

ENAP

Cadernos

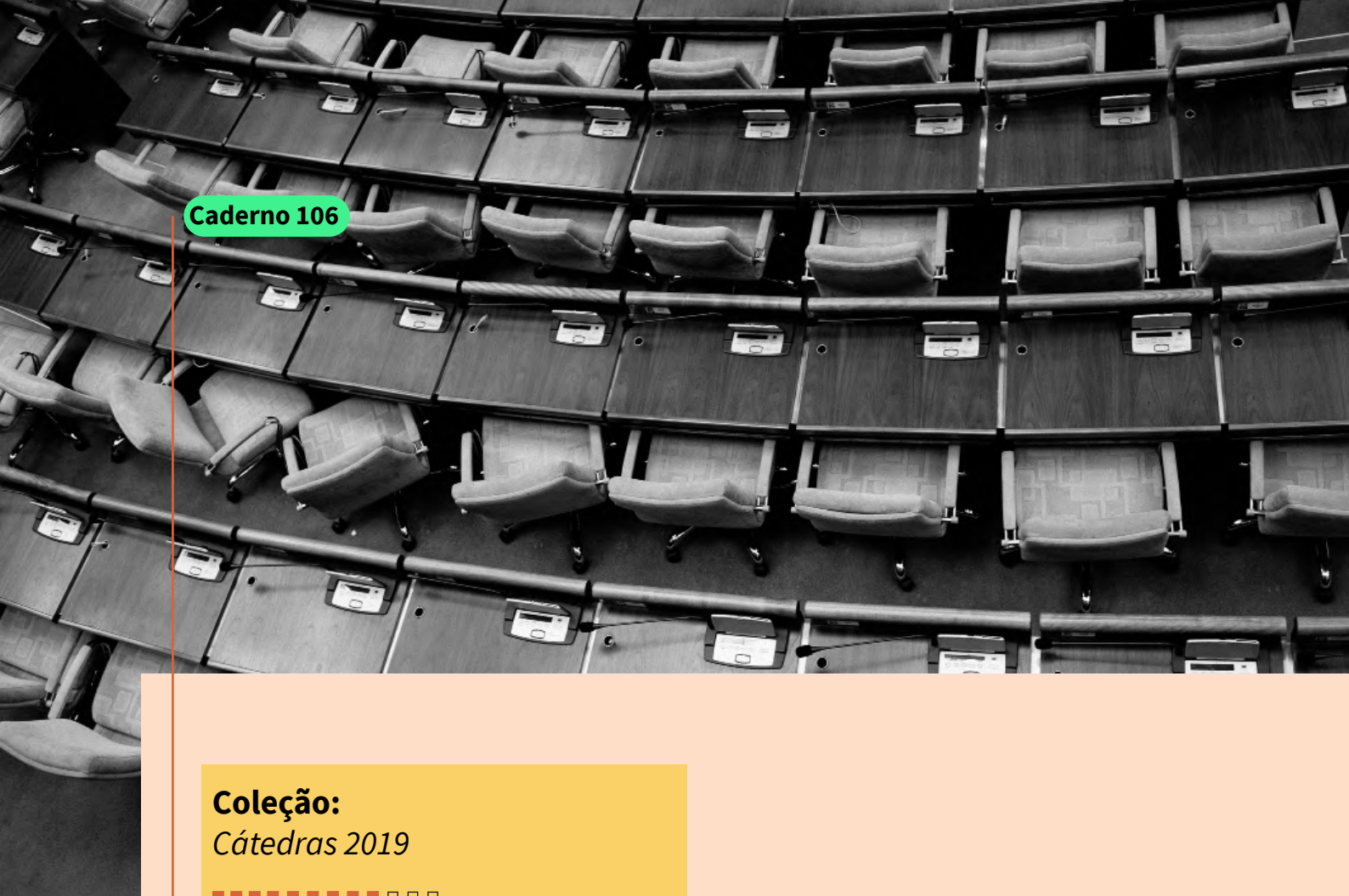
nº 106

Políticas públicas baseadas em evidências: Mapeamento e direções

Mariana Batista da Silva

Coleção: Cátedras 2019





Caderno 106

Coleção:

Cátedras 2019



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

Autora

Mariana Batista da Silva

Pareceristas convidados

Ciro Fernandes

Pedro Palotti

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do **Programa Cátedras Brasil**, desenvolvido com o objetivo de fomentar pesquisas de alto nível com aplicações práticas na gestão pública. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 50 de 2019.

Conheça a autora



**Mariana Batista da
Silva**
Autora



Mariana Batista é doutora em Ciência Política e professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Seus temas de pesquisa são instituições políticas e processos decisórios, Poder Executivo, análise e avaliação de políticas públicas e burocracia. Suas pesquisas aparecem em periódicos como *Political Research Quarterly*, *Research & Politics* e *Journal of Politics in Latin America*.

Expediente



Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Biagi Lisboa

Revisão

Adriana Braga

Projeto gráfico

Amanda Soares

Letícia Lopes

Diagramação

Vinícius Braga Milhomem

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

S5861p Silva, Mariana Batista da
Políticas públicas baseadas em evidências: mapeamento e
direções / Mariana Batista da Silva. -- Brasília: Enap, 2022.
126 p. : il. -- (Cadernos Enap, 106; Coleção: Cátedras 2019)

Inclui bibliografia
ISSN: 0104-7078

1. Políticas Públicas. 2. Gestão de Políticas Públicas. 3. Evidências. I. Título.

CDD 320.6

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2022

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Resumo

Onde evidências vêm sendo utilizadas e quais as principais barreiras e facilitadores ao uso no processo de formulação de políticas no Brasil? O objetivo do trabalho é oferecer um mapeamento observacional do uso de evidências pelo governo federal e identificar as principais barreiras e facilitadores. Para tanto, primeiramente apresentamos indicadores de produção e mobilização de evidências na formulação de políticas. Para identificar as barreiras e facilitadores, utilizamos um *survey* com gestores. Buscamos assim contribuir para o estudo empírico do uso de evidências no processo de políticas públicas e também para a proposição de facilitadores para a ampliação.

Palavras-chave: Evidências; Políticas Públicas; Uso; Formulação; Barreiras; Facilitadores.

CÁTEDRAS 2019 Editorial

Cumprindo sua missão de fomentar pesquisas de alto nível com aplicações práticas na gestão pública, a Enap, por meio do seu Edital nº 50/2019 elencou as seguintes áreas temáticas: (a) avaliação de políticas públicas financiadas por gasto direto; (b) avaliação de subsídios da União; (c) comunicação de evidências em políticas públicas; (d) perspectivas em escolha pública comportamental e; (e) serviços públicos digitais inteligentes.

É esta diversidade de temas que ora compõem os Cadernos Enap desta coleção.

As duas primeiras áreas ilustram a importância das avaliações de políticas públicas sejam elas *ex ante* ou *ex post* têm para o setor público. Políticas públicas não são – e nem deveriam ser – eternas e imutáveis. A sociedade aloca recursos em políticas públicas e, portanto, é importante que o custo-benefício social seja mensurado de maneira cientificamente apurada.

A terceira área de análise se preocupa com outro aspecto importante das políticas públicas: a sua capacidade de ser compreendida tanto pelo cidadão como pelo gestor público. A comunicação das evidências, idealmente, deve desfazer mal-entendidos, trazendo não certezas – pois em Ciência não há certezas, exceto as triviais – mas sim evidências que rejeitem ou não o impacto desta ou daquela política.

A quarta área visava explorar a questão dos vieses que os agentes públicos enfrentam em suas tomadas de decisão. Muito popular, e não menos polêmica, a economia comportamental é uma área ainda jovem, com muitos *insights* interessantes que merecem um tratamento empírico mais rigoroso pois, só assim, poderemos saber se as propostas práticas de intervenções com base nesta teoria têm efeitos de médio e longo prazo.

Finalmente, a quinta área é uma da qual temos visto avanços práticos no Brasil. É interessante notar que a ideia de se estudar o tema dos serviços digitais inteligentes foi anterior à pandemia, período em que, inevitavelmente, estes serviços – públicos ou privados – passaram a ocupar parte significativa da vida das pessoas.

Estas cinco áreas se conectam, ilustrando algumas das preocupações que fazem parte do universo de pesquisas da Enap. Afinal, os vieses de gestores podem influenciar na elaboração de políticas públicas que, por sua vez, precisam ser avaliadas. Os resultados das avaliações devem ser transmitidos com clareza à sociedade, financiadora destes gestores e destas políticas. Não é difícil perceber que serviços digitais são uma forma de se baratear o acesso dos cidadãos a diversas facetas deste processo.

A pesquisa, não custa lembrar, é gerada em um processo que abrange o trabalho do bolsista, as sugestões e críticas dos avaliadores. Trata-se de um processo rico e laborioso, como bem o sabem aqueles que seguem pelas trilhas das pesquisas. É sempre um prazer contar com bolsistas e avaliadores no Programa Cátedras Brasil da Enap.

Obviamente, não posso deixar de mencionar o incansável trabalho da Coordenação-Geral de Pesquisa e a colaboração de nosso pessoal da Biblioteca e da Assessoria de Comunicação da Enap na fase final de lapidação dos doze cadernos desta coleção.

Boa leitura!

Claudio D. Shikida

Coordenador-Geral de Pesquisa

Diretoria de Altos Estudos

Sumário Executivo

Mariana Batista¹

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.

.....
¹ Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.
E-mail: 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.

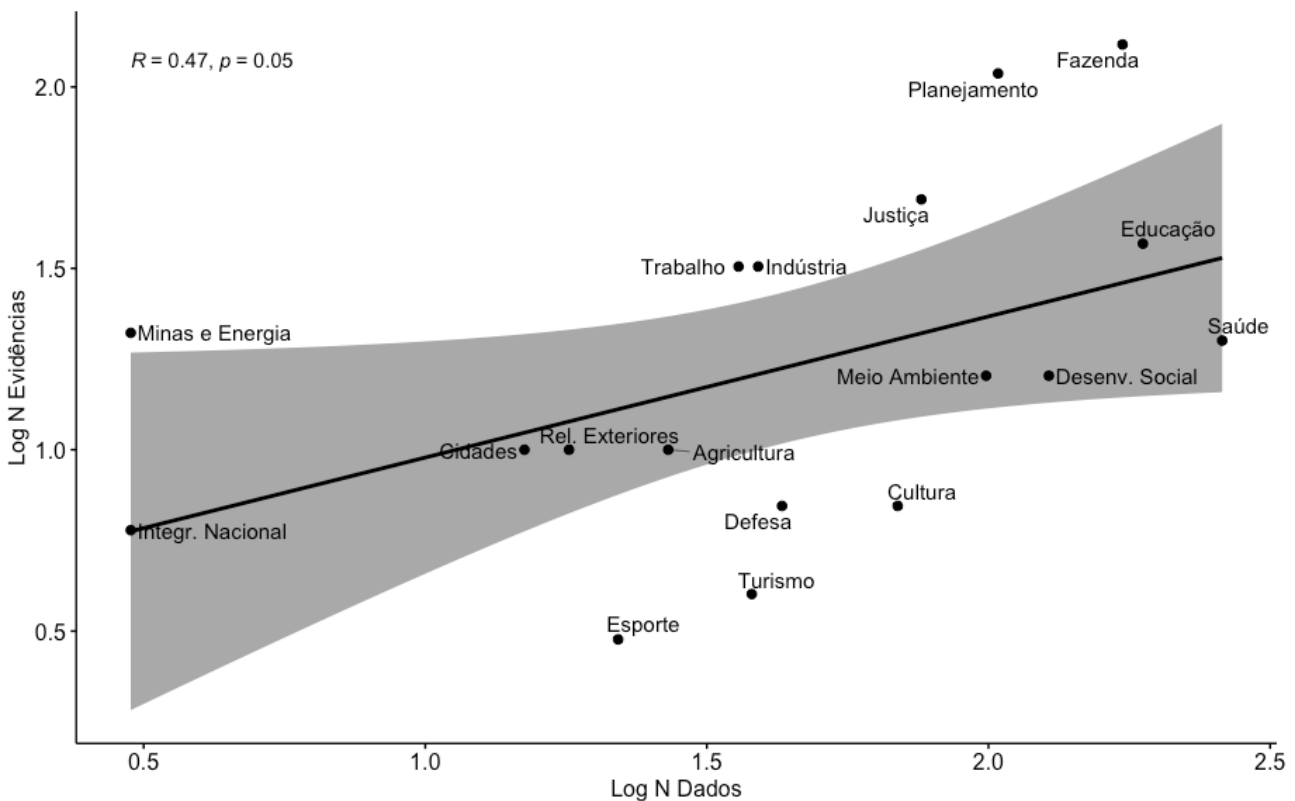
Resultados: mapeamento descritivo – Produção de dados e uso de evidências

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.

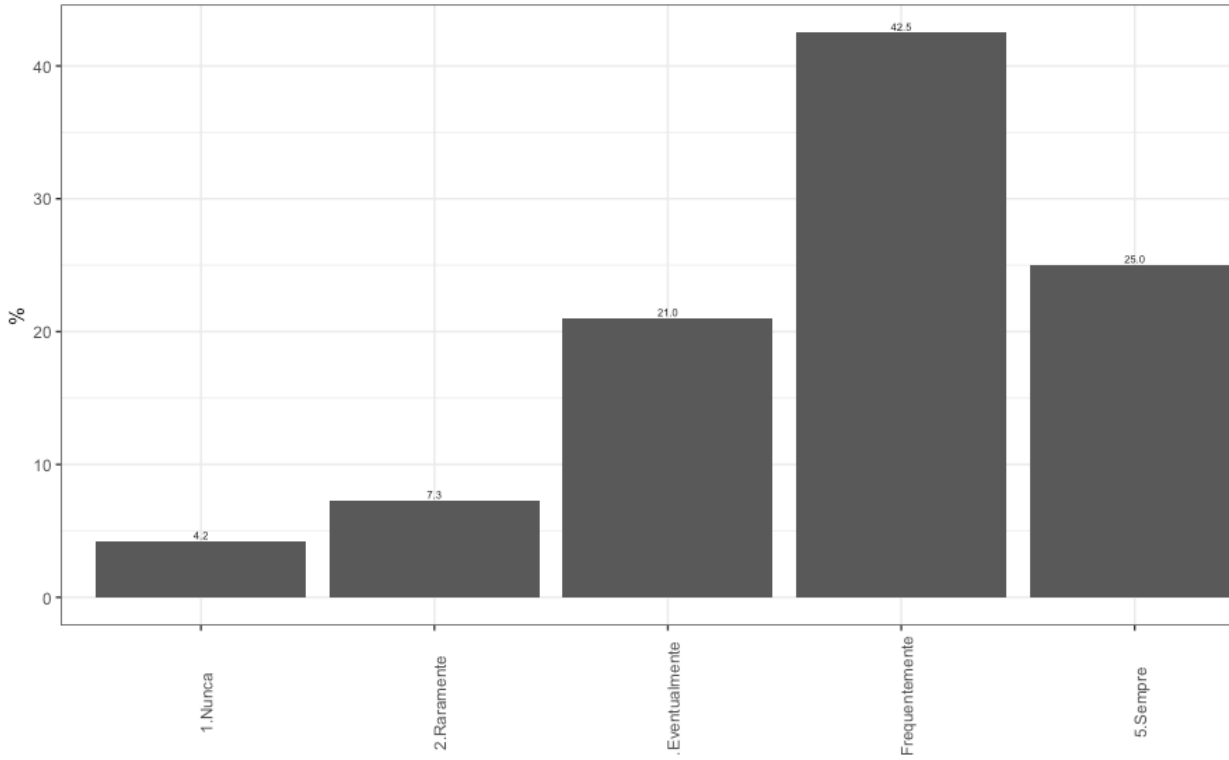
Resultados: percepção da burocracia dirigente

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.

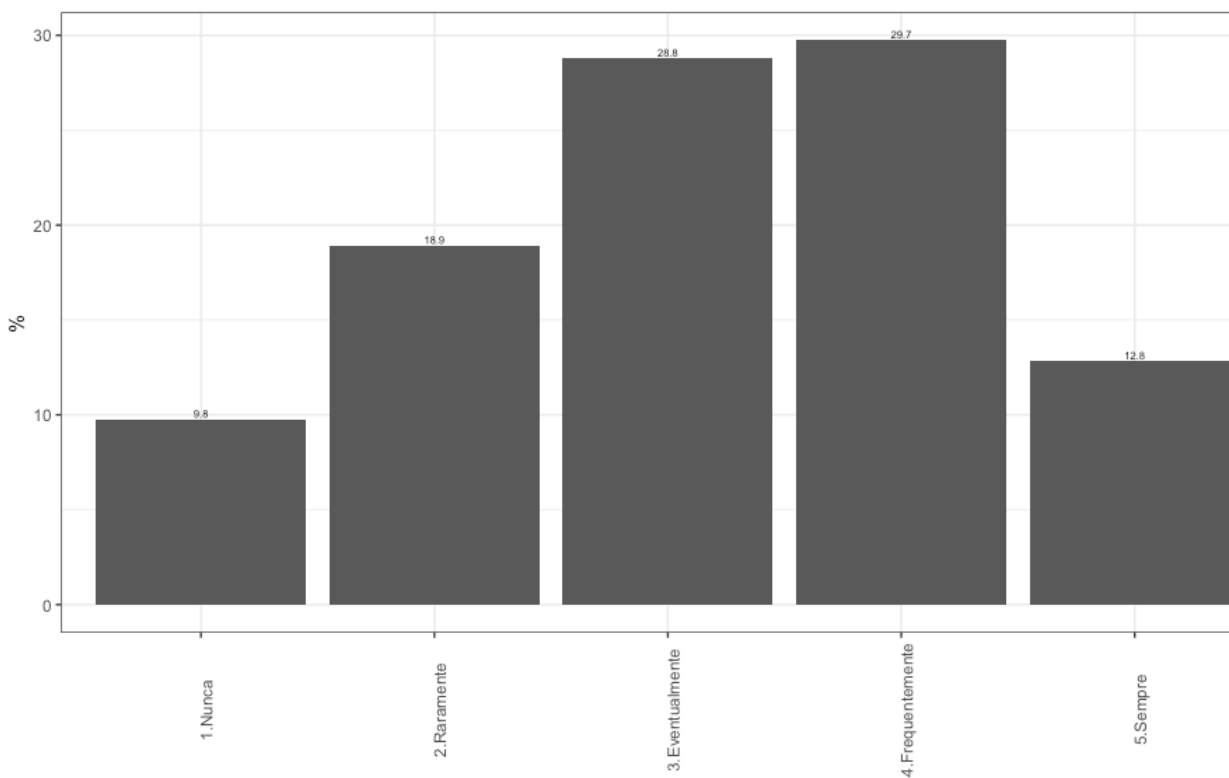
Os resultados indicaram que a principal fonte de informação para a tomada de decisão é a experiência prática individual ou de colegas. Esse achado confirma a importância do conhecimento construído a partir do acúmulo de experiência com a própria gestão da política pública. A segunda fonte de informação 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)

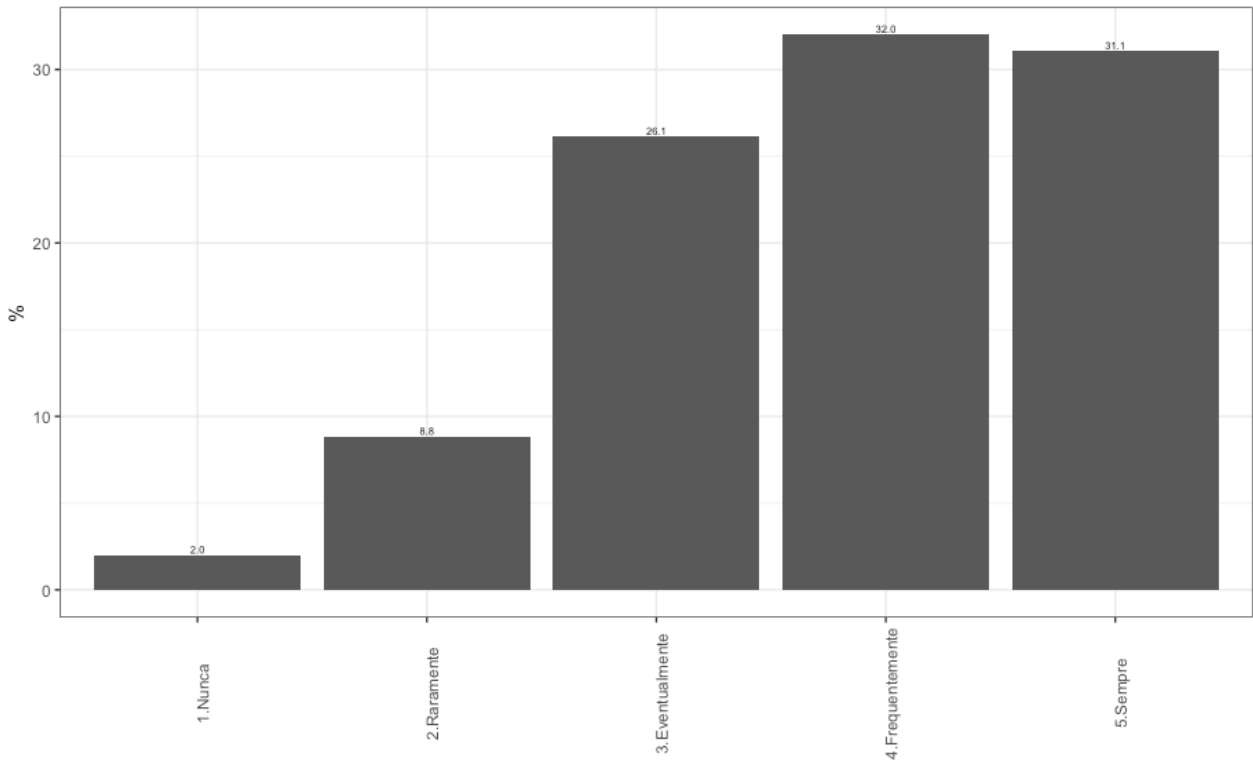
Dados e informações



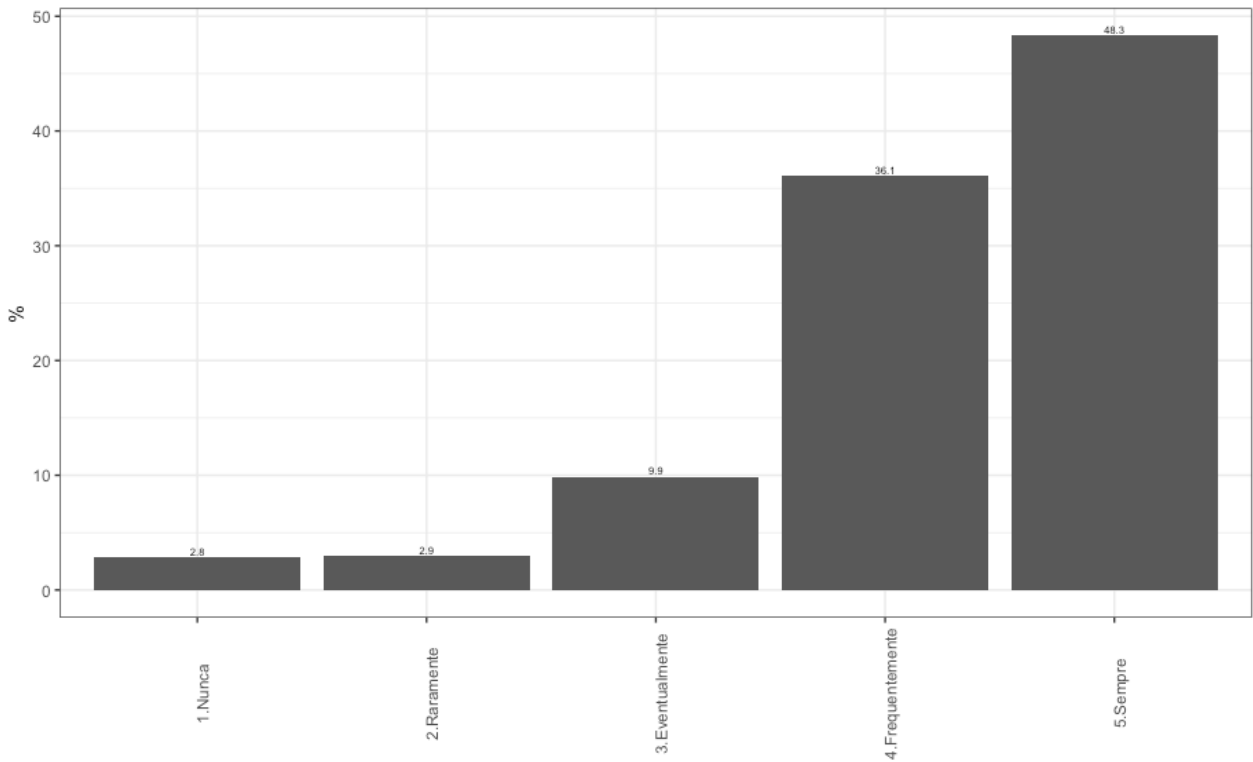
Estudos e pesquisas



Órgãos de controle



Conhecimento prático

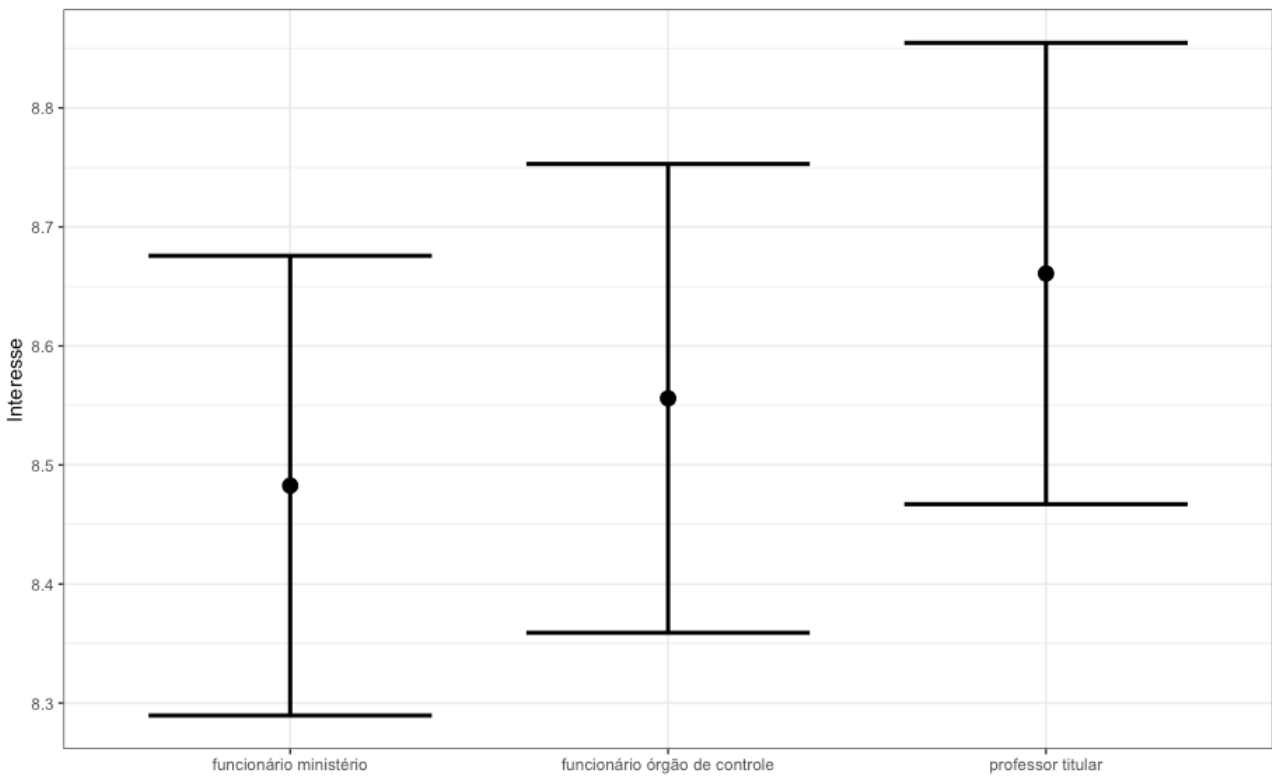


Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

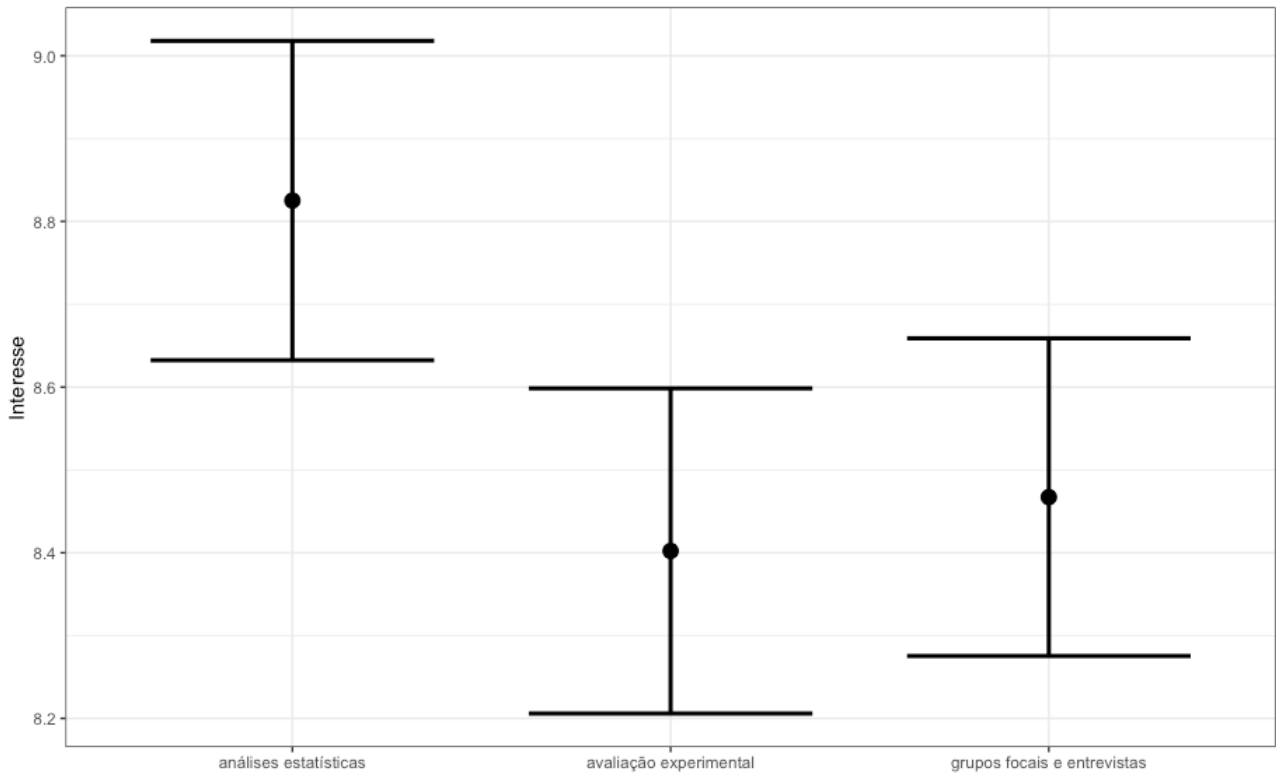
Para analisar o efeito de diferentes características dos estudos e pesquisas científicas sobre o interesse da burocracia dirigente e a sua percepção quanto ao potencial de melhoria das políticas públicas, foi utilizada uma vinheta que combinou a distribuição aleatória de atributos em três dimensões de 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)

