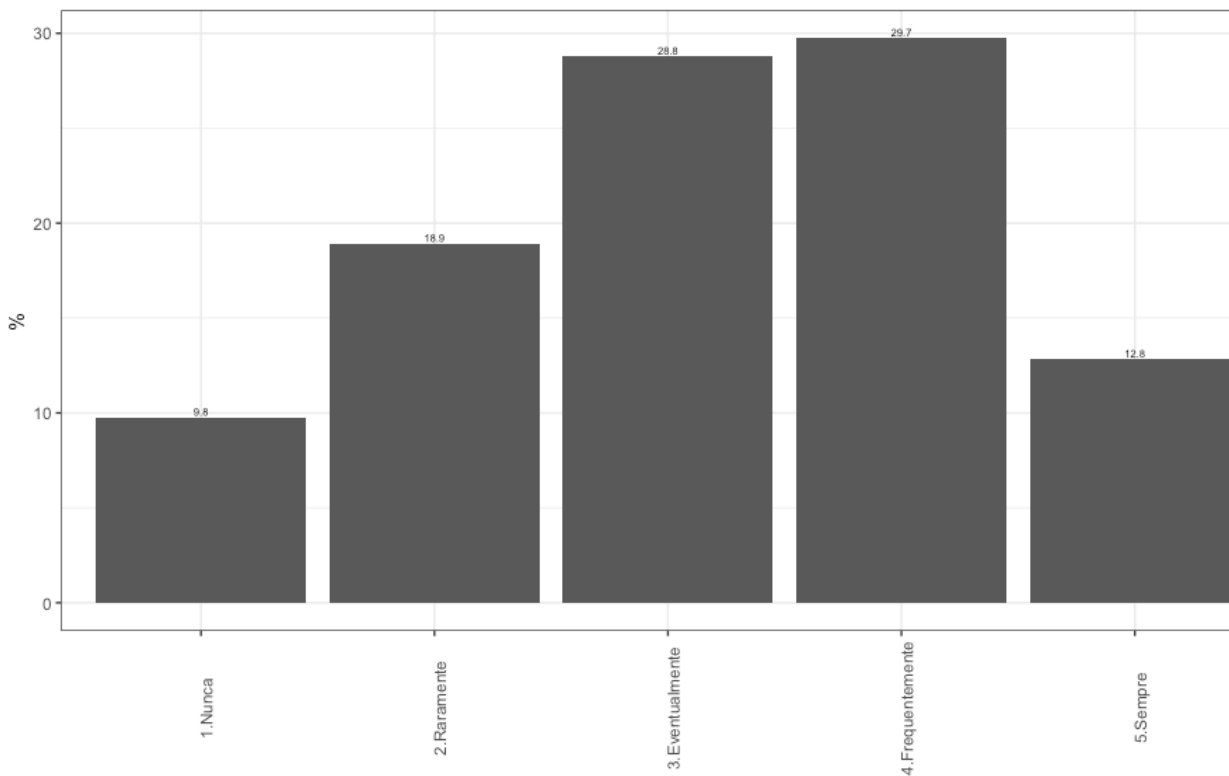
Os resultados indicaram que a principal fonte de informação para a tomada de decisão é a experiência prática individual ou de colegas. Esse achado confirma a importância do conhecimento construído a partir do acúmulo de experiência com a própria gestão da política pública. A segunda fonte de informação mais frequentemente utilizada é a de sistemas de dados e informações, indicando uma proximidade da tomada de decisão com fontes sistemáticas de evidências. A terceira fonte de informação mais frequentemente utilizada é a interação com órgãos de controle, evidenciando a importância desses órgãos na condução da gestão pública. Por último, aparece a utilização de estudos e pesquisas científicas. Dado que grande parte da literatura sobre política pública baseada em evidência de fato ressalta a incorporação de evidências a partir de estudos e pesquisas científicas, o *survey* explorou quais características dos estudos facilitariam o seu uso pela burocracia dirigente.