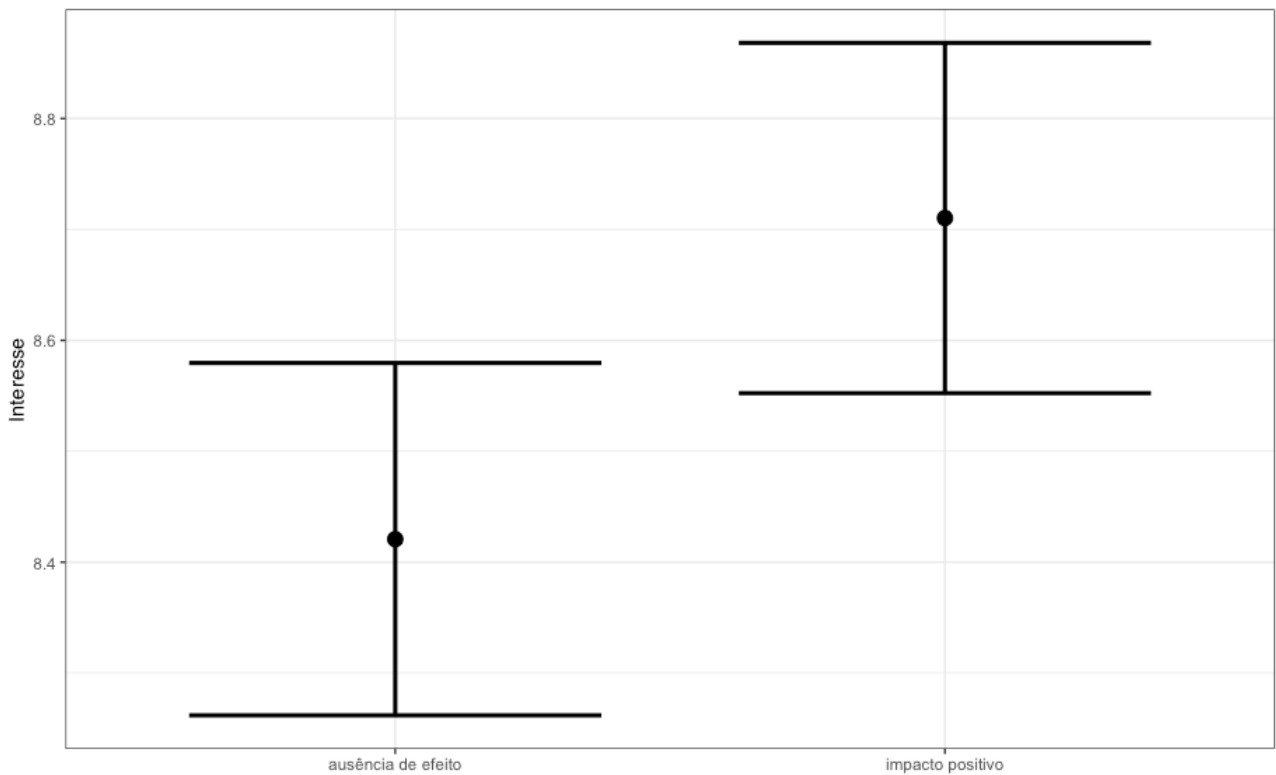
Perfil



Metodologia



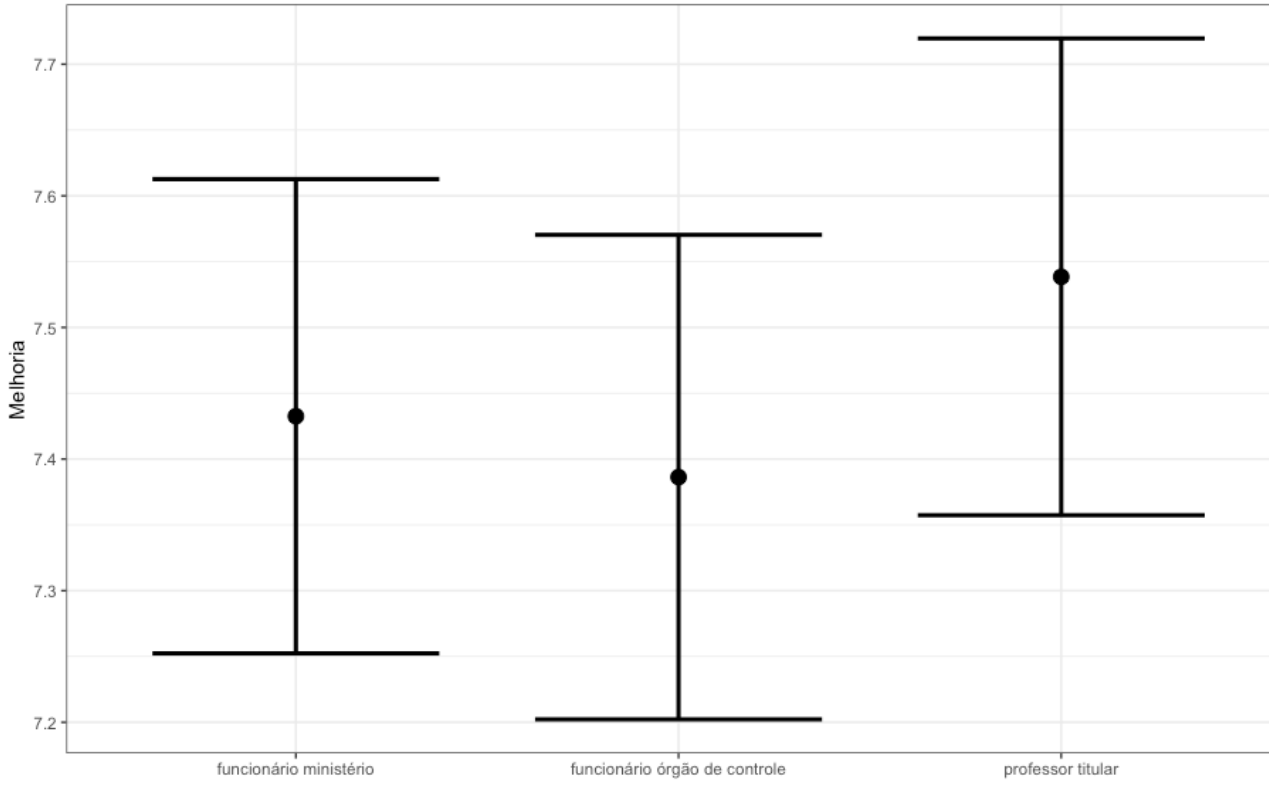
Resultado



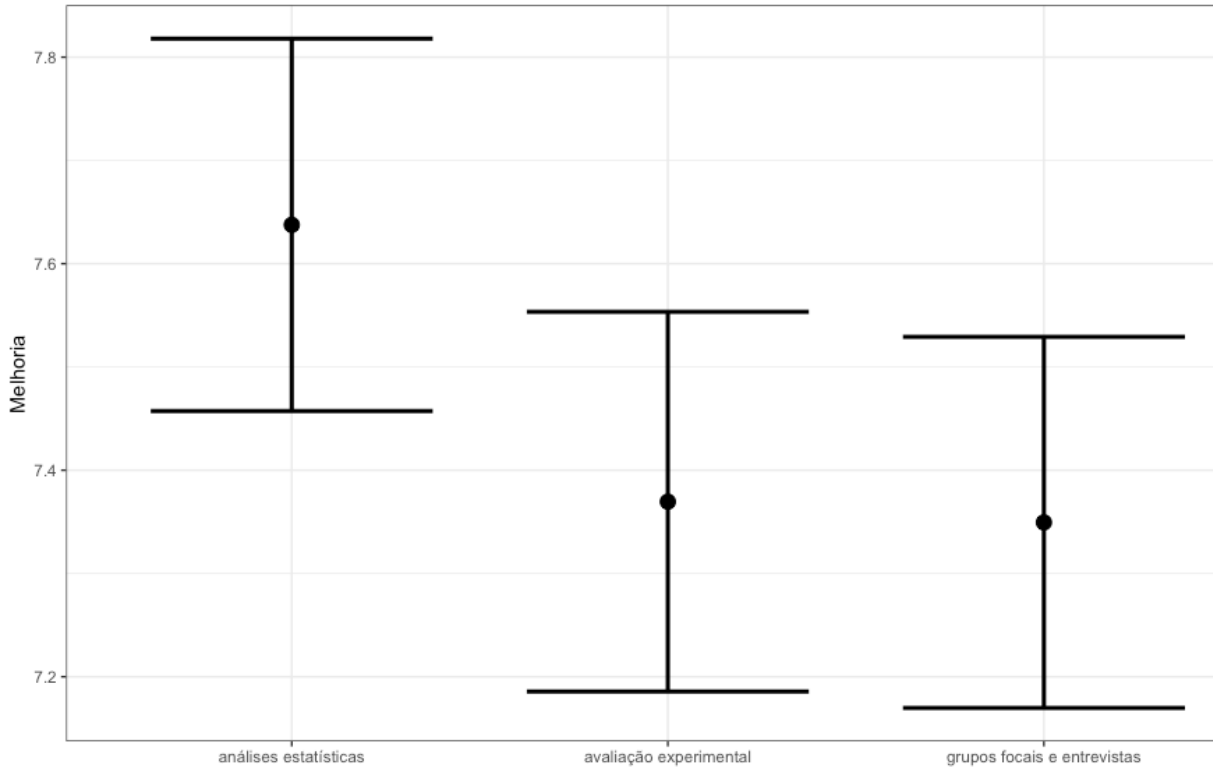
Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

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

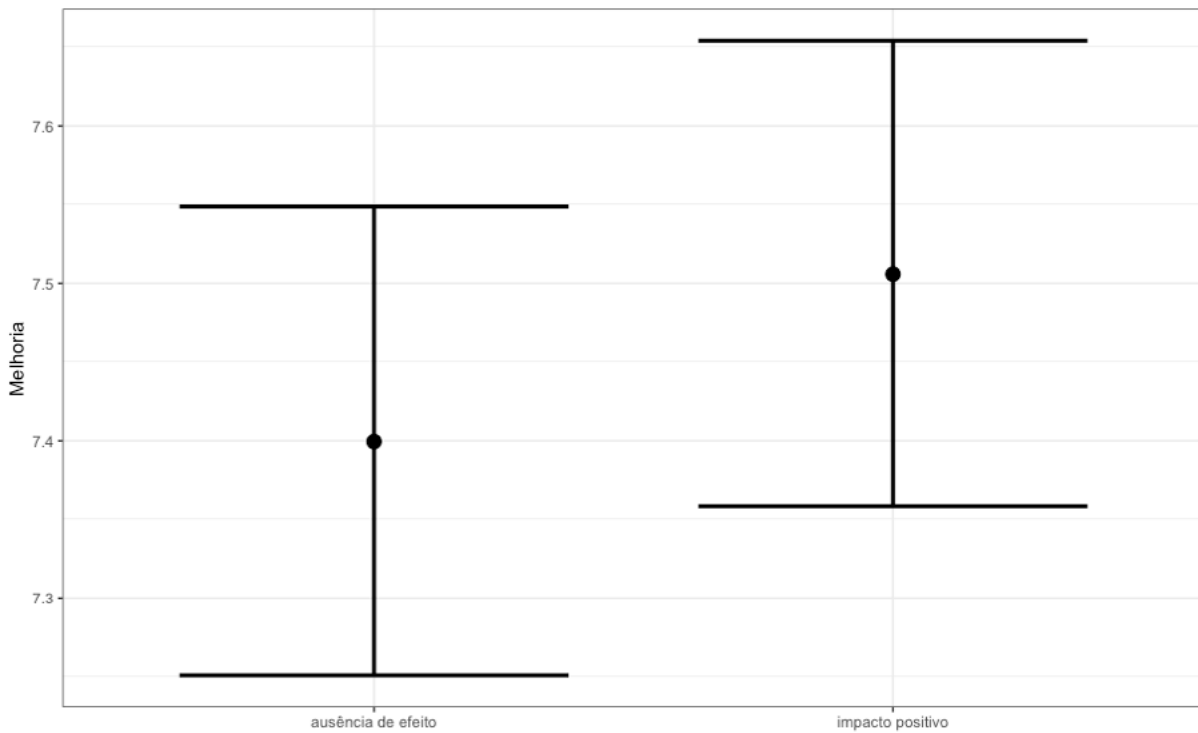
Perfil



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.



Clique aqui para baixar o **Sumário Executivo** separado. Compartilhe!



Lista de figuras

Figura 1 | Pesquisas sobre uso de evidências (1990-2020)

Figura 2 | Pesquisas sobre uso de evidências por foco (1990-2020)

Figura 3 | Esforço de produção e disponibilização de dados pelos ministérios (dados consolidados 2020)

Figura 4 | Agenda legislativa do executivo federal

Figura 5 | Mobilização de evidências por tipo de proposição

Figura 6 | Distribuição temporal da mobilização de evidências

Figura 7 | Mobilização de evidências por ministério - Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Figura 8 | Mobilização de evidências por ministério - Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Figura 9 | Mobilização de evidências por ministério - Governo Dilma Rousseff (2011-2016)

Figura 10 | Mobilização de evidências por ministério - Governo Michel Temer (2016-2018)

Figura 11 | Mobilização de evidências por ministério - Governo Jair Bolsonaro (2019-)

Figura 12 | Mobilização de evidências por ministério (1995-2019)

Figura 13 | Correlação entre mobilização de evidências e esforço de produção de dados nos ministérios (1995-2019)

Figura 14 | Distribuição de respondentes por ministério

Figura 15 | Esforço do ministério na produção de dados e informações

Figura 16 | Esforço do ministério no monitoramento e avaliação de políticas públicas

Figura 17 | Frequência de utilização: dados e informações

Figura 18 | Frequência de utilização: estudos e pesquisas

Figura 19 | Frequência de utilização: órgãos de controle

Figura 20 | Frequência de utilização: conhecimento prático

Figura 21 | Efeito do perfil do pesquisador sobre o interesse

Figura 22 | Efeito da metodologia do trabalho sobre o interesse

Figura 23 | Efeito do resultado da pesquisa sobre o interesse

Figura 24 | Efeito do perfil do pesquisador sobre a melhoria

Figura 25 | Efeito da metodologia do trabalho sobre a melhoria

Figura 26 | Efeito do resultado da pesquisa sobre a melhoria

Figura 27 | Preferência de formato de comunicação dos resultados

Lista de tabelas

Tabela 1 | Performance dos algoritimos

Tabela 2 | Performance do conjunto (ensemble)

Lista de quadro

Quadro 1 | Experimento – Fonte da informação, desenho de pesquisa e resultado

Sumário

1.

Introdução

Pág. 24

2.

Políticas públicas baseadas em evidências: definições e contexto

Pág. 29

3.

Referencial teórico

Pág. 37

4.

Metodologia

Pág. 53

5.

Mapeamento descritivo da produção de dados e do uso de evidências no governo federal

Pág. 64

6.

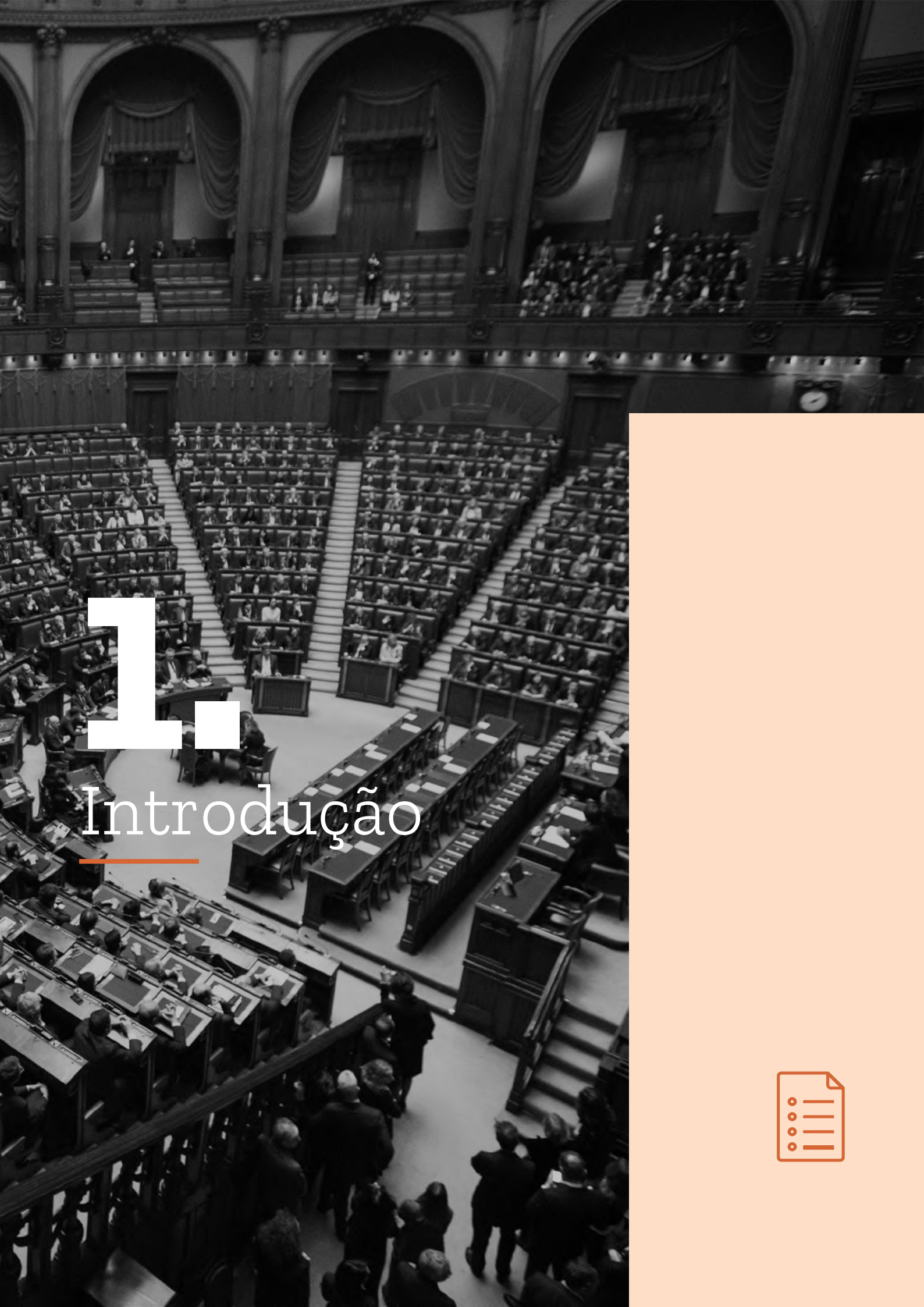
A percepção da burocracia dirigente

Pág. 96

7.

Sumário e implicações para a administração pública

Pág. 114



1.

Introdução





1. Introdução

O crescimento dos gastos públicos não vem sendo diretamente acompanhados pela satisfação da população com os serviços prestados. Daí a demanda por maior efetividade das políticas e maior eficiência na alocação dos recursos públicos. Apesar de não ser uma demanda nova, esse contexto acabou por aumentar o clamor pelo uso de evidências na formulação e implementação de políticas públicas. A formulação de políticas baseada 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. O uso de evidências seria o domínio da razão sobre a especulação, da ciência sobre a opinião.

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. Há um estágio de comunicação entre os especialistas que produzem as evidências e os formuladores de políticas que é determinante. Essa comunicação pode enfrentar uma série

de barreiras tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda. Do lado da oferta, essas barreiras podem ser a baixa qualidade das evidências produzidas, a multiplicidade de estudos que muitas vezes apresentam resultados conflitantes ou mesmo a linguagem que pode ser de difícil compreensão. Do lado da demanda, essas barreiras podem ser o tipo de evidência que é mais útil para o formulador, a relevância da informação, considerações éticas com relação ao uso de experimentos controlados ou mesmo o horizonte temporal que os formuladores de políticas trabalham. Além da relação entre oferta e demanda por evidências, há ainda elementos estruturais e organizacionais como a ênfase na produção de dados e evidências e também a cultura dos diferentes órgãos da administração pública.

Essas são algumas das dificuldades encontradas na disseminação do uso de evidências nas políticas públicas em vários países, mas ainda pouco exploradas no contexto brasileiro. 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. Esse problema de pesquisa tem um componente empírico e um componente normativo. Nesse caso ambos tem que andar em conjunto, uma vez que é necessário identificar empiricamente o que vem sendo feito e as principais dificuldades encontradas no uso de evidências para assim formular um conjunto de ferramentas especificamente desenhadas para o contexto brasileiro e assim ampliar o uso de evidências no processo de formulação de políticas.


No componente empírico, apresento um desenho de pesquisa organizado em duas partes. A primeira parte tem como foco o mapeamento descritivo da produção e incorporação de evidências no processo de formulação de políticas no Brasil. A unidade de análise são os ministérios e o período estudado de 1995 a 2019. Nesse mapeamento descritivo é identificado o esforço dos ministérios para produzir dados para informar as políticas públicas por meio da análise da disponibilização de dados no âmbito da política de dados abertos. Em seguida é explorado o conteúdo das exposições de motivos, documento que acompanha as iniciativas legislativas do governo federal e que expõem o problema a ser atacado e as justificativas para a intervenção proposta. Nessa parte da análise é identificada a mobilização de evidências para a justificativa de novas políticas públicas.

A segunda parte do componente empírico é a análise da percepção da burocracia dirigente quanto ao uso de evidências e as principais barreiras e facilitadores ao seu uso. Nessa parte são explorados dados de *survey* com a burocracia dirigente do governo federal e são apresentados dados descritivos sobre o uso de evidências e também explicativos quanto às barreiras e facilitadores por meio de um experimento de *survey*. Os fatores explorados nessa análise quantitativa da percepção dos gestores são elementos da decisão individual de incorporação de evidências como o conteúdo e a forma das evidências e também as características e atitudes dos atores envolvidos.

No componente normativo, os resultados do mapeamento descritivo e das barreiras e facilitadores identificados por meio da análise quantitativa dos dados de *survey* são mobilizados para propor um conjunto de intervenções que tem como público-alvo o governo federal e também a academia para ampliar a comunicação de evidências no processo de formulação de políticas. Da mesma forma que se parte do pressuposto de que as políticas públicas devem ser informadas por evidências, parte-se aqui do pressuposto que para desenhar intervenções para ampliar o uso de evidências na administração pública federal é necessário mobilizar evidências referentes ao contexto brasileiro.

As principais contribuições do presente estudo são quatro: primeiro, apresenta mapeamento inédito do esforço de produção e do uso de evidências na formulação de políticas públicas no Brasil no período de 25 anos. Segundo, identifica as principais barreiras ao uso de evidências no Brasil, triangulando evidências. Terceiro, identifica os principais facilitadores ao uso de evidências no Brasil, triangulando também evidências. E quarto, apresenta conjunto de ferramentas ajustadas ao contexto brasileiro e formuladas a partir das evidências identificadas na análise empírica original para ampliar o uso de evidências no processo de formulação de políticas no país. A partir dessas contribuições, espera-se aqui contribuir para políticas públicas mais efetivas e gastos públicos mais eficientes.

Para atingir esses objetivos, o presente trabalho está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta os principais conceitos e contextualiza o problema de pesquisa do uso de evidências na formulação de políticas públicas. Nesta seção também são desenvolvidos os objetivos da pesquisa. A terceira seção apresenta o marco teórico com foco nas principais contribuições da literatura para compreender os facilitadores e barreiras ao uso de evidências nas políticas públicas. Nessa seção são mapeadas as contribuições tanto na literatura internacional quanto na literatura especificamente sobre Brasil. Na quarta seção



é apresentado o desenho de pesquisa, detalhando os procedimentos de coleta e análise de dados do mapeamento observacional e do *survey* com a burocracia dirigente. A quinta seção apresenta os resultados do mapeamento observacional e na sexta seção os resultados da percepção dos gestores quanto ao uso de evidências. Por último, na sétima seção, são discutidas as implicações para a administração pública federal brasileira.

2.

Políticas públicas baseadas em evidências: definições e contexto





2. Políticas públicas baseadas em evidências: definições e contexto

Políticas públicas são o Estado em ação. Isto é, são intervenções do Estado através da concretização de diretrizes governamentais com o objetivo de melhorar algum aspecto da sociedade (SMITH, 2018). O elemento normativo das políticas públicas está claro nessa definição: algo apresenta aspectos negativos que precisam ser melhorados através de ações e programas governamentais. Assim se formulam políticas de saúde para melhorar os indicadores de mortalidade infantil, políticas de educação para reduzir a evasão e aumentar o desempenho escolar, políticas de segurança para reduzir homicídios, políticas econômicas para reduzir a inflação e o desemprego. Em suma, busca-se aumentar o bem-estar da população através da ação governamental.

Contudo, apesar do consenso de que políticas públicas seriam feitas para trazer resultados positivos para a sociedade, muitas vezes há discordância quanto a melhor forma de agir e quais políticas formular. Como então formular políticas públicas? Como decidir o que é melhor a ser feito? Recentemente tem crescido o clamor para que essa decisão seja tomada com base em evidências. Isto

é, para escolher como agir frente a um problema que precisa de intervenção governamental os formuladores de políticas deveriam identificar estudos, indicadores, mapeamentos e avaliações que tragam indícios do que funciona e impliquem em resultados tangíveis. Políticas públicas baseadas em evidências seriam então a forma mais racional e com maior potencial de custo-efetividade das ações (NUTLEY *et al.*, 2007).

A recente crise da pandemia do coronavírus chamou a atenção para o tópico da formulação de políticas públicas baseada em evidências. O problema epidemiológico de alcance global e as formas de combatê-lo e ao mesmo tempo manter as bases da economia do país se tornaram o foco das discussões cotidianas de todo cidadão informado. Nesse debate, fica evidente o embate entre opinião pessoal e evidência científica. O movimento para as políticas públicas serem baseadas em evidências seria então a institucionalização da priorização da evidência sobre a opinião pessoal. Contudo, o que exatamente conta como “evidência” e o que significa que as políticas públicas sejam “baseadas” em evidências? Nesse ponto, algumas definições são importantes.

O que é considerado evidência no âmbito do presente trabalho é a evidência produzida a partir da pesquisa (NUTLEY *et al.*, 2007). Mais especificamente é o conhecimento produzido a partir de dados do emprego de regras e procedimentos conhecidos e compartilhados pela comunidade, identificados com o método científico. Dessa forma, a evidência aqui considerada é aquela alcançada a partir do emprego de métodos e técnicas para alcançar um conhecimento que, ainda que incerto, é produzido por critérios sistemáticos e podem ser generalizados para além da experiência e impressões individuais. Outros tipos de evidência podem ser importantes para o processo de formulação de políticas. Contudo, no âmbito do presente trabalho somente a evidência produzida através da pesquisa é o foco, sendo os demais tipos de evidência fora do escopo. Importante ressaltar que pesquisa aqui não precisa ser produzida necessariamente por acadêmicos ou pela academia. O que importa são os procedimentos e não quem conduz.

Dada essa definição de evidência, o próximo problema passa a ser a ligação entre evidência e política pública. Isto é, o que deve ser observado para que uma política pública seja “baseada” em evidência? Apesar das expectativas bastante otimistas quanto ao potencial de “engenharia social” da política pública baseada em evidência, atualmente se considera a evidência somente um fator a influenciar o processo decisório, uma vez que é quase impossível que uma política pública seja única e exclusivamente determinada por evidências científicas. Isso porque a produção de políticas envolve a construção de acordos políticos e que no âmbito

da democracia não é razoável esperar que o raciocínio político seja completamente excluído das decisões. Por essa razão muitos pesquisadores atualmente optam por usar o termo políticas públicas “informadas por evidências” e não “baseadas em evidências” (NUTLEY *et al.*, 2007). No âmbito do presente trabalho o termo “baseada” é usado com o mesmo significado de “informada” e em resumo significa apenas que evidências são usadas no processo de formulação de políticas. Por último, o foco do presente trabalho está na formulação de políticas e não na prática ou na implementação pela burocracia de nível de rua.

Em suma, políticas seriam feitas respondendo a evidências a partir de dados e avaliações criteriosas da ação governamental. Isso é importante porque muitas vezes as formas mais óbvias de intervenção podem não trazer resultados ou até trazer resultados negativos. O que se espera funcionar pode não funcionar simplesmente porque a opinião pessoal pode não ser generalizada para o contexto no qual a política será implementada, por melhores que sejam as intenções dos formuladores (KARLAN e APPEL, 2011). Assim, na perspectiva das políticas públicas baseadas em evidências, o papel da pesquisa, dos dados, do monitoramento e da avaliação é fundamental (GERTLER *et al.*, 2015).

No âmbito da produção de evidências e o que seria considerado evidência válida para a formulação de políticas ainda é foco de controvérsia. Alguns autores chegam inclusive a utilizar o que ficou conhecido na literatura como a “hierarquia de evidências”. Bagshaw e Bellomo (2008) propõem a seguinte hierarquia:

1. Experimentos controlados com randomização e alto poder;
2. Experimentos controlados com randomização e baixo poder;
3. Estudos observacionais sem randomização;
4. Estudos sem randomização com controles históricos;
5. Estudos de caso sem controles

A hierarquia apresentada por Bagshaw e Bellomo (2008) coloca no topo experimentos controlados, evidenciando esse desenho de avaliação que ficou conhecido na literatura sobre políticas públicas como o “padrão de ouro” da avaliação (ROSSI *et al.*, 2018). No experimento controlado a lógica dos testes clínicos é transportada para a avaliação de ações governamentais. Nesse tipo de desenho os participantes são distribuídos aleatoriamente entre grupo de tratamento e grupo de controle. Com a distribuição aleatória garante-se que todos os participantes tenham igual chance de ser alocado no grupo de tratamento e que,

portanto, receberá o benefício, ou no grupo de controle, que não receberá. Com essa igual propensão no recebimento do benefício, o experimento controlado elimina problemas de vieses advindos de auto seleção nas políticas públicas. Como os dois grupos são equivalentes na média, qualquer diferença entre os grupos pós-tratamento pode ser atribuída ao benefício distribuído e não a qualquer outra característica do grupo (GERTLER *et al.*, 2015, ROSSI *et al.*, 2018).

Esse problema de auto seleção é o que limita a validade de estudos com dados observacionais já que se a política pública não é alocada aleatoriamente, quem recebe o tratamento recebe por uma série de razões que podem “confundir” o efeito da política pública. Os estudos de caso aparecem no final da hierarquia devido a limitação na sua capacidade de generalização. Petticrew e Roberts (2003) apresentam hierarquia ligeiramente diferente, colocando no topo revisões sistemáticas e meta-análises. As revisões sistemáticas e meta-análises são extremamente relevantes porque sumarizam os achados das avaliações, levando em consideração elementos do desenho de pesquisa. Esse tipo de evidência reduz o custo de acesso dos formuladores de políticas porque internalizam o custo normalmente alto para os formuladores de identificar as evidências disponíveis e saber como processá-las já que muitas vezes trabalhos diferentes trazem resultados distintos sobre o impacto de uma mesma política pública (PETTICREW e ROBERTS, 2008).

Contudo, há, como pode ser visto, forte inclinação para evidências quantitativas na avaliação de políticas públicas e nas evidências consideradas válidas para informar o processo de formulação de políticas. Entretanto, evidências qualitativas desempenham papel fundamental para compreender o que funciona, para quem, em quais circunstâncias e por quê (PATTON, 1990). Dificilmente um experimento controlado vai explicar, por exemplo, porque tantas famílias decidiram por não vacinar meninas contra o HPV, enquanto um conjunto de entrevistas em profundidade pode revelar as motivações baseadas em valores pessoais nessa decisão.

Métodos quantitativos são apropriados para revelar a magnitude do impacto de uma política, já os métodos qualitativos podem revelar o que a política pública significa para o indivíduo (PATTON, 1990). Nessa perspectiva, NUTLEY *et al.* (2013) propõe como contraponto à hierarquia de evidências uma “matriz de evidências” na qual pesquisa qualitativa, *surveys*, estudos de caso, experimentos controlados, quasi-experimentos, estudos observacionais e revisões sistemáticas, todos contribuem de diferentes formas, cada um a seu modo, para um processo de formulação de políticas baseado em evidências.

Além disso, a discussão inclui não somente os resultados de avaliações formais de políticas já existentes, mas também o levantamento de dados e o monitoramento de problemas sociais para a ação.

Apesar desse dissenso quanto a quais evidências usar, o relativo consenso com relação ao uso de evidências fez surgir uma série de iniciativas, governamentais ou não governamentais, para fomentar o uso de resultados de monitoramento e avaliação na formulação de políticas. Os Estados Unidos têm a “Commission on Evidence-Based Policymaking¹”, no Reino Unido em 1999 foi publicado o “Modernising Government White Paper” que traz o uso de evidências no processo de formulação de políticas como uma de suas diretrizes principais. No Brasil, a Proposta de Emenda à Constituição PEC 26/2017 propõe um sistema de avaliação de políticas públicas. Na sua ementa podemos ver,

Determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, que avaliará a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações governamentais; fornecerá subsídios técnicos para a formulação de novas políticas públicas; observará o princípio da periodicidade; e, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de cada Poder (PEC 26/2017)².

A proposta ainda está em tramitação, mas demonstra a preocupação com a maior institucionalização de um processo de políticas baseado em evidências. A expectativa dessas iniciativas de monitoramento e avaliação, e várias outras que são conduzidas de forma descentralizada e focadas em políticas específicas que já vem sendo conduzidas no Brasil há muitos anos, é a de produzir evidências para um processo de políticas mais informado. Na perspectiva dos especialistas, há também várias iniciativas no sentido de produzir mais e melhores evidências. A principal dessas experiências é o J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab) (DHALIWAL e TULLOCH, 2012)³ que é um laboratório de ação contra a pobreza que trabalha para que a política seja informada por evidências científicas.

Um pressuposto comum e muitas vezes implícito de várias dessas iniciativas é o de que se mais e melhores evidências forem produzidas elas serão utilizadas no processo de formulação de políticas e assim melhorarão os resultados da ação estatal. Isto é, parte-se do pressuposto de que evidências são boas para as

.....
¹ <https://www.cep.gov/>

² <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129887>

³ <https://www.povertyactionlab.org/>

políticas públicas e que em algumas situações alguns tipos de evidências são melhores que outros. Uma vez disponíveis, essas evidências serão incorporadas no processo de formulação de políticas. O objetivo então é fomentar a produção de evidências. Contudo, esse processo pode não ser tão mecânico ou automático como se poderia esperar. Há uma série de barreiras que prejudicam a comunicação de evidências no processo de formulação de políticas (BOSWELL e SMITH, 2017).

Para o conhecimento científico, a preocupação principal está na produção de evidências válidas de acordo com parâmetros compartilhados pela comunidade. Na definição de King *et al.* (1994), o conteúdo é o método. Outra característica relevante da produção do conhecimento científico é a incerteza dos resultados e a possibilidade de alcançar resultados diferentes em diferentes abordagens. Por fim, a busca por evidências válidas e a concentração em experimentos controlados como o padrão de ouro faz com que avaliações sejam demoradas, caras e muitas vezes eticamente questionáveis. Dessa forma, o padrão de construção de conhecimento científico pode trabalhar contra o uso de evidências no processo de políticas já que formuladores precisam de recomendações claras, rápidas e eticamente viáveis. Em suma, especialistas e formuladores de políticas podem ter objetivos diferentes e inclusive compartilhar linguagens particulares que dificultam a comunicação de evidências.

O objetivo do presente trabalho é então analisar o uso de evidências no processo de formulação de políticas no Brasil, identificando as principais barreiras e facilitadores na comunicação entre especialistas e formuladores. Essa análise tem como foco principal os próprios formuladores de políticas. Isto é, não compartilhamos do pressuposto muitas vezes mobilizado na literatura sobre políticas baseadas em evidências de que o aumento do uso de evidências seja uma questão somente de ensinar os formuladores de políticas (BOSWELL e SMITH, 2017). Buscamos entender, na perspectiva dos formuladores de políticas, quais são suas demandas, que tipo de evidência é mais relevante e como podem ser incorporadas no processo de formulação de políticas.

Onde evidências vêm sendo incorporadas no processo de formulação de políticas? Quais tipos de evidências são mais relevantes? Quais formas de comunicação são mais efetivas? Para responder essas questões apresentamos uma triangulação de evidências com base no mapeamento descritivo da produção de dados e da análise de conteúdo de documentos de proposição de políticas e análise quantitativa de dados de *survey*. Os objetivos geral e específicos da pesquisa são sistematizados abaixo:

3.

Referencial teórico





3. Referencial teórico

Para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa o ponto de partida foi identificar na literatura como pesquisas anteriores definiram a questão da comunicação de evidências na formulação de políticas e as principais barreiras e facilitadores encontrados em diferentes contextos. Em suma, como a literatura vem respondendo a nossa questão de pesquisa. Para tanto é preciso compreender a demanda sobre o uso de evidências no processo de políticas, quais as capacidades necessárias para alcançar esse ideal e, por último, quais as barreiras e dificuldades encontradas na comunicação de evidências entre especialistas e formuladores de políticas.

Uma vez produzidas, como evidências seriam incorporadas no processo de formulação de políticas? A imagem do ciclo de políticas públicas acaba por trazer a ideia de que a incorporação de evidências seria automática. Contudo, de início, é preciso um conjunto de capacidades e condições requeridas para a formulação de políticas baseadas em evidências. De acordo com Head (2010), as pré-condições para a formulação de políticas baseadas em evidências, em termos de capacidades e condições requeridas, são as seguintes:

1. Sólida base de evidências sobre as mais variadas políticas públicas em seus diferentes aspectos. Dado que a avaliação é um projeto caro e demorado, muitas vezes simplesmente não há evidências sobre áreas que demandam ação;
2. Profissionais com as habilidades e treinamento necessários para condução de avaliações de impacto, que normalmente são complexas e requerem conhecimento em métodos quantitativos e análise experimental;
3. Entendimento mútuo entre os especialistas e os formuladores de políticas. Para além de focar no lado da oferta e nas habilidades e treinamento dos especialistas para produzir as evidências necessárias, é preciso olhar também para o lado da demanda pelos formuladores e principalmente para a interação entre esses atores;
4. Incentivos políticos e da organização para utilização de evidências na formulação de políticas. Isto é, uma cultura da avaliação. A incorporação de evidências depende do elemento estrutural e contextual gerado pela composição política do governo e dos incentivos da organização em particular. Se os atores políticos ou a hierarquia da organização são contra o uso de evidências na formulação de políticas, dificilmente a ação individual será suficiente para reverter.

Identificar que há dois grupos principais que interagem num contexto específico na passagem desse estágio final do ciclo de políticas é fundamental para problematizarmos a questão sobre como esses grupos se comunicam ou como as evidências produzidas na avaliação são incorporadas na formulação de novas intervenções. A literatura muitas vezes assume uma relação mecânica e unidirecional na interação entre pesquisa e políticas públicas, na qual uma vez disponíveis, as evidências são incorporadas na formulação de novas políticas. Boswell e Smith (2017) classifica essa perspectiva como focada exclusivamente na oferta.

Contudo, para parafrasear Simon (1965), evidências deveriam influenciar o processo de formulação de políticas dessa maneira, mas no mundo real dificilmente observamos essa relação direta. Apesar de em algumas situações ser possível identificar efeito direto da pesquisa sobre as políticas públicas, essa abordagem mecânica é muito instrumental para captar a complexidade da relação entre a produção de evidências e o processo de políticas (BOSWELL; SMITH, 2017, PARSONS, 2002).

As razões para a crítica da relação direta entre evidência e formulação de políticas são vinculadas ao argumento da racionalidade limitada desenvolvido por Simon (1965) e Lindblom (1959). Assim como a formulação de políticas não corresponde a um processo perfeito de maximização com base em informação completa, a relação entre evidência e políticas públicas é intermediada por uma série de fatores relacionados a capacidade de processamento de informações pelos atores, o custo de acesso à informação e a relevância da informação disponível e também ao horizonte temporal com o qual os formuladores de políticas trabalham (CAIRNEY; KWIATKOWSKI, 2017). Isso tudo além de fatores políticos e relacionados aos valores que permeiam o processo de políticas. Há, portanto, uma série de barreiras que impedem a comunicação efetiva entre os especialistas que produzem as evidências e os formuladores de políticas.

Especialistas e formuladores de políticas compõem, cada um por sua vez, uma comunidade específica. Especialistas compartilham uma linguagem particular relacionada às técnicas empregadas, horizonte temporal longo para conduzir boas avaliações e incentivos para a diversificação com vistas à originalidade do trabalho já que esse é um aspecto valorizado em publicações científicas. Já os formuladores de políticas se preocupam primordialmente com os resultados, tem que apresentar respostas rápidas a problemas tangíveis e buscam informações claras, com base no acúmulo, e concisas, que facilitem o processamento (CHOI *et al.*, 2005). Dado que a formulação de políticas baseadas em evidências tem como pressuposto fundamental a comunicação entre membros de comunidades diferentes, quais são as barreiras e quais os possíveis facilitadores na comunicação entre especialistas e formuladores de políticas?

3.1 Mapeando barreiras e facilitadores na literatura Internacional

O reconhecimento dessas dificuldades de comunicação fez surgir o interesse na chamada “ciência da comunicação da ciência” (FISCHHOFF, 2012; KAHAN, 2015; LANGER *et al.*, 2016). Para identificar essas barreiras e facilitadores a literatura vem utilizando revisões sistemáticas de estudos de caso analisando a influência de evidências na formulação de políticas, *surveys* para análise quantitativa da percepção dos formuladores de políticas e, com maior frequência, entrevistas em profundidade com os formuladores de políticas (INNVÆR *et al.*, 2002; OH, 1997; OLIVER *et al.*, 2014).

A literatura internacional sobre o tema é bastante desenvolvida, com um grande número de trabalhos produzidos especificamente para identificar os limites e possibilidades no uso de evidências. Essa literatura se desenvolveu tanto para

compreender o uso de evidências na formulação de políticas quanto na prática da implementação. Além disso, após um início quase que completamente focado em políticas de saúde (Innvær *et al.*, 2002), trabalhos mais recentes já analisam o uso de evidências em outras áreas, como justiça criminal e assistência social (OLIVER *et al.*, 2014). Os principais achados dessa literatura são discutidos a seguir.

Como forma de organizar os principais resultados dessa literatura, as barreiras e facilitadores são analisados em quatro grupos de variáveis, referentes ao nível da análise. Os grupos foram criados de acordo com as capacidades e condições requeridas para o uso de evidências propostas por Head (2010) e discutidas anteriormente. O primeiro é o conteúdo e a forma da evidência; o segundo tem foco nos atores; o terceiro a relação entre os atores; e, por último, o nível mais agregado do contexto e da organização.

Conteúdo e forma da evidência: a barreira mais comumente citada nos estudos sobre políticas públicas baseadas em evidência é a disponibilidade de informações e avaliações sobre tópicos de interesse para os formuladores de políticas. Algumas menções se referem à inexistência de evidências, principalmente sobre políticas menos visíveis na mídia ou formuladas pelos níveis subnacionais de governo (VAN DE GOOR *et al.*, 2017). Em algumas situações ocorre de várias avaliações serem desenvolvidas para um programa de alta visibilidade e nenhuma evidência ser produzida sobre algo que os formuladores de políticas precisam agir. Em suma, dizer que o que está em implementação funciona muitas vezes não é suficiente. Os formuladores de políticas precisam de um conhecimento que ajude no raciocínio prospectivo (INNVÆR *et al.*, 2002; OLIVER *et al.*, 2014).

Além disso, o que é evidência de boa qualidade varia entre diferentes atores, entre diferentes áreas e, especialmente, quando comparamos especialistas e formuladores de políticas. Enquanto especialistas tendem a enfatizar aspectos metodológicos e, mais recentemente, priorizar desenhos experimentais, os formuladores de políticas muitas vezes questionam o caráter excessivamente técnico e pouco informativo dos achados de pesquisa. Aspecto importante quanto à qualidade dos estudos é que diferentes setores podem valorizar diferentes tipos de desenho de pesquisa. É sabida a alta valorização dada pelo setor de saúde a desenhos quantitativos e com avaliações por meio de experimentos controlados. Em outras áreas, como assistência social, desenhos com evidência qualitativa e que dão ênfase especial ao ponto de vista dos beneficiários podem ser mais valorizados (NUTLEY *et al.*, 2007).

Um facilitador relacionado à disponibilidade de evidências é fomentar o uso de avaliações com base em dados observacionais ao invés do foco exclusivo no “padrão de ouro” da avaliação experimental. O foco em experimentos como sendo a única evidência válida pode afastar os formuladores de políticas do uso de evidências “boas o suficiente”. Isso porque uma avaliação experimental tem que ser proposta no momento da formulação da política. Quando isso não ocorre, é preciso desenhar avaliações com dados existentes (RUTTER, 2012). Avaliações experimentais são caras e impõem fortes custos políticos e muitas vezes éticos. Enquanto especialistas são ensinados a valorizar a distribuição aleatória de beneficiários entre grupo de tratamento e controle como a melhor forma de identificação do efeito causal da política pública, muitos formuladores veem esse tipo de distinção como antiético e discriminatório com uma população já em grande situação de vulnerabilidade (RUTTER, 2012). Utilizar evidência qualitativa também é fundamental já que em muitas situações esse tipo de informação é mais inteligível e “humano” para os formuladores de políticas.

Em sentido oposto à falta de evidências disponíveis sobre determinado aspecto, é quando há evidência demais. Os formuladores de políticas não têm capacidade de considerar toda a evidência disponível sobre um tópico de política que precisa de atenção. A quantidade de estudos e avaliações parece ser infinita e a linguagem utilizada inacessível. Enquanto especialistas são treinados para detalhar os elementos técnicos da metodologia utilizada, os formuladores de políticas estão interessados nos resultados. A ênfase excessiva em modelagem e estatística pelos especialistas pode parecer irrelevante e até mesmo ingênuo para o formulador de política (NUTLEY *et al.*, 2007).

Ao final das contas, o que funciona? Essa demanda por uma resposta clara e concisa é ainda mais dificultada quando consideramos que uma das características do conhecimento científico é a incerteza dos resultados. Torna-se inviável para um formulador de política considerar evidências quando cada estudo aponta uma resposta diferente. Há relatos de formuladores sendo “bombardeados” por evidências e não saberem como reagir (CAIRNEY; KWIATKOWSKI, 2017). Ainda associado a dificuldade de acesso e sistematização das evidências é o formato. Enquanto especialistas tem fortes incentivos para a comunicação de evidências no formato de artigos em periódicos com avaliação por pares, formuladores de políticas citam esse tipo de veículo como o menos acessado.

Alguns facilitadores já existem para lidar com os custos de processamento da diversidade de informações. O primeiro facilitador é o uso de revisões sistemáticas e meta-análises como uma forma de sumarizar os resultados de avaliações e reduzir

o custo de processamento de informação pelos formuladores de políticas. Essa atividade simples, que pode ser incentivada através do estímulo a publicações científicas no formato de sínteses, ajuda na redução da incerteza quanto aos achados e estimula significativamente o uso de evidências na formulação de políticas (GAVINE *et al.*, 2018; PETTICREW e ROBERTS, 2003, 2008). Outro facilitador é o treinamento dos pesquisadores para a apresentação de seus achados de forma mais objetiva e dando maior ênfase aos resultados e aplicações práticas para a gestão pública. Um desses formatos é o sumário executivo ou policy brief. Por último, a utilização de linguagem menos técnica, menos dominada por jargões, mais clara e orientada para a ação é algo bastante valorizado pelos formuladores de políticas (NUTLEY *et al.* 2007).

Características e atitudes dos atores: alguns aspectos relacionados às características dos atores envolvidos, a saber os formuladores de políticas e os pesquisadores, também são relevantes. O mais simples desses aspectos é a escolaridade dos formuladores de políticas. Espera-se que maior escolarização implique também em maior conhecimento com relação ao método científico e atitudes mais positivas relacionadas ao uso de evidências na formulação de políticas. Menor escolaridade, tudo o mais mantido constante, pode estar associado a menos conhecimento para identificar o valor de pesquisas científicas (NUTLEY *et al.*, 2007; OLIVER *et al.*, 2014).

Outro aspecto relevante associado a escolaridade é a área de formação do formulador de políticas. Algumas áreas de formação, como saúde por exemplo, têm em seus currículos disciplinas associadas a pesquisa e é bastante provável que formuladores de políticas formados em áreas médicas tenham algum treinamento em pesquisa. A experiência pessoal e o treinamento individual na condução de pesquisas aumentariam o desenvolvimento de habilidades e assim facilitaria o entendimento dos resultados de pesquisa e também aumentaria as atitudes positivas e a valorização de evidências no processo de formulação de políticas. Do lado dos pesquisadores, habilidades para a apresentação de resultados e a comunicação de evidências de forma efetiva e orientada para a ação também são relevantes. Dessa forma, algum treinamento e experiência na gestão pública gera resultados positivos (NUTLEY *et al.*, 2007; OLIVER *et al.*, 2014).

Por último, valores e atitudes dos atores são relevantes para o uso de evidências na formulação de políticas. Pesquisas sobre o uso de evidências mostram que os formuladores de políticas podem perceber evidências como uma ameaça ao conhecimento tácito construído a partir da prática. A sabedoria da experiência concreta seria superior ao uso de evidências, muitas vezes distantes e estéreis.

Atitudes positivas com relação a pesquisa tendem a aumentar quando os formuladores de políticas são envolvidos em atividades de pesquisa ou quando a pesquisa foi contratada pelo próprio formulador. Do ponto de vista de um uso estratégico por parte dos formuladores de políticas, estudos identificam que evidências são mais usadas quando corroboram a percepção anterior do formulador de política ou quando são úteis como forma de justificar um ponto de vista ou até de atrasar a tomada de decisão. Dessa forma, a percepção e as atitudes prévias dos formuladores importam diretamente para explicar quando e porque evidências serão usadas (INNVAER *et al.*, 2002; NUTLEY *et al.*, 2007).

As atitudes dos especialistas também são relevantes para a comunicação de evidências. Muitos especialistas não vem a aplicação prática do conhecimento produzido como algo de sua responsabilidade. Isso é afetado pelas instituições que regem a academia e a pesquisa em geral, que incentivam a comunicação entre pares e a produção de conhecimento como um fim em si mesmo. Há também atitudes negativas com relação ao uso de evidências e aos formuladores de políticas. Pesquisadores citam a necessidade de simplificação excessiva de achados de pesquisa, muitas vezes em tom condescendente. Os valores e atitudes dos atores são extremamente importantes para explicar o uso de evidências na formulação de políticas. Contudo, esse é um dos aspectos de mais difícil modificação e com poucas intervenções bem-sucedidas. As principais intervenções são no sentido de estabelecer o conhecimento e a tolerância mútua, tópico da relação entre os atores (CAIRNEY; KWIATKOWSKI, 2017, CAIRNEY *et al.*, 2016; INNVAER *et al.*, 2002; NUTLEY *et al.*, 2007).

Relação entre os atores: algumas dessas intervenções se associam a relação entre pesquisadores e formuladores e a construção de pontes entre as duas comunidades. O argumento das duas comunidades ou das duas culturas é bastante presente no estudo do uso de evidências em políticas públicas. Isso porque formuladores e especialistas têm objetivos e agem em contextos com regras e culturas diferentes. O especialista busca a qualidade da pesquisa de acordo com critérios compartilhados por sua comunidade. O objetivo é usualmente atingido através de publicações e reconhecimento pelos pares. Com relação ao horizonte temporal, especialistas trabalham com longos períodos de tempo para desenhar avaliações, conduzir experimentos, esperar muitas vezes até anos para que os resultados possam ser analisados. Do outro lado, formuladores de políticas precisam agir no agora, muitas vezes motivados por crises políticas e econômicas ou demandas dos cidadãos ou da mídia. Não há tempo hábil para conduzir avaliações “ótimas”. Os objetivos são mais práticos e concretos. Além disso, publicações científicas e discussões metodológicas são muitas vezes irrelevantes (KAHN *et al.*, 2017; OLIVER *et al.*, 2014; RUTTER, 2012).

Enquanto o julgamento dos especialistas usa a linguagem metodológica para provar a credibilidade de seus achados, em muitas situações os formuladores de políticas questionam os achados quando são muito distantes de suas expectativas. Nesse caso surge o embate entre o conhecimento acadêmico e aqueles que conhecem a política na prática. Quando isso ocorre, os especialistas tendem a questionar a autenticidade da demanda por evidências dos formuladores de políticas. Esse conflito entre especialistas e formuladores é chamado por Gollust *et al.* (2017) de “desconfiança mútua”. Nesse aspecto, há poucos estudos que indiquem formas de intervenção para aumentar a credibilidade da evidência do ponto de vista do formulador de políticas. Algumas direções são relacionadas ao contato direto com o especialista e a construção de redes informais (NUTLEY *et al.*, 2007).

A disseminação efetiva de resultados de pesquisa é mais observada quando há contato pessoal entre formuladores e pesquisadores. Importante também a construção de redes informais relacionadas ao subsistema de políticas, que pode ser uma forma estável de apoio mútuo com base em uma “coalizão de defesa” na qual especialistas também participam e interagem de forma mais continuada. Outra forma efetiva de diminuir as distâncias e estabelecer a ponte entre as duas comunidades é a presença de um “*knowledge broker*”. Esses indivíduos ou organizações, assim como um empreendedor de políticas, transita entre as duas comunidades e pode desempenhar um papel intermediário entre a pesquisa e seu potencial usuário (NUTLEY *et al.*, 2007).