**Figura 2 | Frequência de utilização (survey com a burocracia dirigente)**

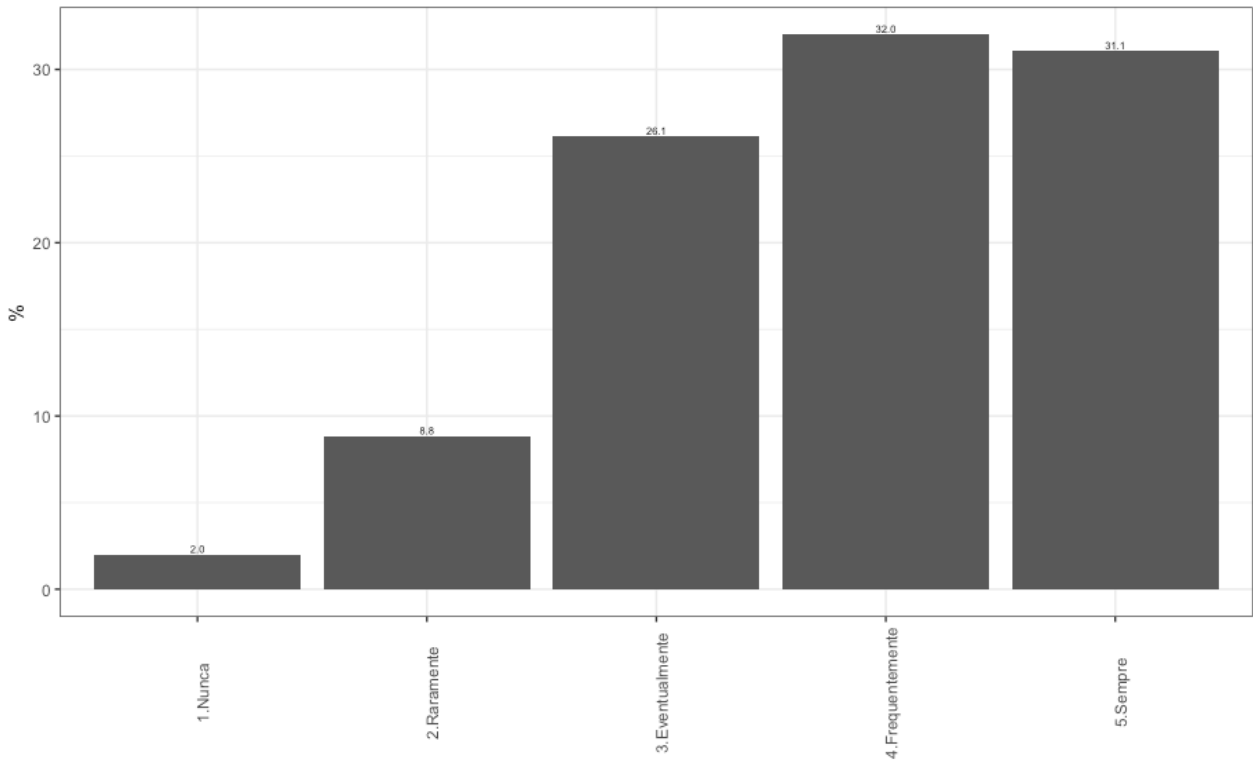
**Dados e informações**



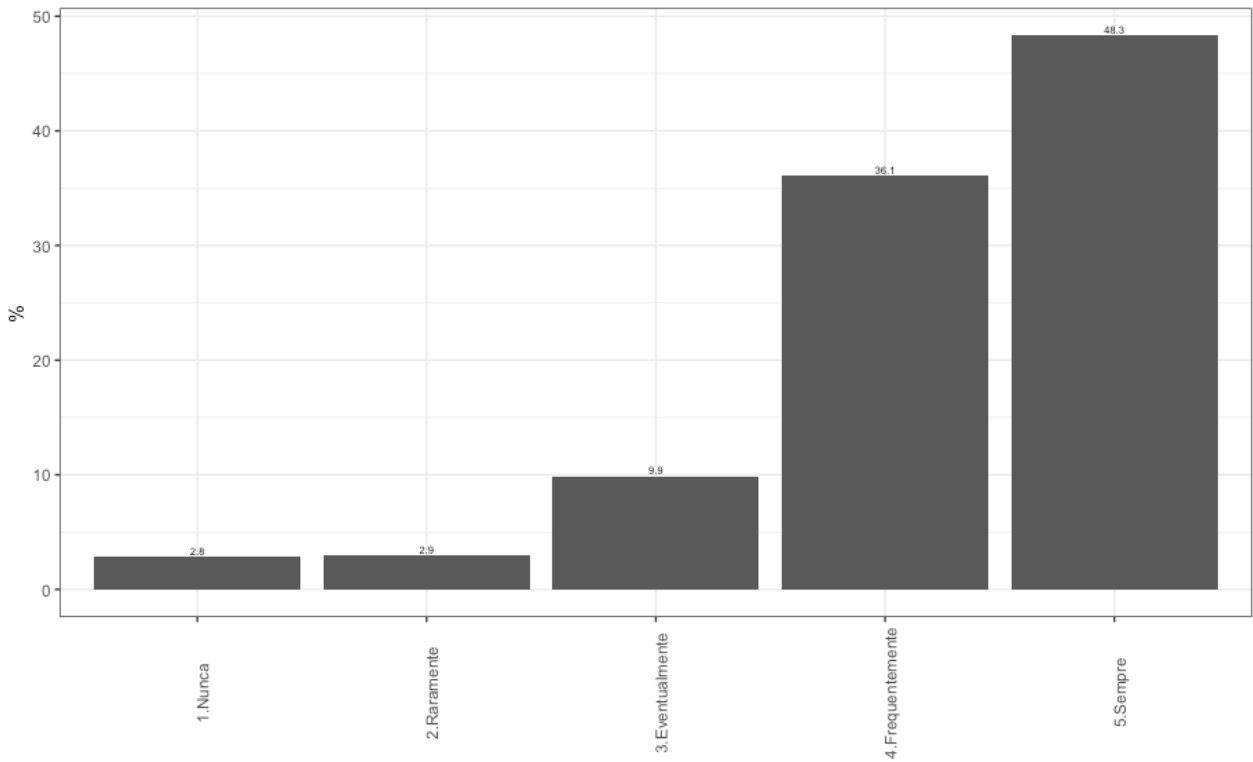
**Estudos e pesquisas**



## Órgãos de controle



## Conhecimento prático

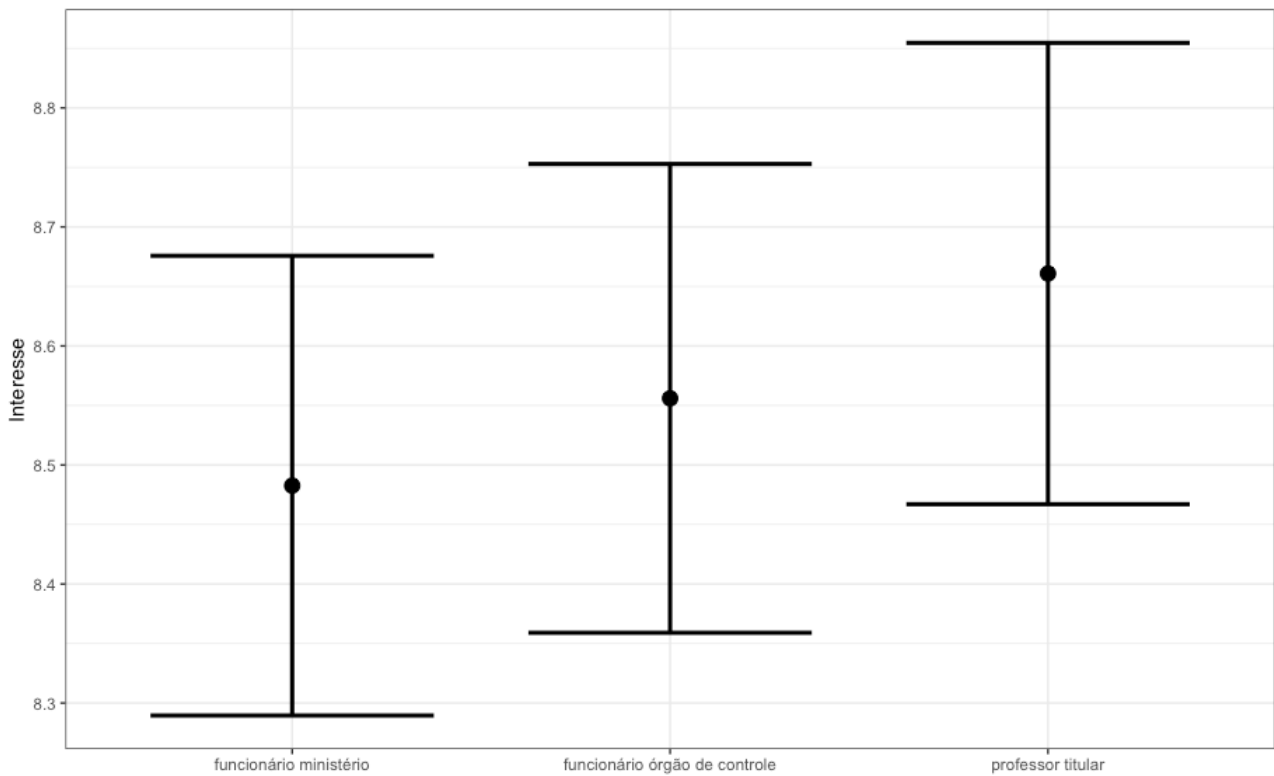


Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Para analisar o efeito de diferentes características dos estudos e pesquisas científicas sobre o interesse da burocracia dirigente e a sua percepção quanto ao potencial de melhoria das políticas públicas, foi utilizada uma vinheta que combinou a distribuição aleatória de atributos em três dimensões de interesse: o perfil do pesquisador responsável pelo estudo, a metodologia empregada e o resultado identificado quanto ao efeito da política pública avaliada no estudo fictício (ver figura 3).

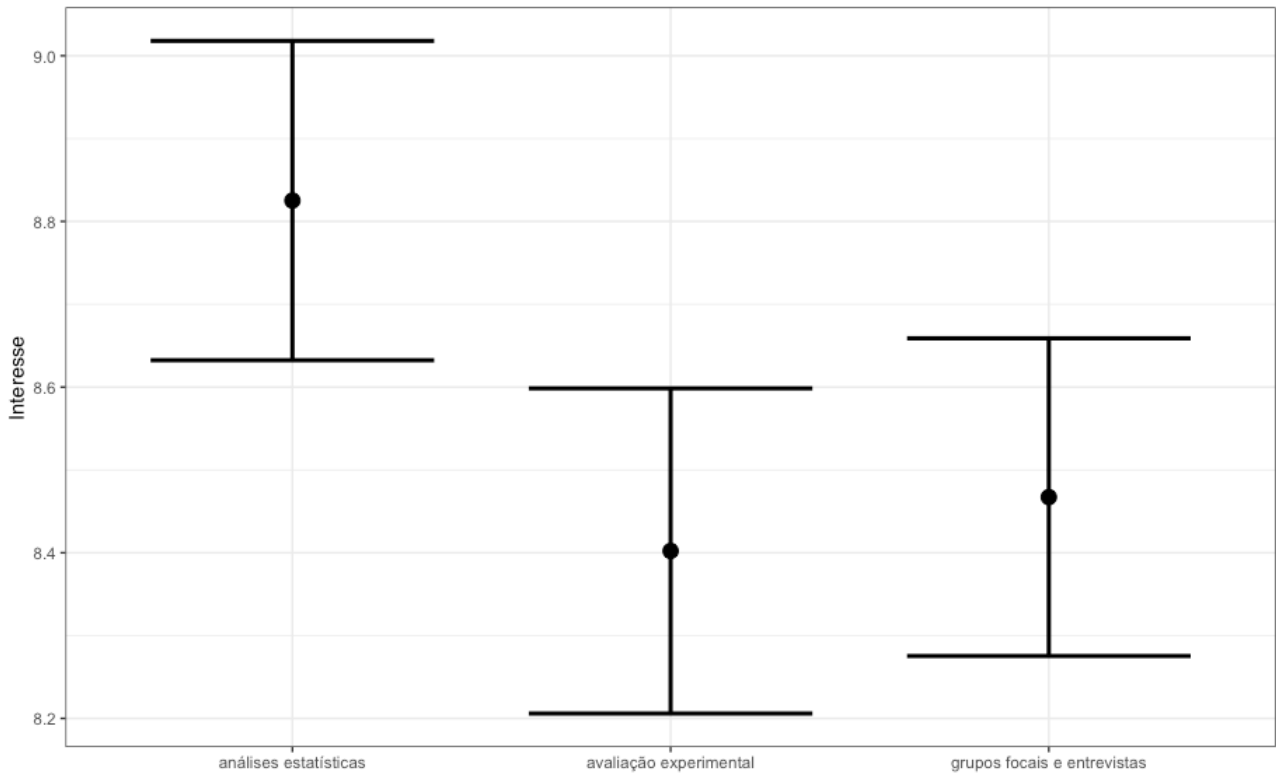
**Figura 3 | Efeito de características da pesquisa sobre a percepção de interesse na evidência (survey com a burocracia dirigente)**