Outras recomendações têm a ver diretamente com a interação entre especialistas e formuladores de políticas como a inclusão dos formuladores de políticas na avaliação. Essa interação no desenho e implementação da avaliação tem efeito de diminuir as resistências e também de construir habilidades para a produção de evidências. Por último, um facilitador ressaltado pelos formuladores é a comunicação de evidências em fóruns específicos onde especialistas e formuladores falem “de igual para igual” (CAIRNEY; KWIATKOWSKI, 2017, CAIRNEY *et al.*, 2016). Artigos científicos não são vistos pelos formuladores de políticas como uma forma viável de acessar evidências. Uma alternativa seria a proposição de conferências e eventos nos quais os especialistas apresentariam achados sobre um tema de interesse e seriam debatidos pelos formuladores de políticas. Esse ambiente “neutro” é fundamental, de acordo com os formuladores de políticas, para dirimir a hierarquia na qual os especialistas se colocam (OLIVER *et al.*, 2014; VAN DE GOOR *et al.*, 2017). A interação aumenta o aprendizado mútuo e também a confiança entre os atores.

Contexto e organização: para além dos atores e da relação entre eles, há também um elemento estrutural ou macro no uso de evidências na formulação de políticas. Este tópico é importante porque grande parte dos estudos sobre política pública baseada em evidência foca na decisão individual. Contudo, muito pode ser explicado levando em consideração as instituições, o nível organizacional e a cultura.

Do ponto de vista institucional, é importante identificar quem toma decisões de formulação de políticas e também quais são as regras e procedimentos a serem seguidos. Por exemplo, há previsão de avaliação de políticas? Qual o órgão e os gestores responsáveis? Esses aspectos são muitas vezes ignorados como se os atores individualmente tomassem decisões sobre o uso de evidências. Além disso, é importante considerar a liderança na organização. Os gestores individualmente apresentarem atitudes positivas com relação ao uso de evidências importará pouco se a chefia da organização for pouco inclinada ao uso de evidências (NUTLEY *et al.*, 2007; OLIVER *et al.*, 2014).

Além do indivíduo, valores e atitudes podem ser compartilhados de forma que uma organização pode exibir indiferença ou até hostilidade com relação ao uso de evidências. Por último, aspecto relevante é considerar a cultura de avaliação de políticas de uma organização. Esses são todos aspectos de difícil observação e análise empírica. Por essa razão são ainda pouco explorados na literatura sobre uso de evidências em políticas públicas (NUTLEY *et al.*, 2007; OLIVER *et al.*, 2014).

Em suma, as barreiras e facilitadores podem ser resumidos em aspectos relacionados às capacidades disponíveis, ao acesso e disponibilidade de evidência relevante e aspectos sobre a colaboração e rede entre especialistas e formuladores de políticas, além de aspectos organizacionais e da cultura de avaliação (OLIVER *et al.*, 2014; VAN DE GOOR *et al.*, 2017). Contudo, essas “evidências” e recomendações advêm primordialmente do Reino Unido e alguns outros países da Europa Ocidental. Poucas são as análises sobre países em desenvolvimento. Dado que o contexto importa, um olhar específico sobre o Brasil é fundamental. Como evidências vem sendo percebidas e incorporadas no processo de formulação de políticas no Brasil? Quais são as principais barreiras e facilitadores no contexto brasileiro? A próxima subseção apresenta a discussão sobre o uso de evidências na literatura especificamente sobre o Brasil.

3.2 O que sabemos (ou não sabemos) sobre o uso de evidências no Brasil?

Para analisar a produção sobre o uso de evidências em políticas públicas no Brasil, foi implementado um protocolo de revisão sistemática para que fosse possível apresentar um panorama geral e não enviesado da discussão sobre o tema no país. Para tanto, foi utilizado aqui o software Publish or Perish disponibilizado por Anne-Wil Harzing⁴ e que serve, para além de outros propósitos, para a coleta de informações para revisões de literatura a partir de bases de dados públicas. Aqui foi usado o Google Scholar como base de dados para acessar as publicações sobre o tema. Para acessar as publicações foram utilizadas palavras-chave relacionadas ao assunto. Foram utilizadas as seguintes palavras no título da publicação: evidência(s); utilização ou uso ou baseada(s) ou informada⁵. No corpo do texto foi buscada a palavra “Brasil” para identificar publicações sobre o país. O período de análise foi de 1990 a 2020 e a pesquisa foi realizada em março de 2020.

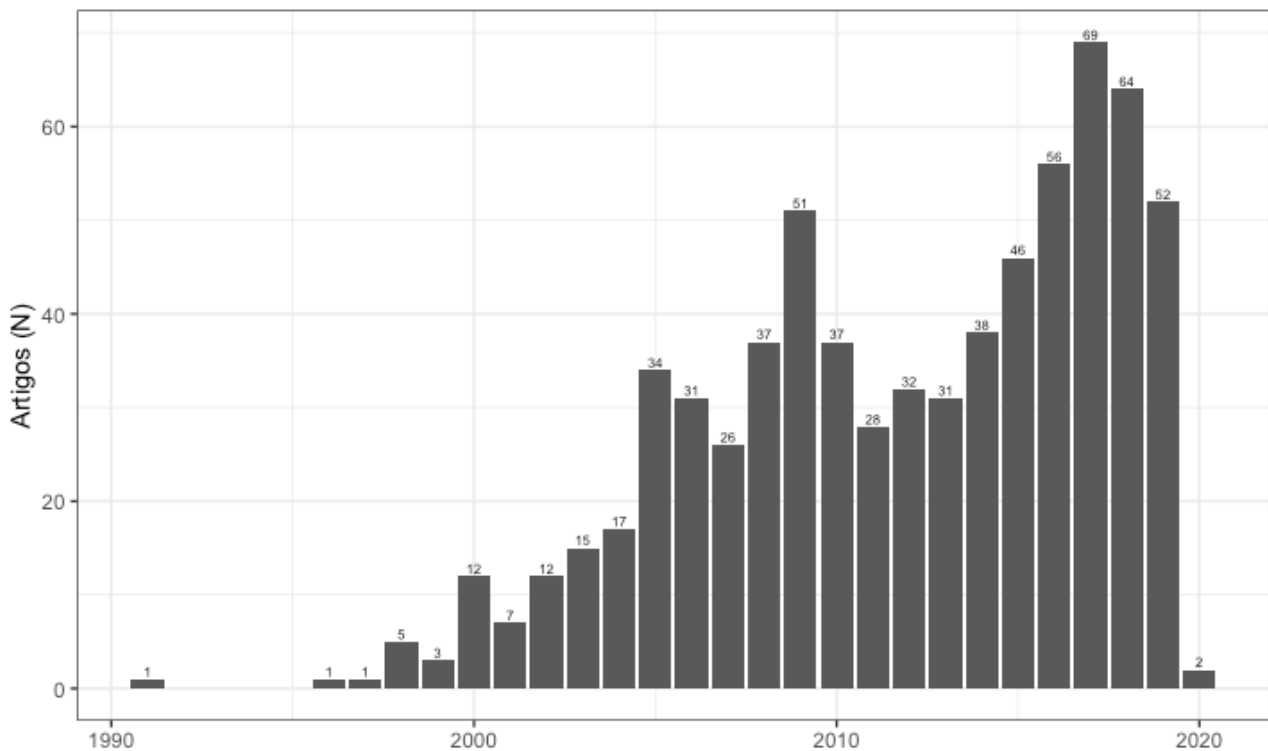
Utilizando esses critérios a pesquisa retornou 793 registros. Desse primeiro conjunto foram excluídas citações e livros, resultando num número de 618 registros. Depois dessa seleção os títulos e resumos das publicações foram analisados para excluir trabalhos duplicados ou que não exploram o tema do uso de evidências em políticas públicas. Isso foi importante porque é necessário excluir trabalhos que analisam evidências empíricas de áreas específicas e não o uso de evidências para a política pública. Dessa limpeza restou um número final de 293 registros. Os registros foram então classificados de acordo com o foco, se o trabalho explora a formulação de políticas ou a prática/implementação. A figura 1 apresenta a evolução dos estudos sobre políticas públicas baseadas em evidência no Brasil no período de 1990 a 2020.

Na figura 1 pode-se constatar que o interesse no tema de políticas públicas baseadas em evidências vem crescendo substancialmente no período recente. Entre 1990 e 2000 constam somente 11 estudos sobre o tema no Brasil. A quantidade de estudos foi crescendo durante os anos 2000, mas é seguro informar que o estudo sobre o tema só se tornou mais presente a partir de 2010, quando são observados o mínimo de 8 estudos em 2011 e o máximo de 36 estudos em 2018 sobre o tema

⁴ Disponível em: <https://harzing.com/blog/2019/09/publish-or-perish-version-7>

⁵ O software suporta operadores booleanos na pesquisa. Nesse caso foi utilizado o operador OR (ou).

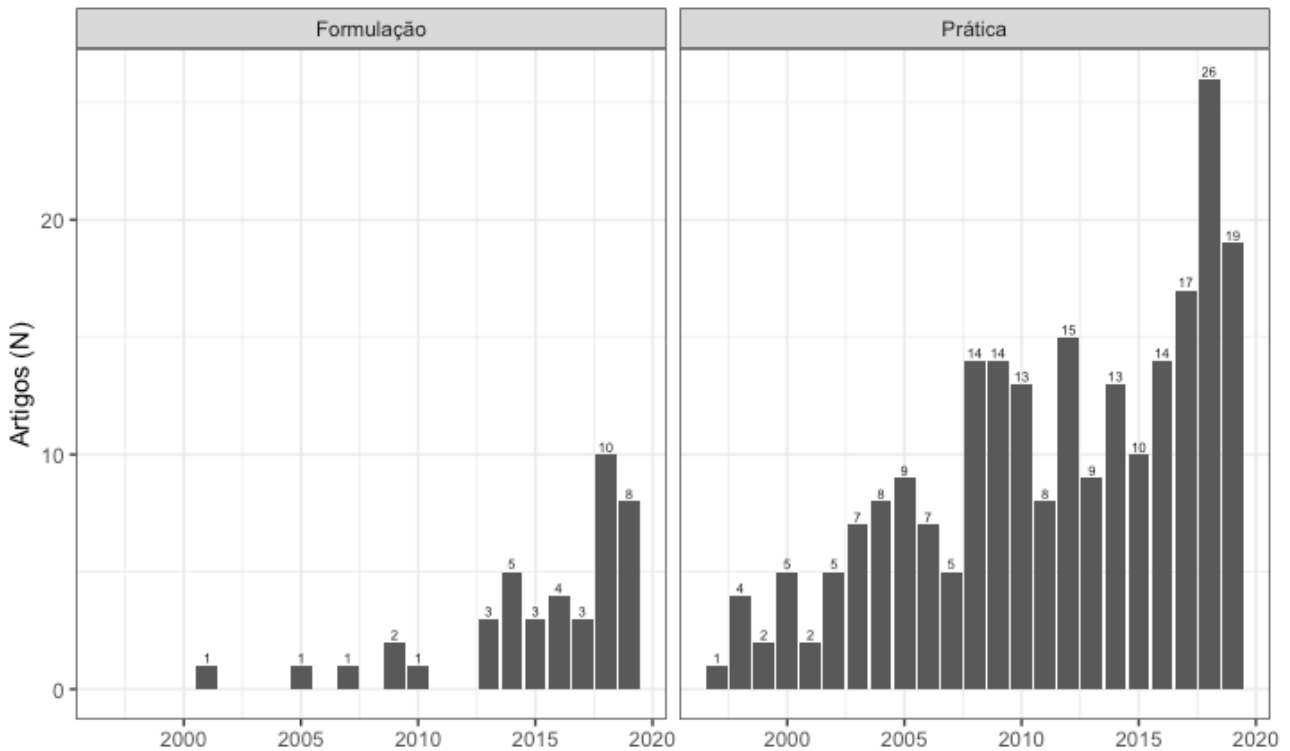
Figura 1 | Pesquisas sobre uso de evidências (1990-2020)



Fonte: elaboração própria.

Considerando o foco das análises, a figura 2 mostra que a grande maioria dos estudos explora a prática na área de políticas públicas com 243 estudos no total de 293 (83%). Isto é, como evidências são usadas ou podem ser usadas para a tomada de decisão na prática ou na implementação de políticas. Esses estudos são quase que exclusivamente sobre a prática clínica, com foco nas decisões sobre procedimentos de médicos e de enfermeiros. Alguns exemplos são o uso de evidências no estudo sobre a prática baseada em evidências como ferramenta para prática profissional do enfermeiro (DOMENICO; IDE, 2003, PEDREIRA, 2009) e trabalhos sobre a prática clínica baseada em evidências (BERNARDO *et al.*, 2004, NOBRE *et al.*, 2004a,b)

Figura 2 | Pesquisas sobre uso de evidências por foco (1990-2020)



Fonte: elaboração própria.

Importante notar que tanto os estudos sobre prática quanto os estudos sobre formulação vêm crescendo nos últimos anos. Contudo, como pode ser visto, o estudo do uso de evidências na formulação de políticas, foco do presente estudo, é ainda minoria com apenas 51 estudos no período analisado. Desses 51 estudos, apenas 18 tiveram ao menos 1 citação. O número de citações é usado como indicador de relevância e da influência do estudo entre os pares ou sobre a área de pesquisa. Dessa forma, estudos sem ao menos uma citação não geraram nenhuma discussão na área e não apresentam influência sobre o debate. Dessa forma, a discussão detida dos resultados alcançados foca nos 18 trabalhos com alguma influência sobre o estudo do uso de evidências na formulação de políticas públicas.

Os estudos sobre o uso de evidências na formulação de políticas podem ser divididos em dois grupos principais: primeiro, há o grupo de estudos que analisam casos específicos de políticas e de forma bastante geral como essas

foram informadas ou geram informações para o uso de evidências. O segundo grupo foca em estratégias, diretrizes e também barreiras ao uso de evidências na gestão pública.

Considerando o primeiro grupo, Oliveira *et al.* (2005) analisam a política de promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno desenvolvida em unidades básicas de saúde do estado do Rio de Janeiro. O objetivo é avaliar a relação entre os procedimentos e estratégias efetivas de extensão da duração do aleitamento materno identificadas a partir de uma revisão sistemática e o desempenho das unidades de saúde em termos de prevalência de aleitamento materno exclusivo e com a satisfação da clientela. Esse estudo de caso, portanto, recupera as principais ações em termos de aleitamento materno a partir de uma das estratégias de sumarização de políticas que funcionam que é a revisão sistemática. Essa revisão é delimitada a estudos que utilizam desenhos experimentais ou quasi-experimentais. Uma vez identificadas as ações mais efetivas, foi desenvolvido um conjunto de dez passos da “Iniciativa Unidade Básica Amiga da Amamentação”. Dessa forma, o foco é a relação entre resultados de pesquisa que indiquem o que funciona e a formulação e avaliação de uma nova intervenção. Não há relatos de barreiras e facilitadores na incorporação de evidências na formulação da política, uma vez que o escopo da análise é o desempenho dessa nova intervenção formulada com o uso de evidências.

Na mesma linha, Souza *et al.* (2013) analisa o uso de evidências na política para a redução da mortalidade materna conhecida como Rede Cegonha. O foco está nas estratégias da Rede Brasileira de Políticas Informadas por Evidência (EVIPNet Brasil) para qualificar os programas constituintes da Rede Cegonha através do uso de evidências. O material empírico é a experiência de uma oficina da Rede com gestores e pesquisadores do Ministério da Saúde, que receberam capacitação sobre o uso de evidências. Os resultados indicaram a avaliação positiva dos participantes, indicando a compreensão do papel das evidências na definição do problema, das opções de enfrentamento e da implementação das políticas em saúde.

O papel e a missão da Rede Brasileira de Políticas Informadas por Evidência são explorados ainda por Dias *et al.* (2014) que descrevem as ações da rede em 2013, como sínteses de evidências, diálogos deliberativos e publicações, Wichmann *et al.* (2016) que descrevem a iniciativa de consolidação de uma plataforma de tradução do conhecimento para o Sistema Único de Saúde (SUS), e também Barreto e Souza (2013) que analisam a experiência de um município do Piauí, Piripiri, na implementação do Núcleo de Evidências em Saúde.

Com foco na produção de conhecimento e evidências científicas na área de mortalidade materna e seus impactos, Angulo-Tuesta *et al.* (2016) analisam os projetos financiados pelo Ministério da Saúde e instituições parceiras. Os resultados indicaram que os projetos na área de saúde, especificamente morbimortalidade materna entre 2002 e 2010, receberam mais de 20 milhões de reais em financiamento. Os resultados alcançados por esses projetos são mensuráveis e expressivos nos indicadores de produtividade dos pesquisadores envolvidos como publicação de pesquisa e treinamento de estudantes, demonstrando avanço na dimensão de produção do conhecimento. Contudo, os efeitos sobre a tomada de decisão governamental são menos facilmente identificáveis e mais modestos, com apenas uma citação em documento programático.

O segundo grupo foca em estratégias e diretrizes para o uso de evidências na gestão pública. Dias *et al.* (2015) apresentam estratégias para estimular o uso de evidências científicas no processo de tomada de decisão em políticas de saúde a partir de revisão da produção sobre o tema. Os achados indicam que as quatro principais estratégias para estimular o uso de evidências na tomada de decisão são: 1) produzir e disseminar sínteses de evidência com linguagem adaptada a diferentes públicos; 2) estimular o uso do jornalismo e de outras formas de comunicação para ampliar a disseminação do conhecimento científico; 3) utilizar plataforma virtual online para disseminação do conhecimento científico; 4) promover a interação entre pesquisadores e tomadores de decisão (DIAS *et al.*, 2015). Ramos e Silva (2018) também realizam revisão de literatura para identificar como usar a abordagem da política informada por evidência na saúde pública.

Em estudo pioneiro sobre as barreiras ao uso de evidências na formulação de políticas públicas, Becker *et al.* (2018) analisam as barreiras para tomada de decisão baseada em evidências na prevenção de doenças crônicas não transmissíveis segundo a percepção dos administradores de saúde no estado do Paraná. O trabalho tem como base empírica entrevistas em profundidade realizadas com 20 diretores regionais de saúde e posterior análise de conteúdo das entrevistas. Os resultados indicaram a existência de duas categorias principais de barreiras ao uso de evidências, as barreiras organizacionais e as barreiras pessoais. As barreiras organizacionais mais frequentes foram: “falta de planejamento e gestão” e “características regionais e culturais da população”. As barreiras pessoais mais frequentes foram: “falta de incentivo e dificuldades para trabalhar com evidências científicas” e “falta de capacitação e qualificação profissional” (BECKER *et al.*, 2018). Esse estudo se aproxima mais dos inúmeros estudos sobre barreiras e facilitadores desenvolvidos na literatura internacional

sobre uso de evidências em políticas públicas, inclusive com a utilização de entrevistas com gestores como material empírico.

Em suma, a atenção ao uso de evidências nas políticas públicas vem crescendo no Brasil. Contudo, a maior parte dos estudos se concentra na análise de práticas clínicas. Comparativamente, poucos estudos se dedicam a análise do uso de evidências na formulação de políticas. Dentre esses estudos que focam na formulação de políticas baseadas ou informadas por evidências, alguns estudos de caso mostram ações interessantes na área de saúde. Vale ressaltar o papel da Rede de Políticas Informadas por Evidências. Entretanto, poucos estudos se dedicam aos fatores explicativos do uso de evidências, sendo a maioria desses estudos revisões de literatura. Apenas um estudo foi identificado que de fato se dedicasse a análise, fundamentada em material empírico, das barreiras ao uso de evidências na formulação de políticas. Isso mostra que o tema ainda precisa de muito desenvolvimento e, principalmente, esforço de análise empírica com foco nas percepções dos gestores públicos brasileiros.

A produção de informação contextualmente fundamentada é pré-condição para a formulação de ferramentas apropriadas. Com base na literatura revisada acima e nas lacunas identificadas no estudo sobre o Brasil, o presente trabalho mapeia o uso de evidências e as principais dificuldades para assim desenvolver ferramentas adaptadas ao nosso contexto e, por conseguinte, fomentar o uso de evidências no processo de formulação de políticas.



4.

Metodologia





4. Metodologia

Para alcançar os objetivos da pesquisa, foi utilizada a triangulação de dados implementando mapeamento descritivo, análise quantitativa de conteúdo e dados de *survey* para análise quantitativa, incluindo experimentos de *survey*. A perspectiva da pesquisa é a da burocracia. Isto é, o foco está nos formuladores de políticas, sua produção, suas escolhas e suas percepções. Esse enfoque tem por objetivo mudar a perspectiva normalmente implementada em análises do uso de evidências na formulação de políticas públicas, que foca quase que exclusivamente na oferta de evidências e assim acaba por reforçar uma série de preconceitos com relação ao processo de políticas públicas. Entendemos que para compreender as dificuldades no uso e na comunicação de evidências com o objetivo de intervenção é preciso olhar o problema da perspectiva da demanda. Para tanto, a pesquisa empírica é dividida em duas partes.

A primeira parte é descritiva e de mapeamento observacional do uso de evidências no processo de formulação de políticas no Brasil. A segunda parte da análise empírica envolve a implementação de um questionário com os funcionários da administração pública federal, especificamente aqueles

vinculados aos ministérios e que ocupam cargos de direção. Esses dois componentes da análise empírica do estudo são detalhados a seguir.

4.1 Mapeamento descritivo da produção de dados e do uso de evidências no governo federal

O ponto de partida da análise empírica é o mapeamento observacional da produção de dados e da mobilização de evidências na formulação de políticas públicas pelo governo federal no período de 1995 a 2019. O objetivo desse mapeamento descritivo é identificar o esforço das principais unidades organizacionais no governo federal brasileiro, que são os ministérios, na produção de dados que podem ser utilizados para informar a formulação de políticas e também o uso de evidências para justificar inovações de políticas públicas. Analisando todos os ministérios e no período de 24 anos é possível traçar um panorama de onde se produz e se usa evidências para formular políticas e como a dinâmica vem evoluindo ao longo do tempo. Dessa forma, podemos identificar a variação entre diferentes órgãos e considerá-la nas análises focadas na percepção dos gestores públicos.

Propomos realizar esse mapeamento descritivo de duas maneiras. A primeira foca na produção de dados pelos ministérios. Nessa perspectiva, alguns ministérios demonstram um esforço maior em monitorar e até mesmo de avaliar as políticas implementadas. Para essas atividades, é necessário a coleta e sistematização de bases de dados que acabam por informar o processo de formulação de políticas. Nota-se que alguns ministérios enfatizam mais a produção de dados e informações sobre as políticas sob sua responsabilidade e outros ministérios não demonstram esse esforço de produção de informações de maneira sistemática. Por conseguinte, ministérios que produzem dados apresentam maior possibilidade de utilizar essas informações já sistematizadas para informar a formulação de novas políticas. Dessa forma, a produção de dados não é uma mera formalidade ou esforço vazio, e sim uma expressão da ênfase ou do esforço institucional de monitorar e avaliar as áreas e políticas públicas sob responsabilidade de cada ministério.

A estratégia empírica para recuperar esse esforço institucional de produção de informações por meio de bases de dados é através da extração de dados do portal dados abertos do governo federal. A política de dados abertos do governo federal foi formalizada no decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. A política de dados abertos visa aumentar a transparência da gestão pública, o controle social, o intercâmbio entre diferentes órgãos e níveis de governo e fomentar a pesquisa

científica de base empírica sobre a gestão pública. Dessa forma, não é objetivo expresso dessa política promover a política pública baseada em evidência, uma vez que sem a política de dados abertos os dados e informações relevantes podem ainda estar sendo produzidos e utilizados no âmbito dos ministérios. Contudo, a abertura dos dados oferece ao pesquisador a possibilidade de identificar, de forma centralizada e comparável, o esforço dos ministérios de produção de dados. Algo que anteriormente se mantinha no âmbito fechado dos ministérios e que muitas vezes se perdia nos movimentos de reestruturação organizacional dos órgãos do Poder Executivo.

Para realizar o mapeamento descritivo do esforço de produção de dados, foram extraídas as informações do Portal Brasileiro de Dados Abertos.⁶ As informações são organizadas por ministério e indicam o conteúdo do banco de dados, o órgão responsável, o período de cobertura da informação, a data de disponibilização e a data de última atualização dos dados. Essas informações sobre a disponibilização de dados pelos ministérios revelam variação entre os diferentes órgãos. Essa variação será aqui utilizada aqui como medida de esforço ou de ênfase na produção de dados. Ressaltamos a ênfase dada a produção de dados porque a sistematização de informações é um estágio fundamental para um processo de políticas informado por evidências e também porque a produção de dados internamente aos ministérios pode ser indicativa de uma “cultura” de avaliação nas diferentes organizações como ressaltado na revisão de literatura acima.

O esforço ou ênfase na produção de dados sobre as políticas sob responsabilidade dos ministérios é somente um possível primeiro passo para que essas informações sejam mobilizadas ou incorporadas no processo de formulação de políticas. O esforço de produção de dados pelos ministérios observado através da disponibilização via política de dados aberto não deve ser tomado como indicador ou resposta final dadas as suas óbvias limitações. Sua interpretação no presente estudo é exclusivamente a de uma pequena peça do quebra-cabeças que nos ajuda a entender o processo de tomada de decisão baseada em evidências no âmbito dos ministérios no governo federal. Dessa forma, continuamos o mapeamento descritivo dos ministérios olhando para as inovações de políticas públicas propostas pelo Executivo federal na forma de proposições legislativas. A estratégia empírica para identificar a mobilização de evidências na formulação de novas políticas é analisar o conteúdo das exposições de motivos.

Exposições de motivos são documentos que acompanham todas as proposições legislativas do Poder Executivo submetidas ao Legislativo. As proposições legisla-

.....
⁶ <http://www.dados.gov.br/>

tivas, sejam elas projetos de lei ordinária (PL), projetos de emenda à constituição (PEC), projetos de lei complementar (PLP) ou medida provisória (MPV), informam ao Legislativo o conteúdo da inovação proposta pelo Executivo. As exposições de motivo são documentos, normalmente formulados pelos ministros de Estado para o Presidente, justificando a necessidade e viabilidade da política proposta. Dessa forma, esse é um documento técnico no qual o ministro ou ministros da área justificam ao presidente a necessidade da política pública proposta. Na prática, esse documento pode ser mais ou menos detalhado e as justificativas podem ser mais ou menos técnicas. O que propomos aqui é analisar o conteúdo dessas exposições de motivos para recuperar a mobilização de evidências para justificar inovações legislativas. Teríamos assim um indicativo do uso de evidências na formulação de políticas públicas para todos os ministérios e num amplo período de tempo.

No período de 1995 a 2019 2.153 proposições foram submetidas pelo Presidente ao Poder Legislativo para apreciação. Os documentos das exposições de motivos foram então coletados dos sítios da Câmara dos Deputados (inteiro teor das proposições)⁷ e do Planalto (medidas provisórias)⁸. Desse total, as exposições de motivos de 320 proposições não foram localizadas nos referidos sítios. Esses documentos foram então solicitados via lei de acesso à informação e 268 documentos foram disponibilizados pela Presidência da República. Através desses três procedimentos de coleta, chegamos ao total de 2.101 documentos. Dessa forma, do total de proposições legislativas apresentadas pelo Executivo, a pesquisa conta com um total de dados faltantes (missing) de 52 proposições

Dessas proposições, 49 foram excluídas da análise por se tratar de pedidos de abertura de crédito extraordinário. A abertura de crédito no orçamento dos ministérios é prática comum no Brasil e, por lei, precisa de autorização do Congresso. Por essa razão essas proposições são submetidas pelo Executivo. Contudo, o seu conteúdo não expressa inovação de políticas públicas e por isso não interessa ao escopo do presente trabalho. Assim, o total de 2.050 proposições constituem o conjunto final para análise. Desses, 945 são referentes a PLs, 986 MPVs, 70 PLPs e 64 PECs.

Para identificar a mobilização de evidências para justificar novas políticas públicas, analisamos o conteúdo das exposições de motivos de forma quantitativa. Após a coleta das exposições de motivos dos referidos sítios eletrônicos, os textos foram convertidos do formato pdf para o txt para permitir a análise. Alguns

⁷ <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>

⁸ <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>

documentos coletados estavam em forma de imagem. Para transformá-los num formato legível por máquina, foi usada a função “ocr” do pacote “tesseract” do R. Após o procedimento de transformação dos arquivos em texto, os textos foram pré-processados com a remoção de acentos, sinais e caracteres especiais. Palavras classificadas como *stopwords* (sem conteúdo substantivo, como preposições) foram excluídas. Também foram excluídas palavras comuns a todas as exposições de motivos devido ao caráter formal dos documentos, como por exemplo, “excelentíssimo” e “presidente”. As palavras foram então reduzidas à sua base (SILGE e ROBINSON, 2017). O texto “limpo” das exposições de motivos se torna, portanto, o objeto da análise de conteúdo.

Para a análise, a abordagem utilizada foi a de aprendizado de máquina supervisionado. O aprendizado de máquina supervisionado é uma abordagem apropriada para uma tarefa de classificação onde as categorias são conhecidas ou definidas de antemão pelo pesquisador⁹. A tipologia aqui implementada foi a mais simples possível, classificando os documentos que mobilizam evidências e os que não mobilizam. São, portanto, dois tópicos de interesse na análise. São considerados como mobilizando evidências, os documentos com passagens que cite dados, informações e relatórios de monitoramento e avaliação de políticas na justificativa da proposição legislativa. Um exemplo de mobilização de evidências na formulação de política pública é o seguinte: “O monitoramento realizado mensalmente junto às instituições que oferecem os cursos demonstra que o índice de evasão varia de 5.1% no primeiro trimestre a 12.2% nos trimestres seguintes, em alguns estados” (MPV 21/2002).

O interessante dessa abordagem é que um ser humano consegue ler o exemplo acima e identificar o uso de evidências. Contudo, não é preciso traduzir esse “entendimento” numa regra ou procedimento explícitos, como um dicionário de palavras que remetam ao uso de evidências. Isso porque o algoritmo é capaz de identificar o padrão de atribuição do ser humano realizando a codificação manual e treinar um modelo para que a máquina possa reproduzir esse padrão de atribuição automaticamente. Dessa forma, a maneira como um algoritmo de aprendizado de máquina supervisionado funciona é que um humano

⁹ A implementação de uma abordagem não-supervisionada recuperaria os tópicos que compõem os documentos de forma autônoma, sem a intervenção do pesquisador. Essa abordagem é mais rápida e objetiva. Contudo, sua aplicabilidade é maior quando o objetivo do pesquisador é recuperar os tópicos que perfazem um corpus, sem uma tipologia anterior (BLEI, 2012; BATISTA, 2020). Quando o pesquisador já tem claramente um tópico que deseja recuperar, o algoritmo não-supervisionado muitas vezes não identifica especificamente o que o pesquisador está buscando. Por razões de precisão, a opção aqui foi por identificar objetivamente os documentos que mobilizam evidências e para tanto a abordagem supervisionada se mostrou mais apropriada

codifica uma amostra que será usada para “ensinar” o algoritmo a codificar o resto do corpus.

O tamanho deste “conjunto de treinamento” pode variar de acordo com o desenho da pesquisa. Seguindo Collingwood & Wilkerson (2012), que indicam pelo menos 100 exemplos de cada código, uma amostra aleatória de 250 documentos foi codificada manualmente. Essa codificação foi feita de maneira independente em duas codificações e uma terceira análise foi feita para checar as discordâncias. Esse procedimento garante que a amostra de treinamento não é enviesada ou carregada da subjetividade de uma única codificação.

Depois que as etapas de treinamento e teste forem concluídas, a próxima etapa é usar o modelo para codificar o texto não classificado. Existem vários algoritmos diferentes para produzir este modelo. A abordagem foi usar três algoritmos diferentes para aumentar a alavancagem. A ideia é que todo algoritmo tenha uma taxa de erro. Usando mais de um algoritmo, é possível calcular estatísticas de conjunto. Uma regra da maioria foi implementada, o que significa que quando pelo dois dos três algoritmos concordam em atribuir um código a um documento, esse código é aceito. Os três algoritmos usados foram: Support Vector Machine (SVM), Random Forest e Boosting (JURKA *et al.*, 2013). Após o procedimento de classificação, é possível então descrever a proporção de políticas públicas apresentadas pelo Executivo que mobilizam evidências nas suas exposições de motivos.

Estatísticas de confiabilidade do procedimento são apresentadas no capítulo de resultados. Para a validação dos resultados, é apresentada a correlação com o indicador apresentado anteriormente de esforço de produção de dados pelos ministérios. Esperamos uma correlação positiva entre o esforço de produção de dados e a mobilização de evidências na proposição de novas políticas públicas. Essa é uma forma de validação externa que mostra a qualidade da classificação.

Por último, ressaltamos que assim como o esforço de produção e disponibilização de dados, a mobilização de linguagem de evidências nas exposições de motivos também é um indicador parcial e limitado do processo de tomada de decisão baseada em evidências. Não há nenhuma pretensão de que esse seja um indicador final ou compreensivo de tudo que se precisa saber sobre o uso de evidências na formulação de políticas. Há muito mais a saber sobre esse processo e definitivamente há situações em que evidências são mobilizadas, mas que não aparecem nas exposições de motivos. Contudo, como primeira abordagem ao tema do uso de evidências numa perspectiva comparada de todos os ministérios

ao longo de 24 anos, a análise das exposições de motivos se mostra como uma peça importante do quebra-cabeças que, juntamente com as demais peças apresentadas nesse trabalho, e também com trabalhos futuros que explorem o tema sob outras perspectivas, contribuem para o entendimento do uso de evidências para formular políticas públicas no Brasil.

4.2 Análise quantitativa da percepção dos gestores públicos - Survey

A segunda parte da análise empírica prevê a implementação de um questionário com os funcionários da administração pública federal. A amostra é composta pela chamada burocracia dirigente e inclui os ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) nos níveis 4 a 6 e de cargos Função Comissionada do Poder Executivo (FCPE) de nível equivalente. O foco nessa burocracia dirigente tem como justificativa a proposta do trabalho de analisar o uso de evidências na formulação de políticas. Daí a necessidade de focar em ocupantes de cargos com poderes de decisão. A utilização de um questionário online de grande escala responderá questões sobre a percepção daqueles diretamente envolvidos no processo de formulação de políticas sobre o uso de evidências e as principais barreiras encontradas na comunicação com os especialistas. Essa análise complementa o mapeamento observacional, uma vez que a totalidade da influência de evidências na formulação de políticas não pode ser captada somente a partir da sua mobilização nos textos. Assim, o questionário prevê um mapeamento mais abrangente e também a partir da perspectiva de quem de fato está envolvido no processo de políticas.

O número de potenciais respondentes é de em torno de 5.000 dirigentes. O contato foi realizado por e-mail e o questionário respondido eletronicamente. Todos os ocupantes de cargos com e-mail identificado foram contatados. Algumas partes do questionário são replicadas do *survey* conduzido pela Enap em 2017. A pesquisa desenvolvida pela Enap tinha como foco o tema “Capacidades da Administração Pública Federal para a Gestão e Implementação de Políticas Públicas” (ENAP, 2018). Por ser o escopo de parte das questões mais amplo do que o escopo do presente trabalho, que tem como foco o uso de evidências na formulação de políticas públicas, algumas questões foram excluídas. A razão de replicar as questões sobre uso de evidências na administração pública desse questionário é possibilitar a comparação e análise da evolução no tempo entre os dois levantamentos. O conteúdo do questionário pode ser visto no anexo.

O *survey* foi conduzido em parceria com grupo de pesquisa sobre políticas públicas baseadas em evidências do Ipea. As perguntas do questionário foram discutidas no âmbito desse grupo e o questionário passou por um pré-teste com servidores federais.

No questionário foi incluído experimento de *survey* para analisar o efeito de algumas informações de interesse sobre o uso de evidências na formulação de políticas. Experimentos de *survey* são um tipo de experimento de decisão individual no qual o pesquisador distribui aleatoriamente os participantes para diferentes tratamentos nas questões do *survey* (MORTON; WILLIAMS, 2010). Dessa forma, combinam amostras representativas e distribuição aleatória, buscando resultados rigorosos (MUTZ, 2011; SNIDERMAN, 2018). Essa forma de intervenção aumenta a qualidade das inferências, já que parte da distribuição aleatória e também por ser o *survey* realizado no contexto cotidiano do entrevistado (MUTZ, 2011). O formato implementado será com o uso de vinhetas. Uma vinheta será utilizada para explorar as variáveis de interesse como discutidas na revisão de literatura.

A vinheta explora três variáveis de interesse que são amplamente citadas como relevantes na literatura comparada: a credibilidade da fonte da informação, a metodologia e o resultado. Para a fonte da informação exploramos três possíveis autores: um especialista da academia, um especialista do ministério e um membro de órgão de controle. Essas fontes exploradas buscam compreender qual autor é mais bem recebido na comunicação de evidências. A segunda variável de interesse é o desenho de pesquisa ou a metodologia que apresenta três opções: um experimento controlado, estudo estatístico com dados observacionais e estudo com grupos focais e entrevistas em profundidade. Essa variável busca identificar qual o tipo de evidência é mais valorizado pelos formuladores de políticas. O último aspecto explorado nessa vinheta é o resultado apresentado pela pesquisa. Alguns estudos indicam que os formuladores de pesquisa podem ser mais resistentes a incorporar pesquisas quando os resultados contradizem as suas expectativas. Por essa razão incluímos dois resultados possíveis: impacto positivo e ausência de efeito. A formatação do experimento pode ser vista abaixo:

Quadro 1 | Experimento – Fonte da informação, desenho de pesquisa e resultado

Daniel Oliveira é [professor titular numa universidade federal e pesquisador na área de políticas públicas há 20 anos / funcionário de carreira do Ministério com 20 anos de experiência na administração federal / funcionário de carreira de órgão de controle com 20 anos de experiência na administração federal]. Daniel traz resultados de uma pesquisa que utilizou [avaliação experimental / análises estatísticas / grupos focais e entrevistas] para avaliar os resultados de um programa implementado por seu ministério. Os resultados dessa pesquisa indicam [impacto positivo / ausência de efeito] do programa sobre o público-alvo.

Como explicado acima, esse experimento inclui três fatores independentes: fonte, metodologia e resultado, combinando para formar um desenho fatorial 3 por 3 por 2, com 18 combinações no total. Cada entrevistado recebe apenas uma combinação e podemos assim identificar o efeito de cada um dos fatores separadamente e também da combinação entre eles. Os fatores foram apresentados de maneira direta e concisa de forma a ser o mais natural possível. Dessa forma, a apresentação de todos os tratamentos foi feita de forma a corresponder ao que apareceria nos trechos iniciais de um artigo científico: o autor, a metodologia e o resultado. Qualquer informação adicional sobre cada um dos tratamentos poderia caracterizar “explicação do tratamento” e potencialmente poderia direcionar a resposta dos participantes.

Além dessas variáveis, o formato da comunicação é uma variável de interesse adicional que não pôde ser incluída nessa vinheta por aumentar de forma proibitiva o número de combinações. Por essa razão, uma das perguntas de resultado para essa vinheta (outcome) é uma pergunta sobre qual o formato que o entrevistado gostaria de receber os resultados da pesquisa, com as respostas incluindo as seguintes opções: artigo acadêmico, resumo executivo, conferência acadêmica, conferência na Enap, conferência no ministério, conversa informal com o pesquisador.

A implementação do questionário foi feita entre os dias 16 de novembro e 4 de dezembro de 2020. O início do questionário foi feito somente com após a autorização pelo comitê de ética da Universidade Federal de Pernambuco. A autorização foi dada em 5 de novembro de 2020, com o número de parecer 4.381.695. A partir da análise estatística das questões do *survey*, será possível traçar um panorama quantitativo do uso de evidências e dos principais fatores

explicativos na perspectiva dos próprios formuladores de políticas. Aspectos importantes da tomada de decisão pelos gestores são de difícil captura por meio de instrumentos quantitativos como o utilizado aqui. Entrevistas em profundidade seriam importantes para explorar esses aspectos. Contudo, devido ao contexto da pandemia no qual as entrevistas presenciais foram inviabilizadas e o deslocamento das atividades de trabalho para o home office dificultaram o contato com os gestores, além da demanda de trabalho aumentadas exponencialmente durante um momento de crise onde o trabalho dos gestores se tornam ainda mais importante, um conjunto de entrevistas suficientes para fazer inferências válidas não foi possível. Dessa forma, o aspecto qualitativo fica como caminho a ser explorado em trabalhos futuros.

5.

Mapeamento
descritivo da
produção de
dados e do uso
de evidências
no governo
federal





5. Mapeamento descritivo da produção de dados e do uso de evidências no governo federal

O objetivo desta seção é apresentar os dados do mapeamento observacional quanto à mobilização de evidências no processo de formulação de políticas públicas nos ministérios. O foco, portanto, é mapear onde se mobiliza evidências no processo decisório do governo federal a partir de uma análise incluído dados objetivos e para todos os ministérios. O objetivo dessa análise inicial é oferecer uma descrição do uso de evidências no âmbito do governo federal, a partir de dados administrativos e que podem ser recuperados no tempo, para além do relato ou percepção dos atores envolvidos.

Como visto anteriormente na seção 3, a grande maioria dos trabalhos que buscam identificar o uso de evidências no processo de formulação de políticas públicas se baseia em estudos de caso e com foco nos relatos dos atores. Dessa forma, a análise apresentada nessa seção se mostra original e inovadora ao propor indicadores que permitam a avaliação da mobilização de evidências em todos os ministérios e também ao longo do tempo. Como não poderia deixar de ser, a percepção dos atores também é mobilizada na seção seguinte. A inclusão tanto de dados observacionais quanto a

percepção dos atores permite identificar complementaridades e convergências entre as duas fontes de dados.

Para realizar o mapeamento observacional proposto nessa seção, o primeiro passo é identificar o esforço de produção e disponibilização de dados pelos órgãos do governo federal. Essa análise é feita com a apresentação de um indicador simples de produção/disponibilização de dados pelos ministérios e que podem servir de base para um processo decisório baseado em evidências no referido órgão. Em seguida, o conteúdo das exposições de motivos que fundamentam as proposições de políticas públicas pelo Executivo federal é analisado, classificando aquelas que mobilizam evidências. Com base na análise e classificação desses textos políticos, é possível construir um indicador mais elaborado de mobilização de evidências no processo de formulação de políticas. Por último, é apresentada a correlação entre os dois indicadores.

5.1 Esforço de produção e disponibilização de dados

O esforço de produção e disponibilização de dados é um primeiro passo fundamental porque para usar evidências no processo de formulação de políticas, é necessário a existência de dados e informações para fundamentar a tomada de decisão. Em suma, a produção de dados e informações sobre as políticas públicas¹⁰ implementadas pelos ministérios não é condição suficiente para o uso dessas evidências na formulação de políticas. Contudo, é possível identificar esse estágio como uma condição necessária, dado que não é possível mobilizar evidências na tomada de decisão sem um esforço dos ministérios de produzir ou sistematizar dados sobre as políticas públicas. A forma aqui utilizada de analisar de forma comparativa esse esforço de produção de dados é através do mapeamento das bases de dados por meio da política de dados abertos do governo federal, como descrito na metodologia.

Olhando para o esforço de produção e disponibilização de dados, um exemplo na área de educação seria a política pública que tem como objetivo ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica por meio de ações de assistência técnica e financeira chamada Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego). O Ministério da Educação disponibiliza dados no nível municipal e com série temporal do número de matriculados, informação fundamental para avaliar o alcance e a cobertura da política pública. O ministério também disponibiliza dados de concluintes, que é fundamental para a construção

.....
¹⁰ Uma outra condição necessária seria a produção de dados sobre as políticas públicas implementadas pelo governo federal por fontes externas. Contudo, essa seria uma tarefa que foge ao escopo do presente trabalho.

de indicadores de evasão e avaliar os resultados da política. Por último, o ministério disponibiliza também dados sobre o número de professores, os cursos ofertados e o orçamento alocado, informações relevantes para monitorar a implementação da política no nível local. Com base nessas informações, não é possível dizer que esses dados são efetivamente “usados”, no sentido de incorporados, na tomada de decisão no âmbito do Pronatec. Contudo, é possível afirmar que há um esforço institucional do Ministério da Educação de produzir dados e evidências que possam fundamentar a política.

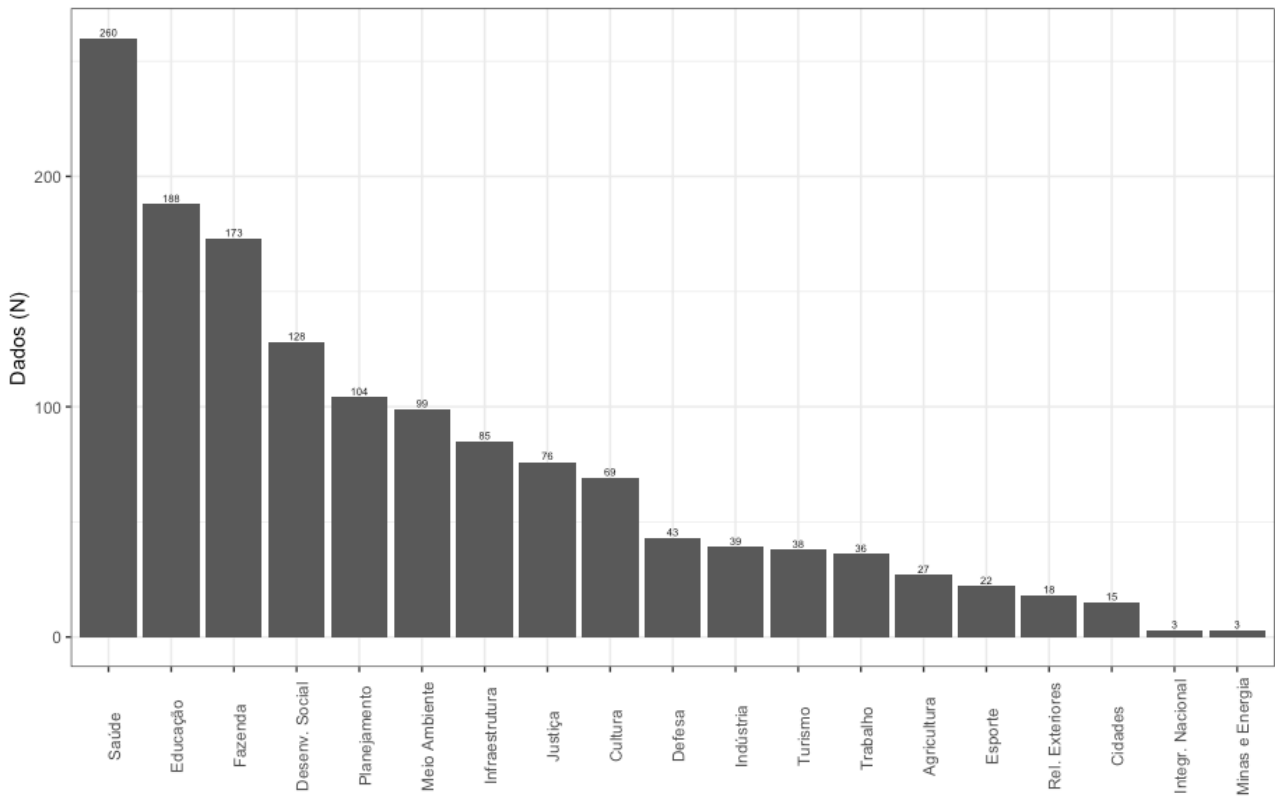
Em tempos de pandemia, onde informações prévias sobre a cobertura dos serviços de saúde são fundamentais para a preparação da resposta governamental e gestão da crise, o Ministério da Saúde tem a sua disposição dados sobre o número de equipes do Programa Saúde da Família, a distribuição das equipes e a cobertura da população, número de Unidades Básicas de Saúde, número de Unidades de Pronto Atendimento em funcionamento, população coberta pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência, além de um cadastro nacional de estabelecimentos de saúde. Esse é um amplo conjunto de dados e indicadores que podem ser mobilizados para a formulação de intervenções e a preparação da contenção do novo coronavírus.

A organização das contas públicas num país federal com três níveis é altamente complexa. Para apoiar a gestão pública, o Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) dedica esforço para o monitoramento da execução orçamentária e financeira da dívida pública federal e também da situação da dívida pública de estados e municípios. Além disso, o ministério produz dados sobre a execução orçamentária no governo federal e também faz o acompanhamento das transferências federais para estados e municípios. Com base nesses dados é possível realizar diagnósticos sobre a situação das contas públicas em diferentes níveis e também traçar planos de ação com base no equilíbrio fiscal do país.

Esses três exemplos mostram ênfases diferentes no esforço de produção e disponibilização de dados pelos ministérios. Alguns desses dados e informações servem para a realização de diagnósticos e a identificação de problemas a serem resolvidos. Outras informações e dados servem para o monitoramento e avaliação de intervenções, com o objetivo de aumentar a efetividade dos programas governamentais. Por último, algumas dessas informações são úteis num momento de crise, no qual é necessário agir rápido e por isso é importante ter informações sobre a capilaridade e alcance das ações do Estado. Em comum, os ministérios citados têm posição proeminente no indicador de esforço de produção e disponibilização de dados, como pode ser visto na figura 3.

Os dados foram extraídos do Portal Dados Abertos do governo federal em julho de 2020. Contudo, os dados representam o acúmulo do esforço de produção de dados de muitas décadas, como pode ser observado no período temporal de cobertura dos dados disponibilizados. Dessa forma, apesar de apresentar uma estrutura do tipo *cross-section*, os dados não indicam que esse seja o esforço de produção de dados exclusivamente do ano de 2020, mas sim um retrato do acúmulo desse esforço ao longo dos anos.

Figura 3 | Esforço de produção e disponibilização de dados pelos ministérios (dados consolidados 2020)



Fonte: elaboração própria com dados do Portal Dados Abertos.

Os ministérios da Saúde, Educação e Fazenda são os ministérios com o maior esforço institucional de produção e disponibilização de dados. Esses são ministérios antigos e tradicionais. Com exceção do Ministério da Fazenda, que passou por uma reestruturação expressiva recente, são ministérios com um amplo histórico e que permitem o amadurecimento organizacional e um legado de monitoramento de ações governamentais. Além desses ministérios, o quarto ministério com o maior esforço de produção de dados e informações é o antigo Ministério do Desenvolvimento Social, atual Ministério da Cidadania. Esse é um ministério relativamente novo e que acabou passando por uma reestruturação recente, mas que vinha construindo uma reputação de preocupação com o monitoramento e avaliação das intervenções. O MDS é frequentemente citado como um exemplo de ministério com uma estrutura organizacional que promove o monitoramento e avaliação de políticas e a forte ênfase na produção de dados corrobora essa visão de um processo decisório preocupado com a produção e evidências.

Batista e Lopez (2020) classificam os ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento social como ministérios de política redistributiva e o Ministério da Fazenda como um ministério de coordenação. Ministérios de política redistributiva são importantes porque suas decisões são divisivas do ponto de vista ideológico e são altamente visíveis pela população. Isso faz com que os atores políticos deem ênfase especial a essas áreas e se preocupem com seus resultados. Já o Ministério da Fazenda pode ser considerado um dos ministérios mais importantes do ponto de vista das políticas que implementa e também por determinar as políticas que os outros ministérios serão capazes de implementar, devido as restrições financeiras e orçamentárias impostas.

Os ministérios com menor desempenho no indicador de esforço de produção e disponibilização de dados são Minas e Energia, Integração Nacional e Cidades. Batista e Lopez (2020) classificam esses ministérios como ministérios de política distributiva (Integração Nacional e Cidades) e de regulação (Minas e Energia). A política regulatória tem como característica principal não afetar grandes grupos, sendo visível somente para os grupos de interesse diretamente envolvidos nas decisões. Isso faz com que o processo decisório envolva somente grupos especializados que disputam na arena interna do Estado. Muitas vezes, na arena regulatória, informação se transforma em poder e por isso é observado que os próprios grupos envolvidos se dedicam a produzir dados e informações sobre a política pública. Esse pode ser um caminho para compreender a baixa ênfase na produção de dados e informações pelo Ministério de Minas e Energia.

Já as políticas distributivas têm como características não terem custos “visíveis”, a definição mais comum é que os atores políticos tomam decisões como se os recursos fossem infinitos. Talvez essa ausência de clareza quanto aos custos da política e o fato de serem regularmente utilizadas em benefício eleitoral, sejam explicações para o baixo esforço de produção e disponibilização de dados. Além disso, vale ressaltar que os ministérios das Cidades e da Integração Nacional são ministérios recentes na estrutura do governo federal e passaram por uma reestruturação expressiva no último governo com a agregação das duas pastas.

Em suma, os dados apresentados nessa seção mostram que ministérios mais tradicionais apresentam maior esforço de produção e disponibilização de dados. Do outro lado, ministérios que implementam políticas menos “visíveis” apresentam pior desempenho no indicador de esforço institucional de produção de evidências para fundamentar o processo decisório de políticas públicas. Um ponto importante dessa primeira análise é que ela corresponde a uma expectativa presente na literatura de que ministérios mais tradicionais como Educação e Saúde seriam mais inclinados a enfatizar a produção de dados para a utilização num processo de tomada de decisão informado por evidências. Sobre o caso especificamente do Ministério da Saúde, é necessário ressaltar que essa é a área mais explorada nos estudos sobre política pública baseada em evidência justamente por causa dessa tradição. Dessa forma, temos uma evidência, ainda que informal, de que a distribuição dos ministérios com base no indicador apresentado de esforço de produção e disponibilização de dados corresponde às expectativas presentes na literatura comparada.

Contudo, é preciso ressaltar, mais uma vez, que o esforço de produção e disponibilização de dados medido a partir da política de dados abertos não se propõe a descrever todo o uso de evidências na formulação de políticas públicas. Dada a complexidade do tema, nenhum indicador será capaz de refletir direta e completamente o “uso” de evidências na tomada de decisão. Todos os indicadores terão suas limitações e o indicador apresentado nessa seção é ainda mais limitado devido a sua manifesta simplicidade. Contudo, oferece um indicativo e algumas interpretações iniciais sobre a variação no esforço de produção de evidências entre os diferentes ministérios e por isso acreditamos ser uma pequena e inicial, mais ainda sim importante, peça do quebra-cabeça que é o estudo do uso de evidências na formulação de políticas. A próxima seção apresenta um outro indicador para o estudo do uso de evidências e analisa em que medida evidências são mobilizadas para justificar inovações de políticas públicas por esses mesmos ministérios.

5.2 Mobilização de evidências na formulação de políticas: análise das exposições de motivos

A efetiva mobilização e incorporação de evidências no processo de formulação de políticas públicas é, na mesma medida que relevante, de difícil observação empírica. As análises que foram desenvolvidas na literatura comparada são fortemente baseadas em estudos de caso e na percepção dos atores envolvidos no processo. Essa opção é extremamente importante porque considera o ponto de vista dos gestores. Contudo, sofre das limitações de generalização e comparabilidade entre diferentes áreas de políticas públicas.

Para analisar a mobilização de evidências na formulação de políticas no Brasil, é apresentada aqui abordagem inovadora que analisa textos de políticas públicas (*policy texts*) como material principal. Esses textos são as exposições de motivos, documentos que acompanham as proposições de políticas públicas apresentadas pelo Executivo para deliberação do Legislativo. Essas exposições de motivos partem dos ministros envolvidos na formulação da proposição e apresentam a justificativa para a necessidade, relevância e viabilidade da política pública proposta. O foco nas exposições de motivos é relevante primeiro porque acompanham as principais decisões do governo, aquelas que propõem modificações na forma e conteúdo da ação do Estado, que ultrapassam os seus limites organizacionais e que por isso precisam de aprovação do Legislativo. Segundo, porque as exposições de motivos são documentos elaborados pelos ministros endereçados ao Presidente da República, mas que também acompanham as proposições também ao longo do processo legislativo.

Nas exposições de motivos os ministros envolvidos na proposta podem escolher justificar a proposição com base em várias razões, ou ainda, apresentar a proposição sem maiores justificativas. O foco aqui está nos documentos que utilizam evidências para fundamentar a necessidade, relevância e viabilidade da política pública proposta. Abaixo podem ser visto alguns exemplos desse tipo de uso de evidências na proposição de políticas.