**Perfil**

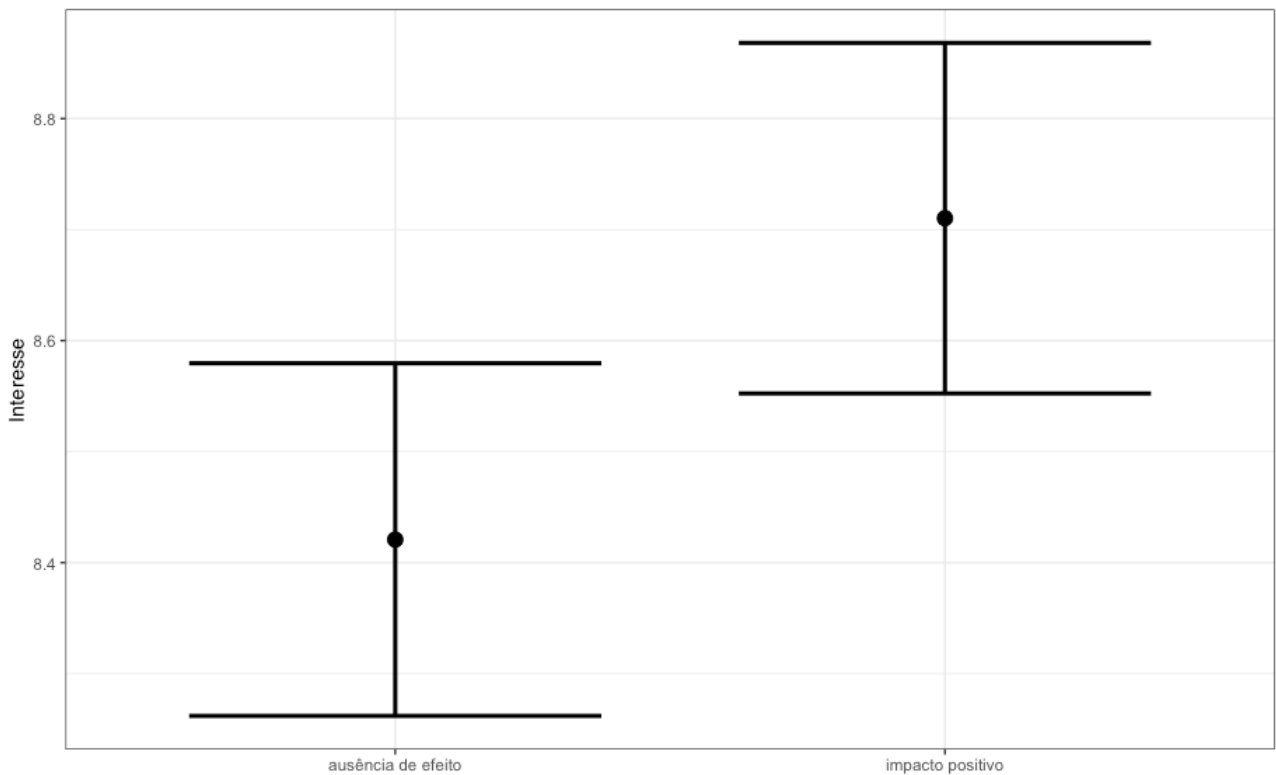




## Metodologia



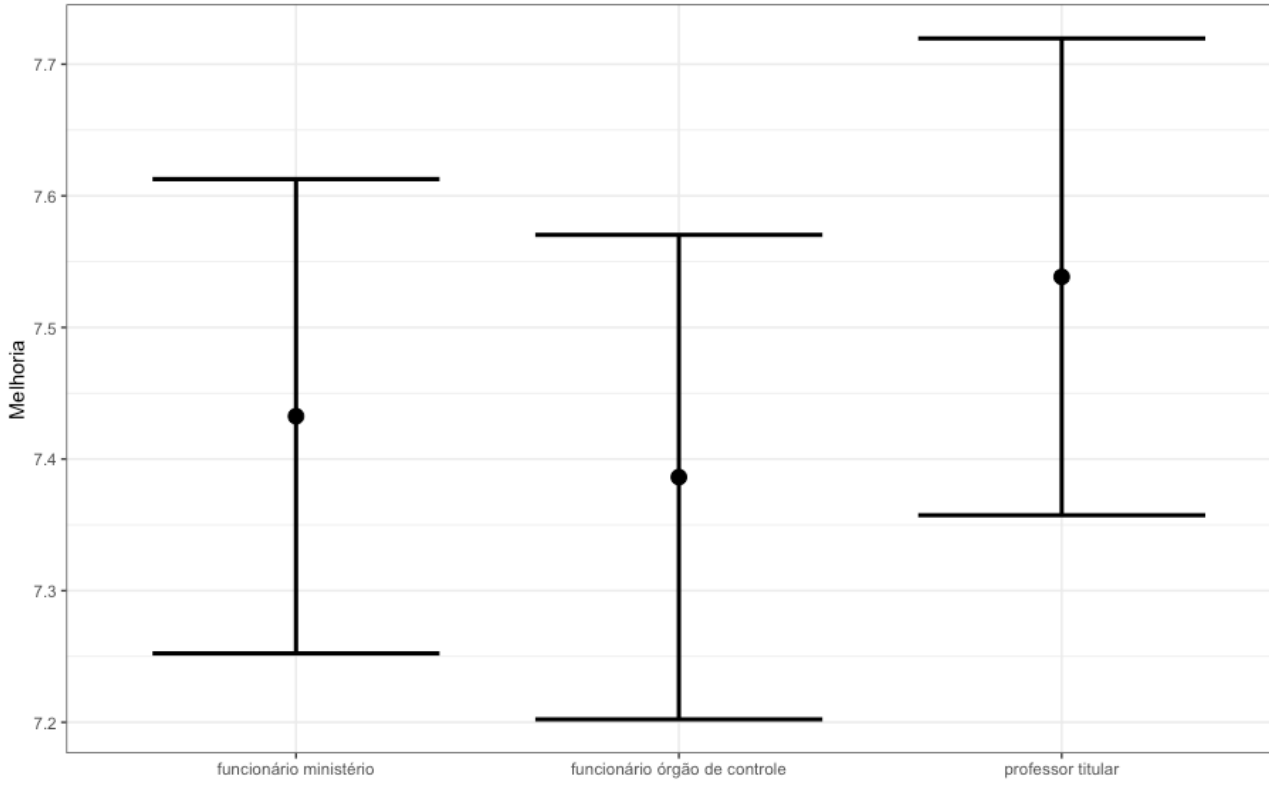