[PL 3034/2004] “Autoriza a União a conceder indenização por danos morais e materiais aos ocupantes de imóveis residenciais a ela pertencentes, na localidade denominada “Cidade dos Meninos”, que tenham sido expostos a compostos organoclorados”

“(...) Em 1993, após o reconhecimento da exposição da população local aos resíduos referidos, e com base nos resultados dos estudos da Fiocruz, o Juizado de Menores da Comarca de Duque de Caxias determinou a interdição das atividades da Fundação Abrigo Cristo Redentor e a imediata remoção dos menores, sendo o processo de desativação das atividades da Fundação iniciado em 1993 e concluído em 1996. (...) Estudo de avaliação de risco à saúde humana demonstrou a existência de uma mistura de concentrações diversas das seguintes substâncias: isômeros do HCH (alfa, beta, gama e delta), DDT e seus metabólitos (o,p - DDE, p,p - DDE, o,p - DDD, p,p - DDD, o,p - DDT, p,p - DDT), triclorofenol, triclorobenzeno, dioxinas e furanos. (...) Os estudos existentes são suficientes para se concluir que a contaminação ambiental em Cidade dos Meninos é extensa, tendo sido a área foco principal a fonte de contaminação por pesticidas que hoje se encontram dispersos na região, tornando a área de risco para a saúde humana e que as evidências da existência atual de vias de exposição humana às substâncias tóxicas, agravadas pelas características de ocupação rural da região e o modo de vida da população, recomendam providências no sentido de viabilizar a retirada dos moradores da forma menos traumática possível. Para alcançar esse desiderato, afigura-se mister e imperioso que os moradores da Cidade dos Meninos, que estiveram expostos aos compostos organoclorados, sejam indenizados pelos possíveis efeitos deletérios a sua saúde. (...)”

[PL 2733/2008] “Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas”.

“(...) O II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas



no Brasil, promovido pela Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), em 2005, aponta que 12,3% das pessoas, com idades entre 12 e 65 anos, são portadores de alcoolismo e, cerca de 75% já beberam alguma vez na vida. Os dados também indicam o consumo de álcool em faixas etárias cada vez mais precoces e sugerem a necessidade de revisão das medidas de controle, prevenção e tratamento; (...) São de extrema relevância, também, dados do Ministério da Saúde apontando que no Brasil, triênio 1995-97, o alcoolismo ocupava o quarto lugar no grupo das doenças incapacitantes. Em 1996, a cirrose hepática de etiologia alcoólica foi a sétima maior causa de óbito na população acima de 15 anos. Os gastos públicos do Sistema Único de Saúde - SUS, com tratamento de dependentes de álcool e outras drogas em unidades

extra-hospitalares, como os Centros de Atenção Psicossocial - Álcool e Drogas (CAPSad), atingiram, entre 2002 e junho de 2006, a cifra de R\$ 36.887.442,95. Além disso, outros R\$ 4.317.251,59 foram gastos em procedimentos hospitalares de internações relacionadas ao uso de álcool e outras drogas no mesmo período. (...) A urgência desse Projeto se dá em razão do alto índice de consumo do álcool, que causa anualmente 1,8 milhão de mortes no mundo. Além disso, os gastos em procedimentos hospitalares de internações relacionadas ao uso de álcool e outras drogas, bem como de acidentes automobilísticos decorrentes do uso de álcool, vêm aumentando sobremaneira, trazendo graves conseqüências para elaboração e implantação de políticas públicas nessa área. (...)”

[MPV 872/2019] “Dispõe sobre a Prorrogação do Prazo de Manutenção das Gratificações de Gabinete (GR) e das Gratificações Temporais (GT) Destinadas a Servidores ou Empregados Requisitados pela Advocacia-Geral da União”. “Os riscos decorrentes desse comprometimento do quadro de pessoal da AGU não se restringem a seu âmbito, sendo por mais de uma vez reconhecidos em documentos exarados por órgãos de controle da Administração, a

exemplo dos Acórdãos nº 571 – Plenário, de 2008, e do Acórdão nº 2138 – Plenário, de 2017, ambos proferidos pelo Tribunal de Contas da União. Desta última deliberação da Corte de Contas, prolatada ano passado, convém transcrever os seguintes excertos:

A situação do quadro efetivo de serviço de apoio administrativo tende a deteriorar-se ainda mais pela elevada expectativa de aposentadorias nos próximos anos, chegando ao percentual de 51,9% em 2020, considerando o critério conservador de servidores efetivos que já percebem o abono permanência. Sem falar da possibilidade de inativação de funcionários

requisitados e cedidos, os quais compõem expressiva força de trabalho de apoio à Advocacia-Geral da União, não se tendo ciência das respectivas expectativas de aposentadoria. Para se ter a dimensão dos impactos da não prorrogação do prazo de vigência de tais gratificações, notadamente os efeitos sobre a continuidade dos serviços de apoio à atividade jurídica em Brasília, local que concentra a maior parte dos beneficiários de tais gratificações, estes funcionários representam aproximadamente 35% (trinta e cinco por cento) da força de trabalho da capital (área administrativa de órgãos da AGU sediados no Distrito Federal). E se compararmos com o número total de funcionários requisitados pela AGU na capital federal, o universo dos beneficiários dessas gratificações atinge 77,3% (setenta e sete inteiros e três décimos por cento), ou seja, de cada dez servidores requisitados para trabalhar na área administrativa em órgãos da AGU em Brasília, sete deles recebem as gratificações que ora se propõe postergar a vigência.”

O primeiro exemplo mostra a mobilização de evidências a partir do monitoramento e avaliação, no sentido mais tradicional da ideia de políticas públicas baseadas em evidências na qual o ciclo de políticas públicas vem a mente com o resultado de avaliações sendo a fonte de reformulações de políticas. O segundo exemplo mostra a incorporação de evidências científicas a partir de estudos desenvolvidos em instituições externas na formulação de políticas públicas. O terceiro exemplo mostra a incorporação de resultados de mapeamento desenvolvido por uma secretaria do governo como forma de embasar o diagnóstico de um problema e a necessidade de reformulação da intervenção do Estado. No último exemplo, as informações que orientam o diagnóstico negativo e a intervenção do Estado partem de um órgão de controle.

Em conjunto, esses são exemplos da mobilização de evidências na formulação de políticas públicas no âmbito do governo federal. Contudo, quão generalizado é esse uso? Há diferenciação na mobilização de evidências de acordo com a área de política pública? Ou ao longo do tempo? Essas questões só podem ser respondidas com a análise mais sistemática do conjunto de exposições de motivos que acompanham a produção de políticas públicas pelo Executivo federal. A opção aqui foi pela análise de todas as exposições de motivos relacionadas a proposições legislativas no período de 1995 a 2019. Com um total de 2.049 documentos, a codificação manual se torna inviável e de certa forma não recomendada, dado o custo envolvido e a subjetividade na classificação. A abordagem implementada é então a de utilização de algoritmos de aprendizado de máquina supervisionado, como descrito na metodologia.

Para implementação da abordagem supervisionada de classificação dos textos, uma amostra aleatória de 250 documentos foi codificada manualmente em duas codificações independentes. O critério utilizado para classificar uma proposição como mobilizando evidências é a utilização de dados e informações de pesquisas internas ou externas sobre o tema de política pública ou especificamente dados de monitoramento e avaliação da política pública. Não é considerado uso de evidências o embasamento jurídico das proposições ou estimativas de viabilidade e impacto orçamentário. Essas informações são excluídas porque são obrigatórias em alguns tipos de políticas públicas e também porque o foco do presente trabalho é na mobilização de evidências no sentido de pesquisa e de monitoramento e avaliação de políticas.

Após a dupla codificação, foi feita a checagem da convergência na classificação. Houve discordância na classificação entre as duas codificações em 16 dos 250 documentos classificados manualmente. Foi realizada então uma checagem final

dessas 16 proposições para resolução da divergência. Dessa forma, o conjunto final dos 250 documentos utilizados como conjunto de treinamento (*training set*) obedece aos critérios de confiabilidade. Finalizado esse procedimento manual, os documentos no conjunto de treinamento são utilizados para treinar os algoritmos. O primeiro passo é avaliar a performance dos algoritmos utilizados. Nesse procedimento, 200 documentos foram utilizados como conjunto de treinamento (*training set*) e os outros 50 documentos foram utilizados como conjunto de teste (*test set*). Como a codificação correta foi feita por um ser humano (no caso aqui em questão, por três) e já sabemos o código “correto” para os 50 documentos utilizados como conjunto de teste, este procedimento nos permite identificar o desempenho do algoritmo. que serão utilizados na classificação do conjunto total de documentos.

Três estatísticas são usadas para esta tarefa. A precisão (*precision*) se refere à frequência com que o algoritmo prevê que um documento pertença a um código (classe) pertencente de fato a esse código, com base no código atribuído manualmente. Recall se refere à proporção de documentos em um código que o algoritmo atribui corretamente a esse código. O F-Score produz uma média ponderada de precisão e recall, em que o nível mais alto de desempenho é igual a 1 (JURKA *et al.* 2013).

Tabela 1 | Performance dos algoritmos

	Precision	Recall	F-Score
Support Vector Machine (SVM)	0.925	0.650	0.690
Random Forest	0.910	0.550	0.540
Boosting	0.655	0.540	0.530

Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.

Os resultados mostram que a precisão é superior a 0,6 em todos os algoritmos apresentados, o que significa que o código que o algoritmo atribui a um documento é o código correto em 60% dos casos. Notar que no caso dos algoritmos SVM e Random Forest, essa precisão é maior que 90%. O recall é maior que 0,5 em todas as aplicações. Que significa que mais que mais que 50% dos documentos numa determinada classe são corretamente atribuídos a essa classe pelo algoritmo. Notar que o recall é menor que o precision nessa aplicação

específica principalmente porque o número de proposições classificadas como “não-usa evidências” é muito maior que o de proposições classificadas como “usa evidências”. Contudo, devido ao fato de a baixa incidência no uso de evidências ser uma característica do conjunto de documentos analisados, não há uma forma de contornar essa distribuição assimétrica sem introduzir outras formas de viés.

O SVM apresenta melhores resultados do que os outros dois algoritmos considerando o F-Score. Contudo, mesmo o SVM sendo superior aos demais, a opção aqui implementada foi a de não utilizar somente um algoritmo para fazer a classificação do corpus e sim o conjunto de algoritmos apresentados. Isso porque mesmo que esses algoritmos mostrem resultados consistentes, ainda há um erro de atribuição. Como cada algoritmo tem seus pontos fortes, a abordagem implementada aqui é usar todos os três ao mesmo tempo e trabalhar com a regra da maioria, isto é, a concordância de pelo menos dois algoritmos em um código.

A Tabela 2 mostra o recall, que significa a porcentagem de códigos atribuídos corretamente, e cobertura, que significa a porcentagem do total de documentos que o conjunto está codificando. Os resultados mostram que o recall é de 84% considerando a regra da maioria, e esse procedimento cobre 100% do conjunto de teste. A cobertura é alta, o que minimiza trabalhos posteriores de checagem na atribuição.

Tabela 2 | Performance do conjunto (ensemble)

	Ensemble Coverage	Ensemble Recall
n >= 1	1.00	0.840
n >= 2	1.000	0.840
n >= 3	0.920	0.85

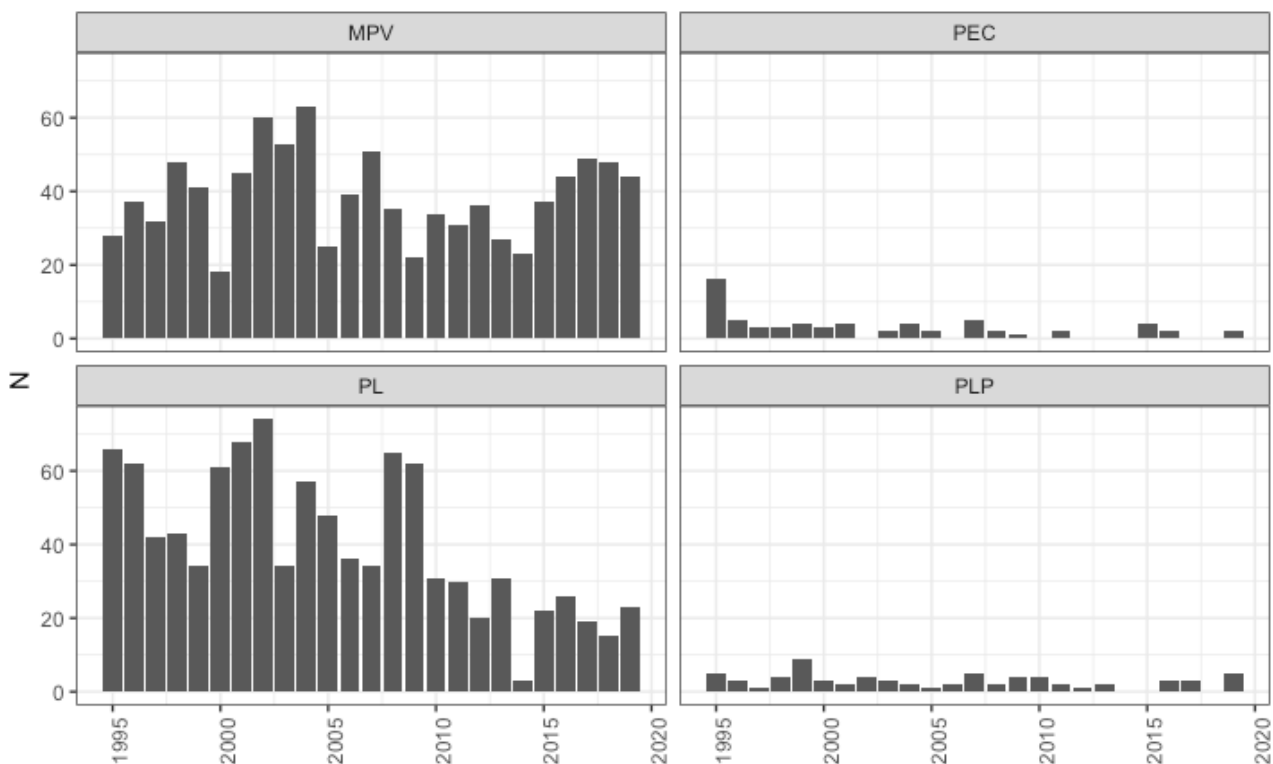
Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.

Uma vez classificados os documentos, procedemos então para a análise descritiva do conteúdo das exposições de motivos das proposições legislativas do Executivo federal. Um primeiro ponto a ser explorado é a variação no nível de detalhamento desses documentos. Algumas exposições de motivos são longas e com motivações para a necessidade, relevância e viabilidade da política pública

enumeradas em lista. Algumas dessas incluem ainda gráficos e tabelas para apresentar dados e informações relevantes para a tomada de decisão. Contudo, outras exposições de motivos são curtas e genéricas, restringindo-se a uma breve descrição do conteúdo da política pública proposta, sem maiores explicações ou justificativas.

O primeiro resultado é quanto a distribuição geral da agenda de políticas públicas do Executivo Federal, observada a partir das proposições apresentadas ao Legislativo no período de 1995 a 2019. A figura 4 mostra que enquanto o número de Projetos de Emenda Constitucional (PEC) e Lei Complementar (PLP) é estável e baixo ao longo do tempo, a maior parte da agenda de políticas do governo é submetida ao Congresso na forma de Medidas Provisórias (MPV) e de Projeto de Lei Ordinária (PL). A informação no gráfico 4 dá a dimensão do tamanho da agenda de políticas, com cerca de 100 proposições apresentadas por ano, com esse número caindo expressivamente no período depois de 2008. Além disso, a figura mostra que a agenda vem alternando de majoritariamente apresentada na forma de projetos de lei, para agora se concentrar mais fortemente no formato de medida provisória.

Figura 4 | Agenda legislativa do Executivo federal

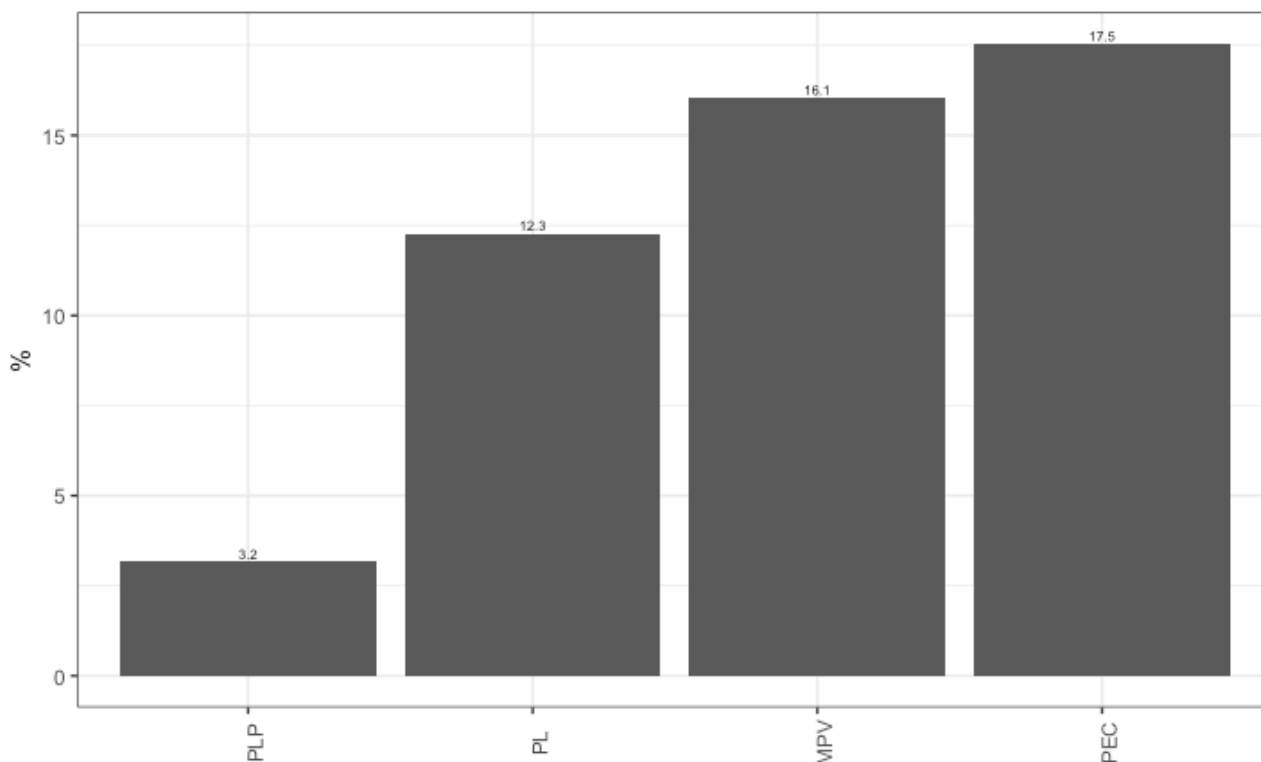


Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.

Dada a magnitude da agenda de políticas do Executivo Federal, a primeira questão é com relação à mobilização de evidências nessas proposições. Isto é, dado que a agenda do Executivo é ampla e que a literatura especializada de Ciência Política indica a dominância da agenda legislativa do Executivo no processo decisório, quantas dessas proposições mobiliza evidências em suas justificativas? A análise do período de 1995 a 2019 engloba o total de 2.049 proposições substanciais do Executivo Federal. Isto é, exclui pedidos de abertura de crédito extraordinário. Os resultados mostram que dessas proposições, 286 mobilizam evidências, enquanto 1.763 não mobiliza. Esse resultado dá uma distribuição geral de 14% mobilizando evidências e 86% não mobilizando.

Há três formas de interpretar esse resultado. A primeira é que o uso de evidências seria baixo, já que a maioria das proposições não mobiliza evidências. Contudo, há de se ponderar que não há base de comparação para indicar se esse número é considerado alto ou baixo. Além disso, 14% de mobilização de evidências é um número bastante expressivo, considerando os custos envolvidos na utilização de evidências e não outras fontes de justificativas. Por último, é importante considerar que o foco nas proposições legislativas já tentar delimitar a análise em decisões relevantes de políticas públicas e não decisões corriqueiras do dia a dia da administração pública. Contudo, a análise das proposições revela que muito do que é proposto pelo Executivo como inovação legislativa ainda se refere a decisões de impacto delimitado ao funcionamento da administração pública, como criação de cargos, reestruturação de carreiras e de agências. Isto é, não tratam efetivamente de introdução de novos programas e novas políticas públicas. Em suma, a maioria das proposições não mobiliza evidências, mas talvez nem tudo precise de fato utilizar já que não trata de criação ou ajustes de programas e políticas públicas.

Figura 5 | Mobilização de evidências por tipo de proposição

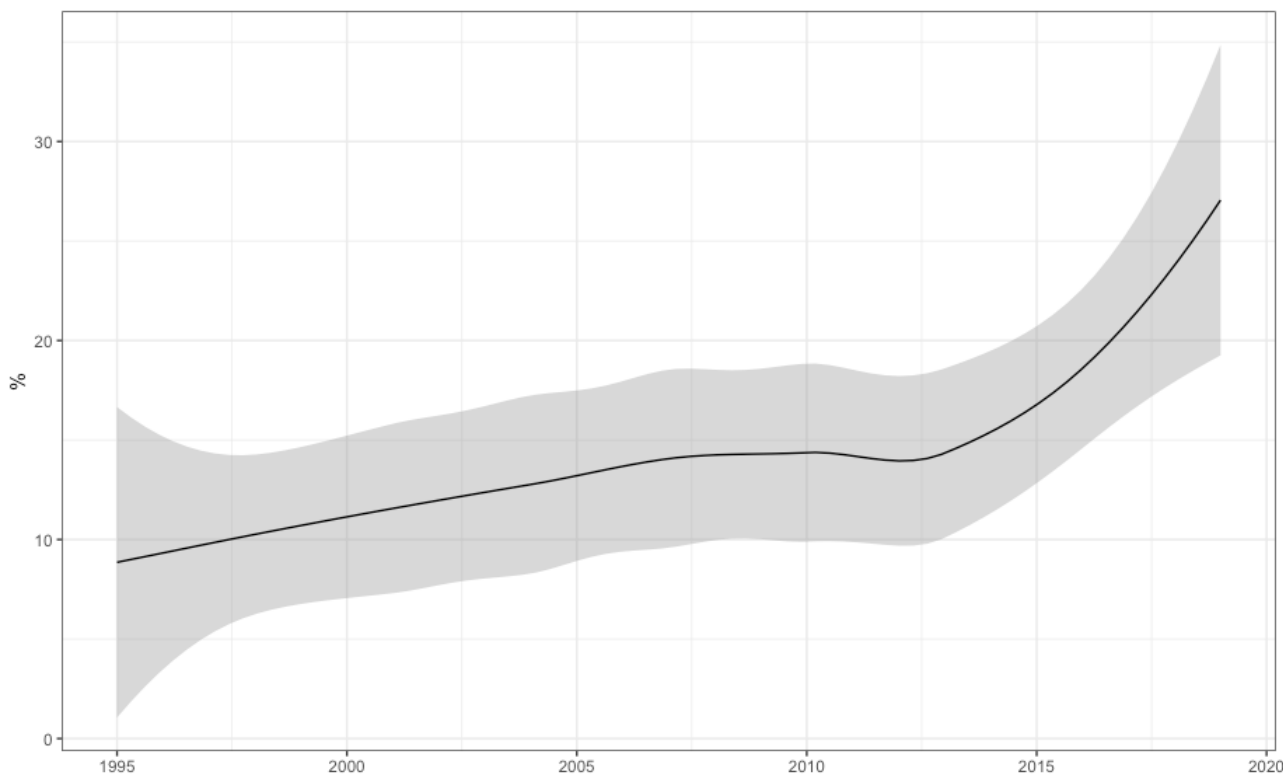


Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.

A figura 5 mostra a distribuição do uso de evidências de acordo com o tipo de proposição. As intervenções mais complexas e, geralmente, de maior impacto, são as emendas constitucionais. Dessa forma, seria esperado que esse tipo de proposição apresentasse maior incidência na mobilização de evidências. A figura 5 mostra que esse de fato é o caso e que reformas constitucionais (PEC) são mais propensas a apresentar justificativas baseadas em evidências. Um resultado contra intuitivo é que o segundo tipo que mais apresenta mobilização de evidências é a medida provisória. Seria esperado que as medidas provisórias (MPV) mobilizassem menos evidências que projetos de lei (PL) devido ao caráter urgente e muitas vezes transitório das intervenções. Contudo, uma possível interpretação para esse resultado é que nas medidas provisórias os ministros são chamados a apresentar explicitamente as justificativas para “relevância” e “urgência” da medida. Dessa forma, evidências acabam sendo mais mobilizadas para justificar esses aspectos necessários da medida provisória e não obrigatórios dos projetos de lei.

A figura 6 apresenta a distribuição temporal do uso de evidências na formulação de políticas públicas. Uma discussão sempre presente no debate sobre políticas públicas baseadas em evidências é como, além de uma prática no processo decisório, o PPBE também pode ser considerado um movimento, ou ao menos um discurso cada vez mais enfatizado e incentivado na arena governamental. Esse discurso se traduz em algumas iniciativas governamentais de incentivar a produção de dados e também do monitoramento e avaliação das políticas, como foi discutido na segunda seção deste trabalho. A pergunta que fica é então, dado o aumento da ênfase nesse discurso de políticas públicas baseadas em evidências, no Brasil podemos observar que a mobilização de evidências vem aumentando no tempo?

Figura 6 | Distribuição temporal da mobilização de evidências



Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.

Na figura 6 é possível ver uma curva de tendência no uso de evidências a partir do percentual das proposições apresentadas pelo governo que mobilizam evidências em suas justificativas. A opção pela curva de tendência tem por base identificar o padrão temporal, suavizando as variações entre um ano e outro. O resultado indica que a mobilização de evidências vem de fato aumentando no tempo. A média do percentual do uso de evidências variou e aumentou de 10 a 15% no período de 1995 a 2010, aumentando no período seguinte. Importante notar que essa parece ser uma tendência temporal, já que o período de aumento mais expressivo na mobilização de evidências envolveu três presidentes com posicionamentos ideológicos bem distintos, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro.

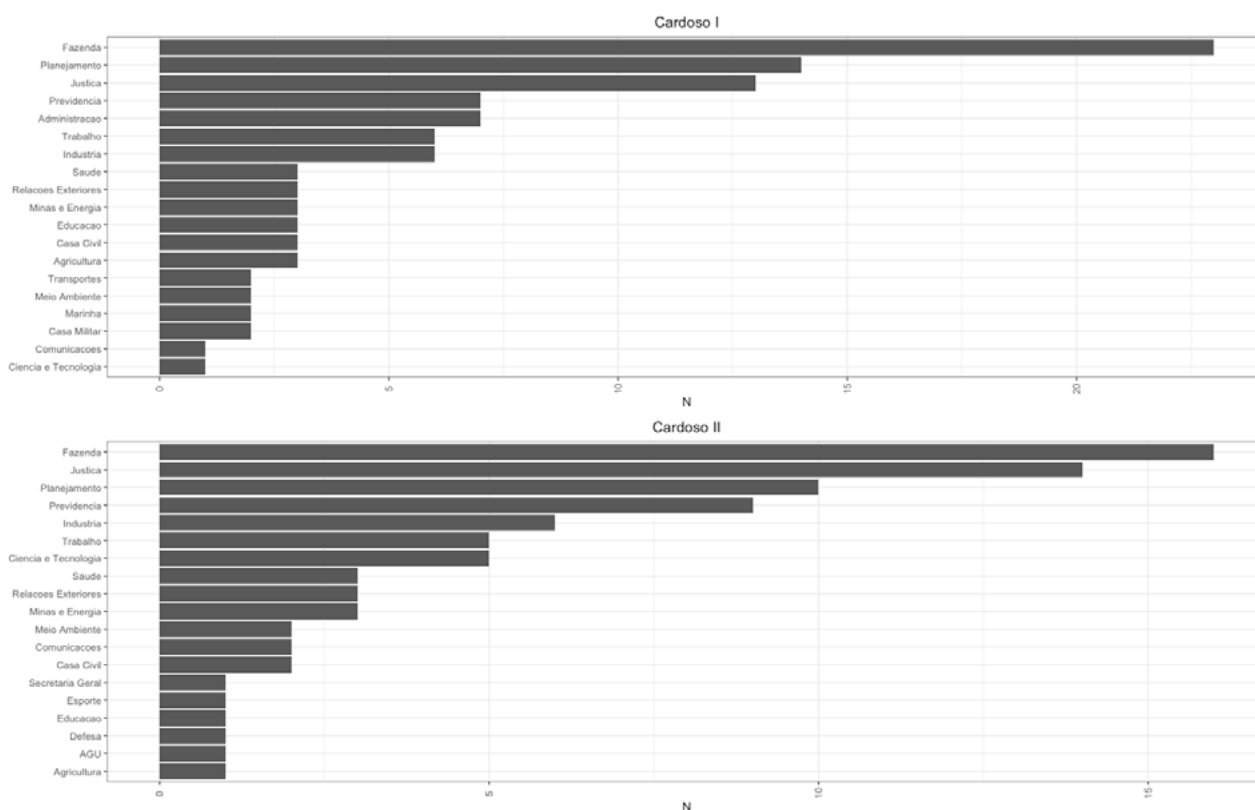
Uma outra explicação para o crescimento na ênfase em evidências na formulação de políticas é a profissionalização e a capacitação cada vez maior da burocracia federal no Brasil também a estrutura organizacional do governo que vem promovendo a criação de órgãos orientados prioritariamente para o monitoramento e avaliação de políticas públicas. Um desses casos é a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (atual Ministério da Cidadania), que nasceu como a expressão de uma orientação para a tomada de decisão orientada por evidências e que se mostrou como um caso exemplar, principalmente na gestão do reconhecido internacionalmente Programa Bolsa Família. Além desse órgão setorial, é possível citar numa perspectiva de coordenação das diferentes áreas governamentais o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O CMAP tem como objetivo a avaliação de políticas públicas e também tem como proposta monitorar a implementação das alterações das políticas públicas recomendadas. O CMAP é liderado pelo Ministério da Economia e conta também com integrantes da Casa Civil e da Controladoria Geral da União. As duas iniciativas são recentes e exemplificam o crescimento dessa maior ênfase organizacional no monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Uma ressalva inicial nesses dados é a de que o foco está nos percentuais. Então, proporcionalmente o uso de evidências vem crescendo, mas como visto na figura 4, nesse mesmo período o tamanho da agenda legislativa apresentada pelos presidentes vem diminuindo. Isso quer dizer que a ênfase na mobilização de evidências vem aumentando no tempo, mas a capacidade de produção de inovações legislativas vem diminuindo nesse mesmo período. Em suma, mais políticas vem mobilizando evidências proporcionalmente, mas menos políticas vem sendo introduzidas.

Analisado o tempo, o foco passa para os órgãos do governo. Quais ministérios mobilizam mais evidências em suas decisões? Essa análise é complicada porque uma proposição pode ter vários ministérios envolvidos. De fato, o número mínimo de ministérios “autores” de uma proposição é, obviamente, de 1 ministério, mas o número máximo chega a 11 ministérios envolvidos na decisão sobre a proposição legislativa. A estratégia aqui utilizada foi analisar todos os ministérios envolvidos na proposição e não fazer um julgamento subjetivo sobre qual ministério seria o autor único. Analisando todos os ministérios que “autoram” a exposição de motivos, é possível identificar os ministérios que na sua atuação mobilizam mais evidências. Essa parece ser uma descrição mais próxima da realidade do processo decisório de políticas públicas que devido a intersetorialidade envolve vários atores simultaneamente. Como o conjunto de ministérios varia ao longo do tempo, de acordo com as preferências de organização do governo pelos presidentes, a opção foi por apresentar o uso de evidências pelos ministérios separados em cada governo no período.

A primeira figura nessa análise da distribuição de ministérios no uso de evidências apresenta os dados para a gestão de Fernando Henrique Cardoso. Os resultados mostram que alguns ministérios se destacam no uso de evidências. Esses ministérios são Fazenda, Planejamento, Justiça e Previdência. No caso do primeiro mandato de FHC, também se destaca o Ministério da Administração e Reforma do Estado. Algumas considerações podem ser feitas sobre essa distribuição. Primeiro que esses ministérios são geralmente considerados os mais importantes na composição do governo. Além disso, a forte ênfase observada nos ministérios da Fazenda e do Planejamento pode ser causada em parte pelo papel de coordenação desses ministérios, que participam ativamente da tomada de decisão dos ministérios setoriais, para além dos seus limites organizacionais e temáticos (BATISTA e LOPEZ, 2020).

Figura 7 | Mobilização de evidências por ministério - Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)



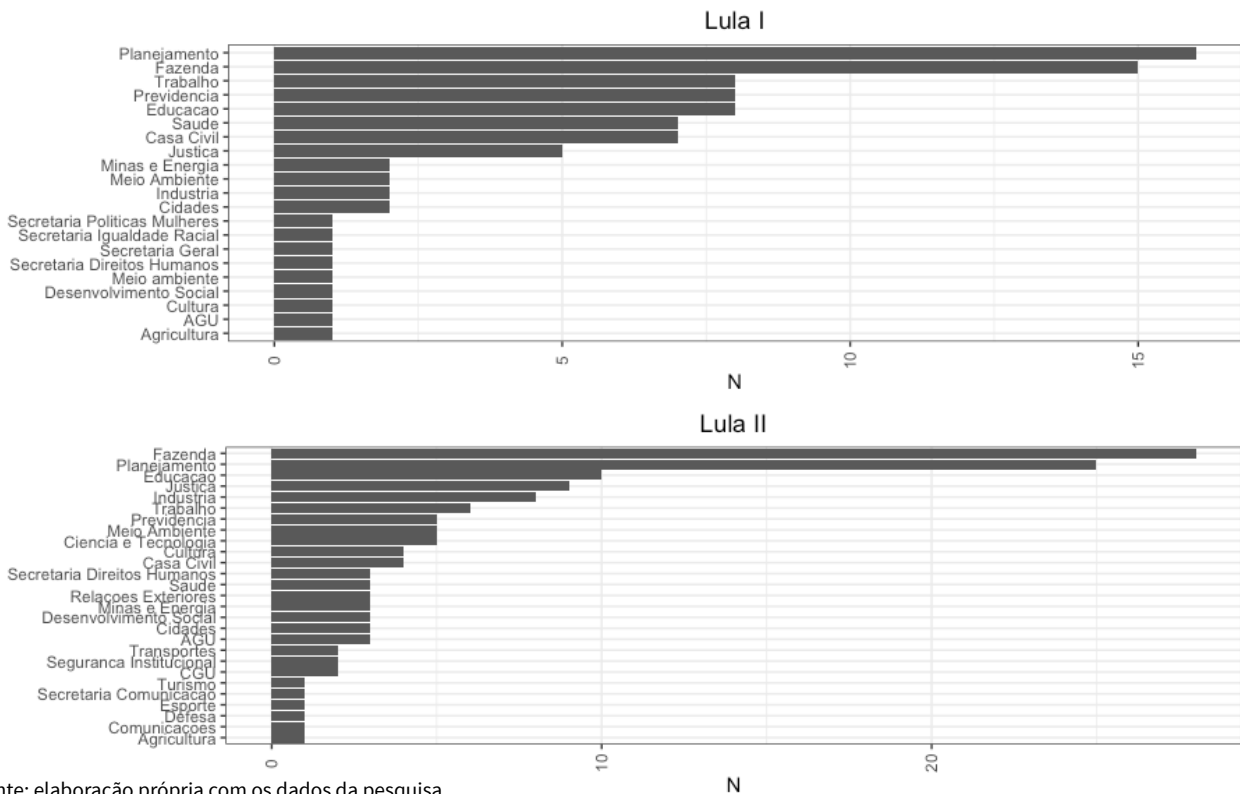
Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.

Contudo, alguns casos são específicos da gestão FHC. Por exemplo, no caso do Ministério da Administração, o ministro da pasta durante o período foi o Bresser Pereira, ministro reconhecidamente técnico e que tinha como orientação a fundamentação das suas decisões baseada em pesquisa. As exposições de motivos que acompanham as suas proposições, principalmente a relacionada a reforma administrativa, são extremamente detalhadas, com gráficos e tabelas, além de fontes de dados múltiplas. Para além das exposições de motivos, e também como forma de validação externa, é preciso mencionar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), documento que fundamenta as decisões do ministro e que até hoje é utilizado como documento de estudo na academia.

Na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva é possível observar que a forte participação dos ministérios da Fazenda e do Planejamento se mantém, indicando ser essa possivelmente uma característica estrutural do processo de formulação de políticas no âmbito do governo federal. Contudo, as prioridades temáticas

depois desses dois ministérios centrais variam, com mais ênfase na área social. No primeiro mandato é possível notar a maior mobilização de evidências nas áreas de trabalho, Previdência, Educação e Saúde.

Figura 8 | Mobilização de evidências por ministério - Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)



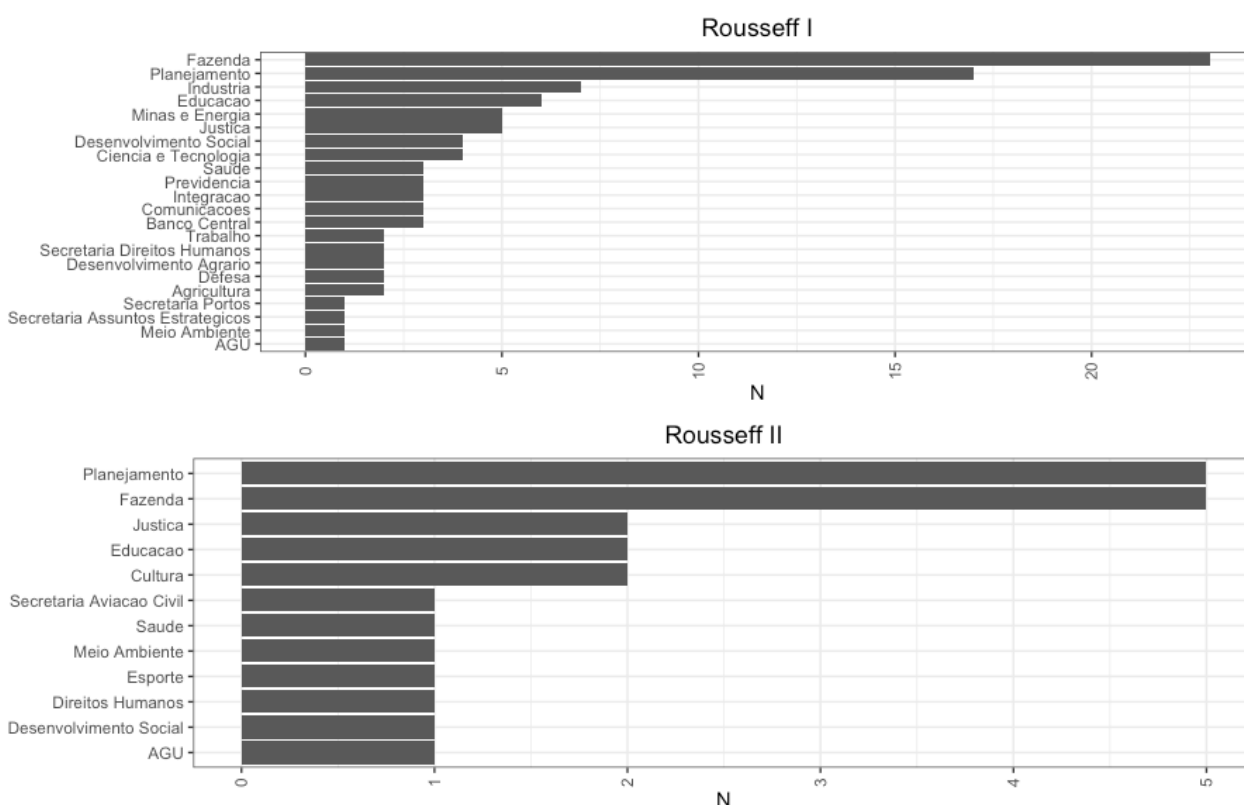
Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.

No segundo mandato, as áreas temáticas de maior ênfase no uso de evidências são, para além das constantes Fazenda e Planejamento, Educação, Justiça, Indústria e Trabalho. Esse resultado indica a ênfase do governo na área social, mas também nos aspectos de produção e criação de renda. Um exemplo importante de uso de evidências, não somente no governo Lula, mas nos demais governos, são as proposições apresentadas todo ano para reajuste do salário mínimo, onde é possível acompanhar a mobilização de evidências ano a ano. Essa é uma proposição que geralmente tem em sua justificativa uma forte ênfase na mobilização de evidências, principalmente dados, pesquisas e projeções dos próprios ministérios, mas também pesquisas realizadas de forma externa, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), organizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Importante ressaltar nesse período a área de desenvolvimento social, responsável pela gestão do Programa Bolsa Família, que inovou ao estabelecer toda uma estrutura organizacional de monitoramento e avaliação da política pública, como já mencionado anteriormente. O exemplo da área de desenvolvimento social também ressalta uma das limitações dos dados aqui utilizados já que foca em cada proposição como sendo equivalente, sem ponderação de sua relevância ou impacto estrutural ou orçamentário.

A figura 9 apresenta a distribuição de ministérios de acordo com a mobilização de evidências nas exposições de motivos nas quais eles participam ativamente durante a gestão de Dilma Rousseff. Essa gestão tem uma particularidade que é a interrupção do segundo mandato no ano de 2016. Dessa forma, o segundo mandato conta com um número reduzido de observações e também deve ser lido com o cuidado de considerar o período de crise e instabilidade política no qual se insere.

Figura 9 | Mobilização de evidências por ministério - Governo Dilma Rousseff (2011-2016)

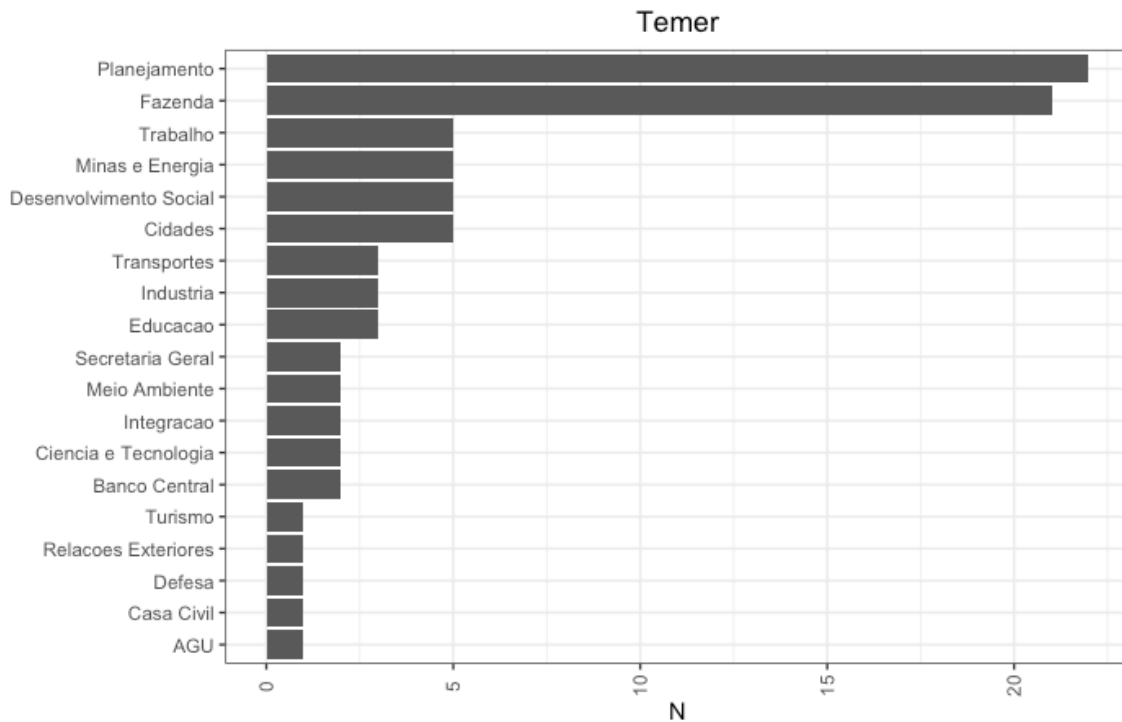


Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.

No primeiro mandato, as áreas enfatizadas são Indústria, Educação, Minas e Energia e Justiça. Interessante notar que a mobilização de evidências por vezes aparece com motivações diferentes. Enquanto na área social, as evidências mobilizadas são geralmente na forma de demanda ou necessidade da política pública frente a um problema social. Nas áreas de regulação, como indústria e minas e energia, a mobilização de evidências vem num formato de “proteção” da proposição ou de antecipação de potenciais críticas ou problemas. Trabalhos futuros podem utilizar esses dados para explorar as motivações aqui mencionadas de forma mais sistemática. Uma curiosidade ainda do primeiro mandato de Rousseff é a ênfase no Ministério de Minas e Energia, ministério ocupado pela mesma Dilma Rousseff durante o governo Lula.

O segundo mandato de Rousseff durou um pouco mais de 1 ano e por isso o número de proposições apresentadas ao legislativo é reduzido. Contudo, nesse breve período a ênfase foi em ministérios como Justiça, Educação e Cultura, que aparece com relevância pela primeira vez no período. Após o impeachment de Rousseff em 2016, Michel Temer assumiu o governo. A figura 10 apresenta a mobilização de evidências por ministério durante a gestão Temer.

Figura 10 | Mobilização de evidências por ministério - Governo Michel Temer (2016-2018)

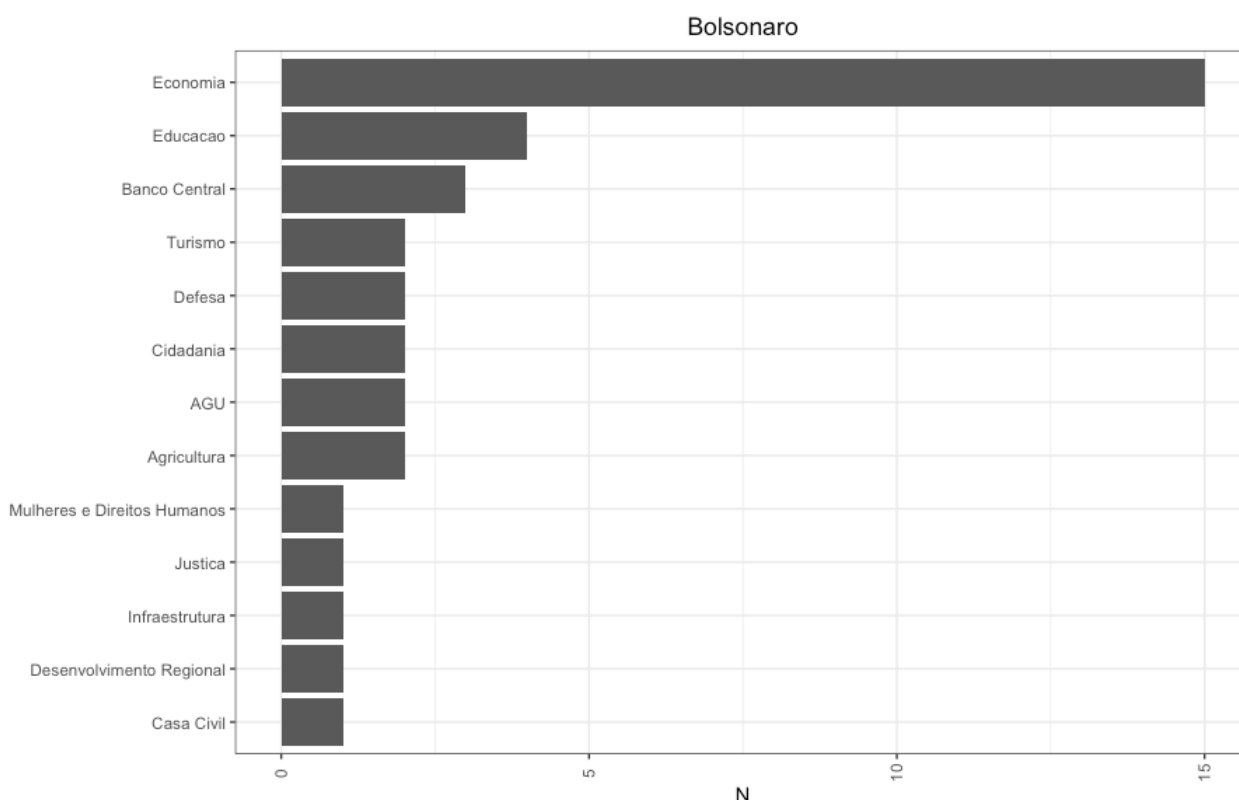


Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.

Na gestão Temer, as ênfases temáticas são nos ministérios do Trabalho, Minas e Energia, Desenvolvimento Social e Cidades. A conjunção dessas diferentes ênfases não permite identificar um direcionamento substancial do conteúdo das políticas ao uso de evidências, já que engloba áreas bem diferentes. Um aspecto importante a ressaltar nesse período é o “desaparecimento” do Ministério da Saúde, área extremamente enfatizada como sendo um exemplo na produção e mobilização de evidências e que apareceu com destaque em todos os governos anteriores.

A figura 11 mostra a distribuição de ministérios no primeiro ano da gestão Bolsonaro de acordo com a mobilização de evidências nas exposições de motivos. Um resultado relevante desse primeiro ano, mesmo que somente um ponto no tempo não indique de fato uma tendência no governo, é a concentração do processo decisório no Ministério da Economia. Isso ocorre em proposições sobre temas diversos e geralmente vem exclusivamente desse Ministério, ao contrário dos outros governos, onde a participação de ministérios de coordenação vinha no sentido de acompanhar os ministérios temáticos. Outro ponto interessante nesse período é a proposição legislativa que propõe a criação de um pagamento extra no Bolsa Família (décimo-terceiro) que explicitamente cita as pesquisas acadêmicas realizadas sobre os impactos do Bolsa Família na sociedade. Esse é apenas um exemplo isolado, mas que mostra a incorporação explícita das avaliações de impacto produzidas.

Figura 11 | Mobilização de evidências por ministério - Governo Jair Bolsonaro (2019-)



Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.



Por último nessa análise da distribuição do uso de evidências por ministério, a figura 12 mostra a distribuição geral com base numa compatibilização dos ministérios ao longo do tempo. Essa compatibilização foi realizada com o objetivo de permitir a correlação entre o número de proposições mobilizando evidências com o indicador de esforço de produção de dados pelos ministérios apresentado no início dessa seção. Essa correlação é apresentada na figura 13. A compatibilização considera somente os ministérios que aparecem no indicador de esforço de produção de dados e por essa razão apresenta um número reduzido de ministérios e somente aqueles que compuseram governos recentes¹¹.

A figura 12 confirma o padrão observado nos diferentes governos da forte participação dos ministérios da Fazenda e do Planejamento da formulação de políticas públicas que mobilizam evidências em suas justificativas. Esses dois ministérios aparecem em posição de destaque, distanciando-se dos ministérios seguintes na distribuição. Esse resultado mostra a relevância constante desses ministérios para um processo de formulação de políticas públicas baseadas em evidências, independente do direcionamento político e conteúdo substancial das políticas adotadas¹².

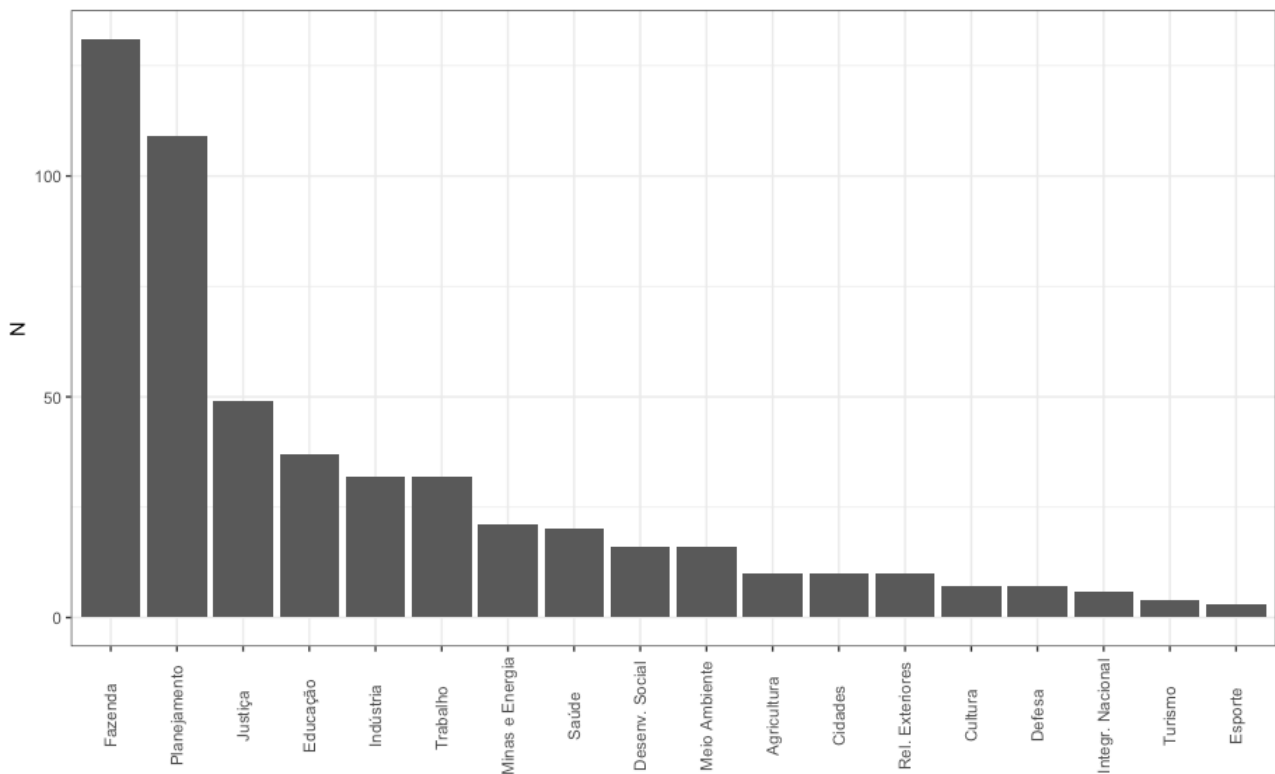
Os ministérios seguintes na distribuição são Justiça, Educação, Indústria e Trabalho. As áreas de Justiça, Educação e Trabalho são de certa forma esperadas nesse topo da distribuição, uma vez que são áreas tradicionais e com histórico de produção de mobilização de dados e informações na tomada de decisão. O Ministério da Indústria é a observação que chama a atenção, dado que não é uma área normalmente explorada nos estudos sobre política pública baseada em evidência. Esse se constitui então num resultado relevante da pesquisa ao mostrar que áreas normalmente não enfatizadas podem estar desenvolvendo processos de tomada de decisão fundamentados em dados e informações sistemáticas.

.....
¹¹ Para compatibilizar os ministérios, principalmente considerando a reorganização implementada no governo Bolsonaro que fundiu vários ministérios, utilizamos o código orçamentário dos ministérios que “englobaram” outros ministérios. Por exemplo, no caso dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, o Ministério da Economia manteve o código orçamentário do Ministério da Fazenda e por essa razão as proposições apresentadas pelo Ministério da Economia aparecem como Ministério da Fazenda na figura.

¹² Uma potencial crítica a essa posição de proeminência dos ministérios da Fazenda e do Planejamento é a de que essa posição é influenciada pela forma como as proposições são contadas na presente análise. Como cada ministério é contado individualmente e os ministérios da Fazenda e do Planejamento tendem a participar das proposições junto com os ministérios temáticos, a posição desses ministérios acaba aumentando expressivamente. Defendemos que a participação desses ministérios tem um papel relevante de coordenação governamental e não somente de que representa um aspecto formalista da anuência desses ministérios. Contudo, a apresentação desagregada dos ministérios dá ao leitor a possibilidade de formar o julgamento contrário e focar somente na participação dos ministérios temáticos, ignorando os ministérios de coordenação, se assim achar mais apropriado.

Os ministérios que chamam atenção por aparecerem somente em posição intermediária na distribuição são os ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social. Isso por serem os ministérios mais comumente enfatizados quando falamos num processo decisório e formulação de programas governamentais baseados em evidências. Essa posição intermediária pode ser explicada pelo fato de que esses ministérios são fundamentais na condução da política social no Brasil, mas que uma vez formulados os programas e aprovados através do envio de proposição legislativa ao Congresso, o foco se desloca para a implementação. Por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Social é responsável pelo Programa Bolsa Família. Uma vez aprovada essa inovação no legislativo, o foco se deslocou para o monitoramento de sua implementação e avaliação dos resultados. As alterações legislativas referentes ao programa se tornam marginais e restritas numericamente. Daí o resultado intermediário na distribuição.