## Resultado



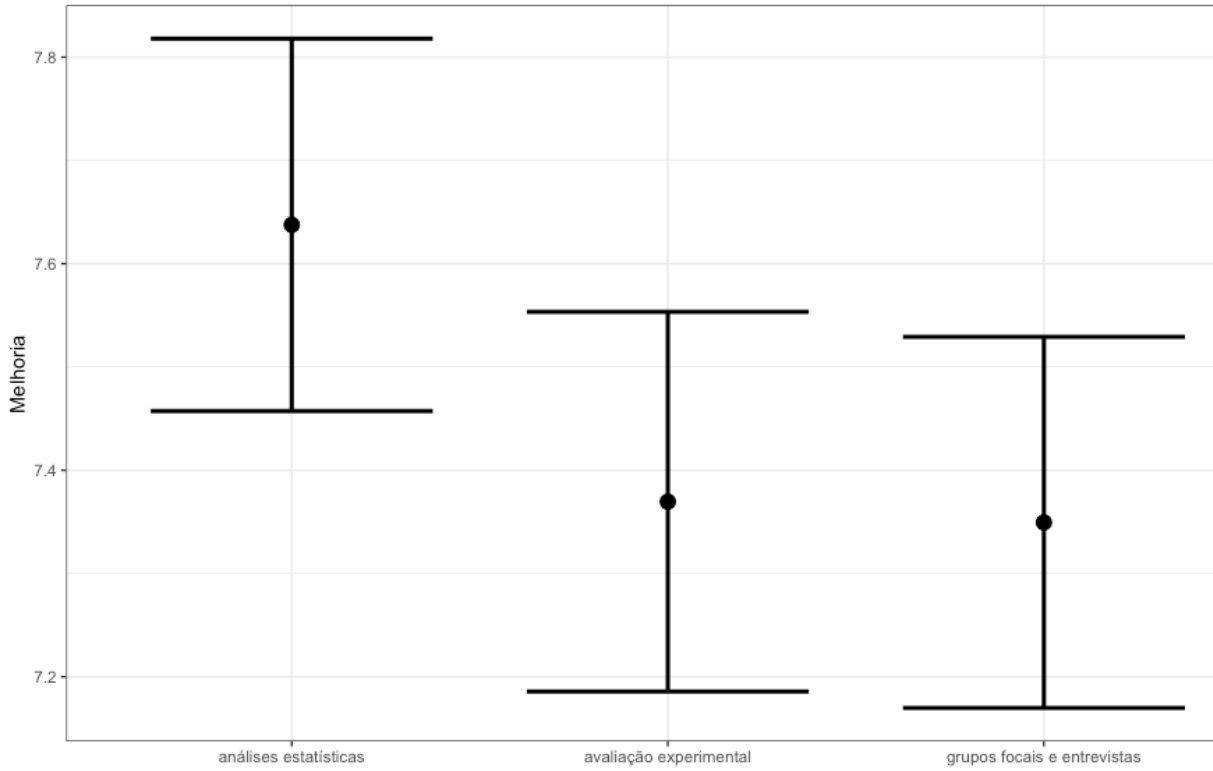
Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

**Figura 4 | Efeito de características da pesquisa sobre a percepção de melhoria da política pública (survey com a burocracia dirigente)**

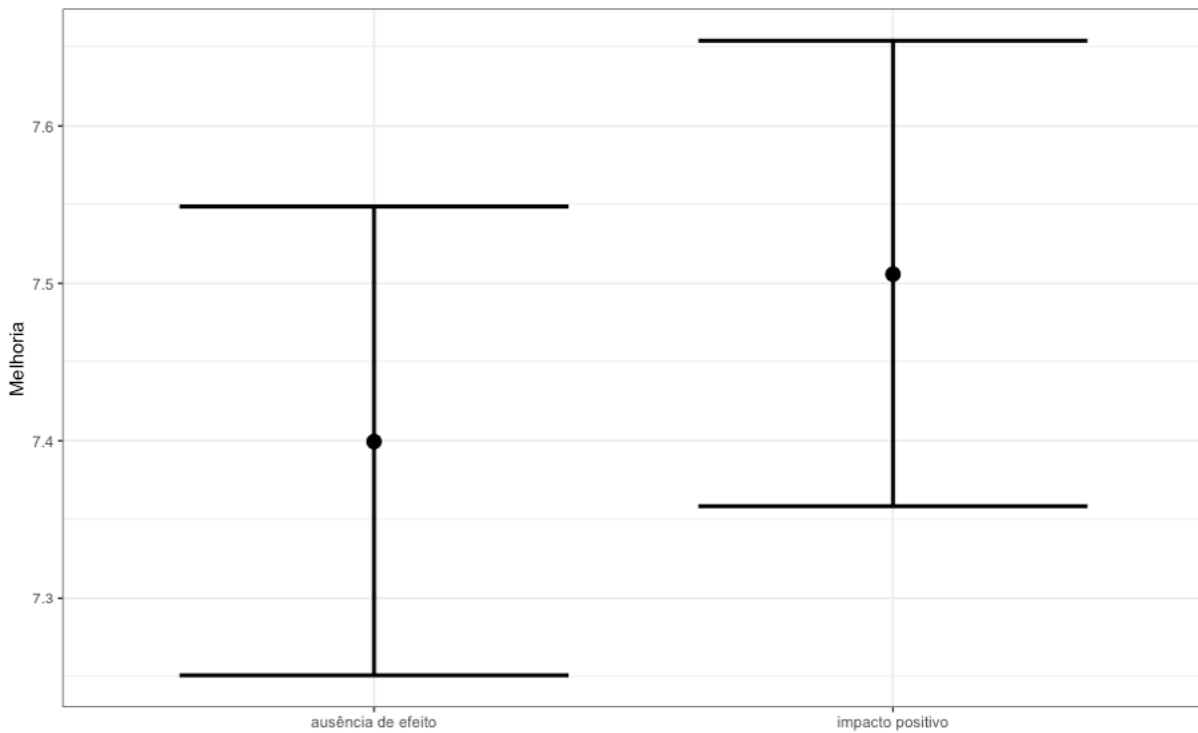
**Perfil**



## Metodologia



## Resultado




Os resultados indicam que a metodologia utilizada no estudo e o resultado identificado quanto ao efeito da política pública importam para o interesse da burocracia dirigente no estudo (figura 3). Com relação ao potencial percebido de melhoria dos programas governamentais ao incorporar os resultados do estudo, somente a metodologia se torna relevante (figura 4). Isto é, estudos que utilizam análises estatísticas são percebidos pelos dirigentes como tendo maior potencial de melhorar as políticas públicas. O perfil do pesquisador não se mostrou relevante para o interesse ou o potencial de melhoria, mostrando não haver uma priorização de fontes específicas.

### **Recomendações para prática**

O papel central dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, atualmente Ministério da Economia, na rede de interação no âmbito do processo decisório de políticas públicas mobilizando evidências no Executivo federal mostra que a priorização em termos de investimentos para o maior uso de evidências deve considerar esses órgãos de coordenação.

A atuação de órgãos de controle tem que ser considerada na discussão sobre política pública baseada em evidência. A frequência do contato entre a burocracia dirigente e esses órgãos de controle mostra a centralidade da prática de controle sobre o processo de políticas públicas. Dado que esses órgãos vêm influenciando a tomada de decisão, aumentar o uso de evidências nesses órgãos poderia gerar o efeito indireto de aumentar o uso de evidências nas decisões de políticas públicas. Além disso, as recomendações de órgãos de controle têm uma força e formalidade que estudos científicos ou avaliações internas não tem.

A academia e a literatura sobre políticas públicas baseadas em evidências tendem a enfatizar a chamada “hierarquia de evidências” que tem no seu topo a avaliação de impacto de programas com base nos experimentos controlados. Os resultados aqui apresentados mostram que não há uma preferência da burocracia dirigente por avaliações experimentais, preferindo trabalhos que mobilizam análises estatísticas de forma geral. Dessa forma, é importante que a academia invista em análises experimentais, mas também em estudos estatísticos com dados observacionais, uma vez que esses podem ser evidências “boas o suficiente” num contexto de gestão pública.



O conhecimento prático é a fonte de informação principal na tomada de decisão. Dessa forma, é importante investir na profissionalização e na capacitação dos quadros dirigentes assim como na estabilidade dos servidores em determinadas áreas para que o acúmulo de conhecimento prático possa ocorrer e para que esse interaja com as informações de estudos e pesquisas e assim as políticas sejam mais informadas por aspectos concretos e sistemáticos que apontem na direção do que de fato funciona.