Figura 12 | Mobilização de evidências por ministério (1995-2019)



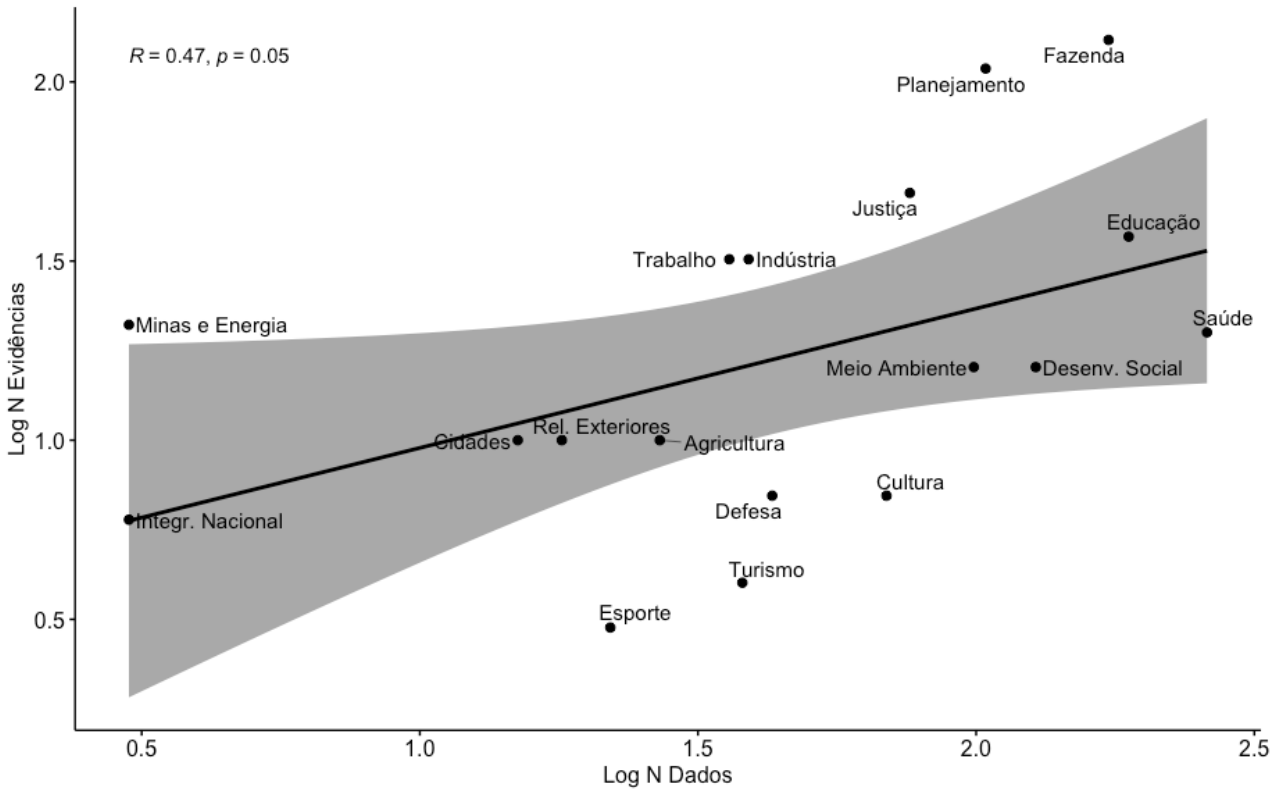
Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.

Por último, alguns ministérios aparecem no final da distribuição, com baixa mobilização de evidências. Esses são os ministérios do Esporte, Turismo e Integração Nacional. Esporte e Turismo são áreas bem pequenas de intervenção, quando comparados aos demais ministérios. Também são ministérios considerados como de regulação de pequenos setores (BATISTA; LOPEZ, 2020) e que possuem baixa participação no processo de formulação de políticas de forma geral. Já o Ministério da Integração é responsável por um dos maiores orçamentos flexíveis no governo (orçamento de investimentos) e por isso as suas decisões representam forte impacto. Contudo, a dinâmica dos ministérios que controlam políticas do tipo distributiva (BATISTA; LOPEZ, 2020) é a de programas mais localizados e de impacto concentrado forte. Talvez por essa razão, o ministério tenha baixa mobilização de evidências na formulação de suas decisões.

A figura 13 apresenta a correlação entre o indicador de uso de evidências na formulação de políticas com o indicador de esforço de produção de dados apresentado no início dessa seção. As variáveis foram log transformadas para que a distribuição se tornasse adequada à correlação (ambas as variáveis não têm distribuição normal). O resultado mostra haver uma correlação positiva ($r=0,47$) entre os dois indicadores e estatisticamente significativa ($p\text{-valor} < 0,05$)¹³.

¹³ A correlação é feita entre o número acumulado de proposições mobilizando evidências e o número acumulado no indicador de esforço de produção e disponibilização de dados. Essa opção se mostrou a mais apropriada dado que o indicador de esforço de produção de dados não deve ser lido como um esforço localizado no ano de 2020, mas um esforço acumulado nos últimos anos nos ministérios recentes.

Figura 13 | Correlação entre mobilização de evidências e esforço de produção de dados nos ministérios (1995-2019)



Fonte: elaboração própria com os dados da pesquisa.

A interpretação da correlação é a de que quanto maior o esforço do ministério na produção e disponibilização de dados, maior a mobilização de evidências na formulação de políticas públicas. Considerando os ministérios que mostram maior aderência a essa relação, isto é, os ministérios que aparecem mais próximos da reta que representa a relação linear e a área sombreada do intervalo de confiança, temos aqueles com baixo esforço de produção de dados e baixa mobilização de evidências, como o Ministério da Integração. Podemos ver também ministérios que apresentam nível intermediário de esforço na produção de dados e também nível intermediário no uso de evidências, como por exemplo Cidades, Relações Exteriores e Agricultura. Por último, temos os ministérios que apresentam alto esforço de produção de dados e alta mobilização de evidências, como Desenvolvimento Social, Saúde e Educação

Analisando agora os ministérios desviantes, os ministérios acima da reta são aqueles que utilizam mais evidências do que o esperado com base no esforço de produção de dados. Esses ministérios são Minas e Energia, Trabalho, Indústria,

Justiça, Planejamento e Fazenda. Nesses casos, os ministérios apresentam maior uso de evidência do que esforço para a produção de dados. No caso dos ministérios abaixo da reta, a interpretação é a de que tem um uso de evidências menor que o esperado de acordo com o esforço de produção de dados. Esses ministérios são Esporte, Turismo, Defesa e Cultura. Nesse caso a interpretação é a de que os ministérios mobilizam menos evidências no seu processo decisório do que o esperado com base no esforço de produção de dados. Em suma, há convergência entre os indicadores e considerando os dois ao mesmo tempo temos uma visão mais completa do uso de evidências no processo de formulação de políticas no governo federal.

A presente seção teve como objetivo apresentar um mapeamento descritivo do esforço de produção de dados e da mobilização de evidências a partir dos textos que justificam as políticas públicas apresentadas pelo governo federal. O levantamento empírico tem como objetivo a descrição, dado que se trata de dados inéditos e de uma perspectiva original. Dessa forma, foi priorizado o detalhamento em forma de mapeamento, deixando de lado nesse momento ambições de explicação. Primeiro precisamos identificar o que é feito para somente depois tentar explicar por que os padrões aqui observados ocorrem.

Feita essa ressalva, os resultados indicam alguns pontos relevantes na análise. O primeiro resultado é o de que o esforço de produção de dados pelos ministérios é muito concentrado nos ministérios da área social, como Saúde, Educação e Desenvolvimento social e também nos chamados ministérios de coordenação, especificamente Planejamento e Fazenda. Contudo, é preciso ressaltar que esse mapeamento é num ponto fixo no tempo e reflete o acúmulo da produção de dados nos governos recentes.

Passando para a análise da mobilização de evidências nos textos que justificam as inovações de políticas públicas do governo federal, é possível identificar não somente a magnitude geral do uso de evidências e as diferenças em termos de ênfases em áreas temáticas, mas também a variação no tempo. Os resultados dessa análise que engloba todo o período de 1995 a 2019 mostra que a mobilização de evidências é relativamente baixa, apesar de não haver base de comparação e também da constatação de que muito do que o Executivo Federal produz em termos de proposições legislativas se circunscreve aos limites organizacionais do Estado e não necessariamente envolve a apresentação de novos programas ou reformulações expressivas de ações que impactem diretamente a sociedade. De toda forma, menos de

15% das proposições apresentadas de fato mobilizam evidências em suas justificativas.

Para além desse resultado geral, há variação no tempo e entre áreas temáticas. A análise da distribuição temporal mostra que a mobilização de evidências vem aumentando no tempo, provavelmente refletindo uma maior ênfase do movimento de políticas públicas baseadas em evidências, mas também a capacitação da burocracia federal e o estabelecimento de estruturas organizacionais voltadas para o monitoramento e avaliação das políticas. Isso porque o período de crescimento no uso de evidências é composto por gestões de três presidentes de inclinação ideológica completamente diferentes.

Contudo, apesar desse crescimento linear no tempo, há diferenças nas áreas enfatizadas em cada governo. Em comum há a forte participação de ministérios de coordenação como Planejamento e Fazenda no período mais amplo e o Ministério da Economia, que engloba os dois ministérios, mais recentemente no governo Bolsonaro. A forte participação desses ministérios parece ter um caráter estrutural de como se dá o processo de formulação de políticas públicas no governo federal, já que tem um papel de coordenação das ações dos demais ministérios temáticos. De fato, esses ministérios com papel de coordenação assumem posição de destaque durante todo o período. Depois das posições desses dois ministérios é que é possível observar as diferenças de ênfases temáticas entre os diferentes governos.

Em suma, podemos argumentar com bases os resultados obtidos na pesquisa que o uso de evidências é relativamente baixo, mas que vem aumentando com o tempo. Além disso, alguns ministérios tem papel estrutural de coordenação e por isso apresentam alta mobilização de evidências, uma vez que é responsável por formular suas próprias políticas, mas também de participar das políticas formuladas nos ministérios temáticos. Contudo, a política importa e o conteúdo temático das áreas enfatizadas varia por governo. Isso significa que o argumento mais tecnocrata de uso de evidências é permeado pelo direcionamento político em termos de definição do conteúdo das políticas que serão priorizadas.

Por último, é importante enfatizar as limitações dos dados e análises aqui realizadas. O foco no conteúdo das exposições de motivos tem o aspecto positivo de poder incluir todas as áreas e um período longo de tempo. Contudo, o que aparece nos textos de forma alguma pode ser interpretado

como toda a mobilização de evidências no processo decisório de políticas públicas. As decisões sobre políticas são feitas no âmbito dos ministérios, de forma cotidiana e informal, envolvendo vários aspectos que não são passíveis de captura com base nas palavras que aparecem nas exposições de motivos. Dessa forma, o que informa a tomada de decisão dos atores governamentais e em que medida as decisões são baseadas em evidências envolvem muitos outros aspectos que ainda precisam ser explorados. Os resultados aqui apresentados apenas dão uma indicação e apontam caminhos para o desenvolvimento da área de estudos no Brasil.

Para explorar algumas dessas limitações, o presente estudo desloca o foco para a percepção dos atores diretamente envolvidos no processo decisório de políticas públicas do governo federal, explorando dados do *survey* com a burocracia dirigente no Brasil.

6.

A percepção da burocracia dirigente



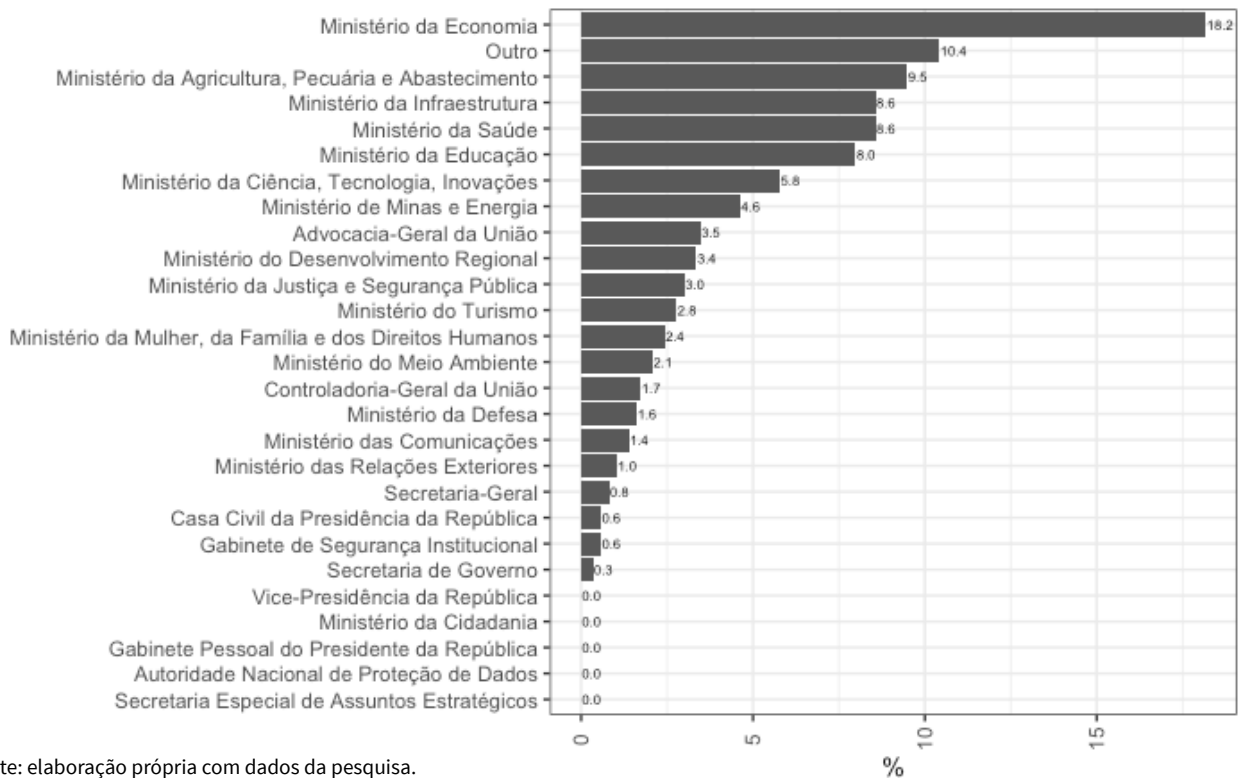


6. A percepção da burocracia dirigente

Nesta seção são explorados resultados de um *survey* conduzido com a burocracia dirigente do governo federal no período de 16 de novembro a 4 de dezembro de 2020¹⁴. A burocracia dirigente é aqui considerada como os ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) nos níveis 4 a 6, ou cargo equivalente a esses níveis. O foco nesse recorte da burocracia é com base no objetivo da presente pesquisa de explorar o uso de evidências na tomada de decisão sobre políticas públicas. Apesar de parte da literatura explorar o papel da chamada burocracia de nível de rua numa perspectiva de implementação como formulação em andamento, a perspectiva do presente trabalho é no nível mais alto da burocracia que é responsável pelo estabelecimento de prioridades e a formulação das políticas públicas de maneira geral no âmbito do Executivo federal.

¹⁴ O *survey* foi conduzido em parceria com Natália Koga e Pedro Palotti do Ipea.

Figura 14 | Distribuição de respondentes por ministério



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

6.296 ocupantes de cargos de direção foram contactados por e-mail com o link da plataforma Qualtrics com o questionário. A extração dos dados foi feita no dia 4 de dezembro, com um total de 863 respostas, com uma taxa de 13,70%. *Surveys* anteriores chegaram a taxas de respostas mais altas. Contudo, foram *surveys* conduzidos com toda a burocracia federal. O presente *survey* teve como foco exclusivo a burocracia dirigente. Além disso, trata-se de uma pesquisa de campo conduzida num momento de pandemia, com todos os desafios envolvidos tendo em vista a alta demanda sobre o governo e o contexto específico do home office. A figura 14 mostra a distribuição de respondentes de acordo com o ministério.

A proposta do presente trabalho de incluir, para além do mapeamento observacional do uso de evidências, também a percepção dos gestores públicos de fato responsáveis pela tomada de decisão, tem como objetivo incluir informações e procedimentos cotidianos e informais que não são passíveis de captura em indicadores objetivos com dados administrativos. Além disso, o ponto de vista da burocracia dirigente é fundamental para compreender a tomada de decisão, dado que não seria apropriado o julgamento a partir de um olhar externo e muitas vezes enviesado da realidade da gestão pública. Tendo isso em mente, o foco do

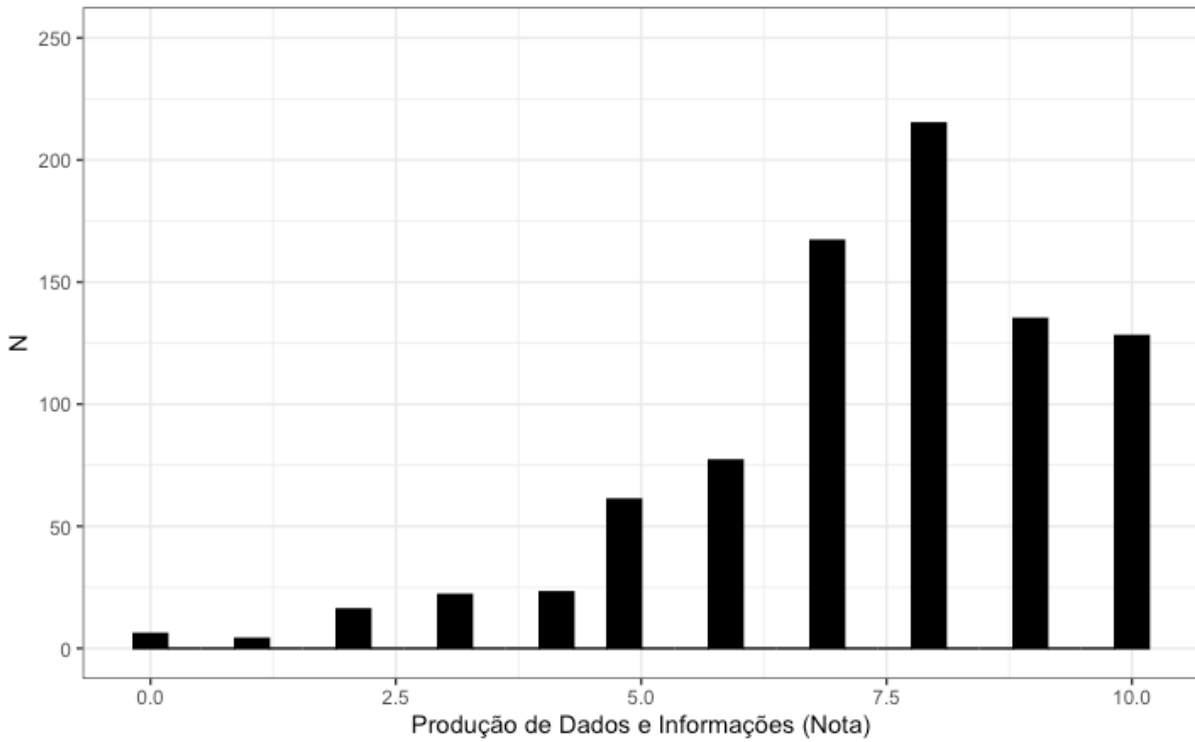
survey foi na percepção da burocracia dirigente quanto ao uso de evidências na sua tomada de decisão.

Dessa forma, a unidade de análise nesta seção é o indivíduo e não a organização, como na seção anterior. Esse foco é importante porque decisões são tomadas por indivíduos e não agregados amorfos muitas vezes enfatizados na literatura mais acadêmica. Dito isso, a análise se inicia com a descrição do uso de diferentes fontes de informação pela burocracia dirigente num formato descritivo. Em seguida, são apresentados resultados de um experimento de vinheta no qual é avaliado em que medida diferentes informações sobre pesquisas científicas afetam a sua mobilização no processo de tomada de decisão da burocracia.

6.1 Análise descritiva

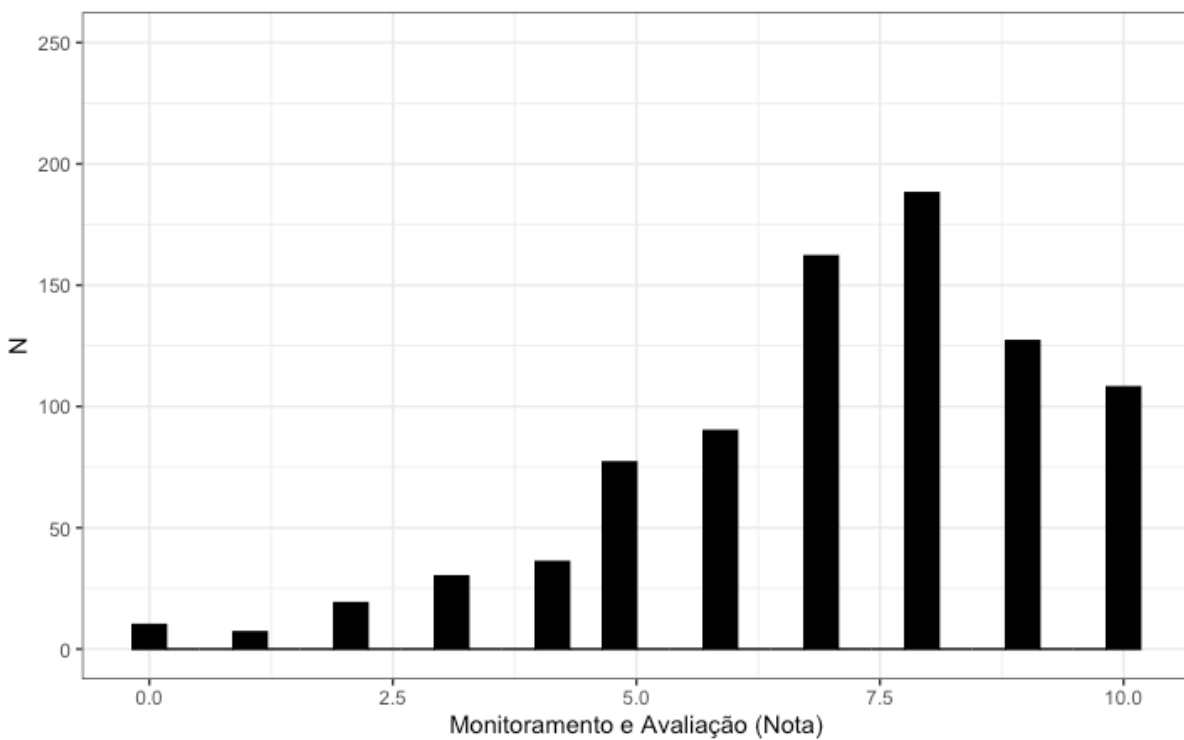
Estabelecendo uma ligação com a seção anterior que apresentou o esforço dos ministérios de produção de dados e informações para a fundamentação da tomada de decisão e o potencial uso na formulação de políticas públicas, o primeiro aspecto explorado foi a percepção dos gestores quanto ao esforço do ministério nas mesmas dimensões. Dessa forma, foi perguntado a burocracia dirigente a sua percepção quanto ao esforço do ministério no qual trabalha de produção de dados e informações. Além do foco em dados e informações, incluímos também a pergunta sobre o esforço do ministério no monitoramento e avaliação de suas políticas e programas governamentais. Essa última informação é mais relevante, uma vez que não temos indicadores sistemáticos no Brasil quanto ao trabalho dos órgãos governamentais no monitoramento e na avaliação das políticas públicas produzidas. Alguns estudos de caso são produzidos, geralmente com foco limitado nos chamados casos de sucesso, como o Programa Bolsa Família, mas não temos um mapeamento abrangente dessa atividade no governo federal. Apesar de não resolver essa ausência, o resultado apresentado abaixo dá um indicativo da percepção dos atores envolvidos quanto à atuação dos órgãos nessas atividades.

Figura 15 | Esforço do ministério na produção de dados e informações



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Figura 16 | Esforço do ministério no monitoramento e avaliação de políticas públicas

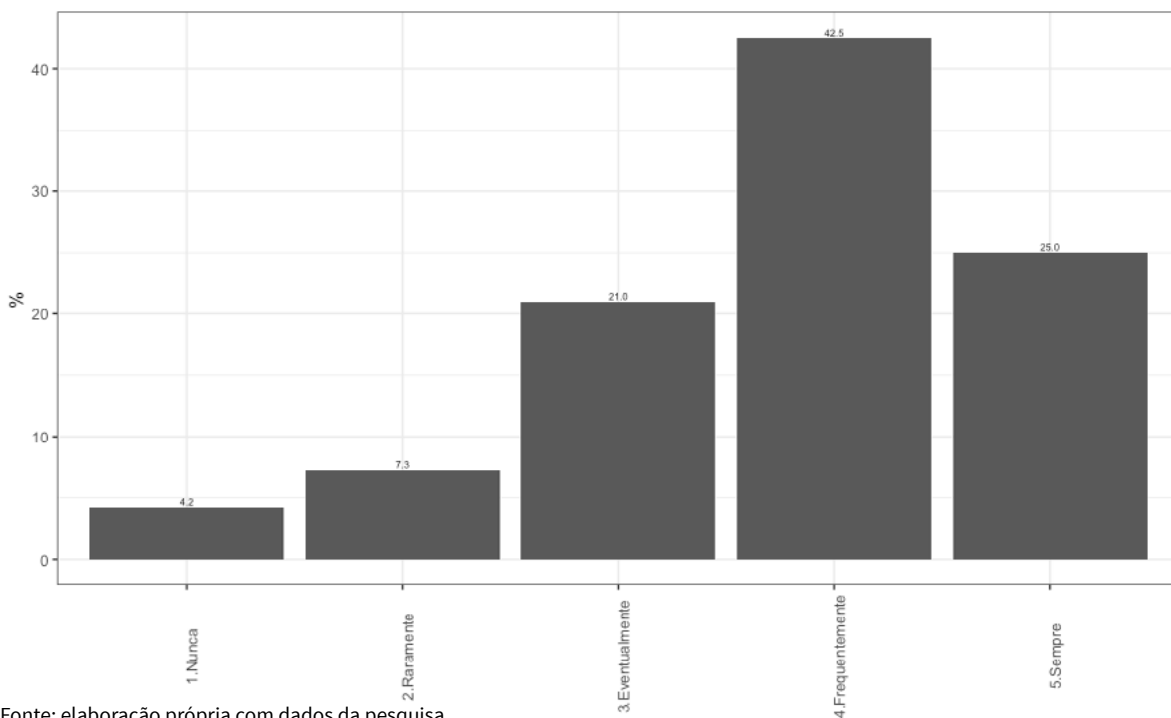


Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

De acordo com a percepção da burocracia dirigente no Executivo federal, o esforço dos ministérios na produção de dados e informações para orientar a tomada de decisão de políticas públicas e também na atividade de monitoramento e avaliação das políticas é intermediário. O valor médio no esforço de produção de dados e informações é de 7,43 numa escala de 0 a 10. Já no monitoramento e avaliação, o valor médio de esforço atribuído pela burocracia é um pouco menor, sendo 7,10. Dessa forma, a burocracia dirigente no Brasil acredita que há esforço dos ministérios na produção de dados e informações e também no monitoramento e avaliação das políticas públicas. Contudo, o esforço percebido para as duas atividades é intermediário e poderia ser ampliado na administração pública federal.

O esforço do ministério na produção de dados e informações e também no monitoramento e avaliação é algo que se dá no nível organizacional. Contudo, o foco da presente análise está nas práticas individuais. Por essa razão, o *survey* incluiu uma série de questões sobre a frequência de determinadas atividades no cotidiano da burocracia dirigente. Essas atividades se relacionam a tomada de decisão e o quê é mobilizado em termos de informação. A primeira pergunta é a frequência da utilização de dados e informações. O texto literal da pergunta é: “Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual você trabalha? - Mobilizar bases de dados e sistemas de informação para fundamentar a tomada de decisão sobre a política pública”

Figura 17 | Frequência de utilização: dados e informações

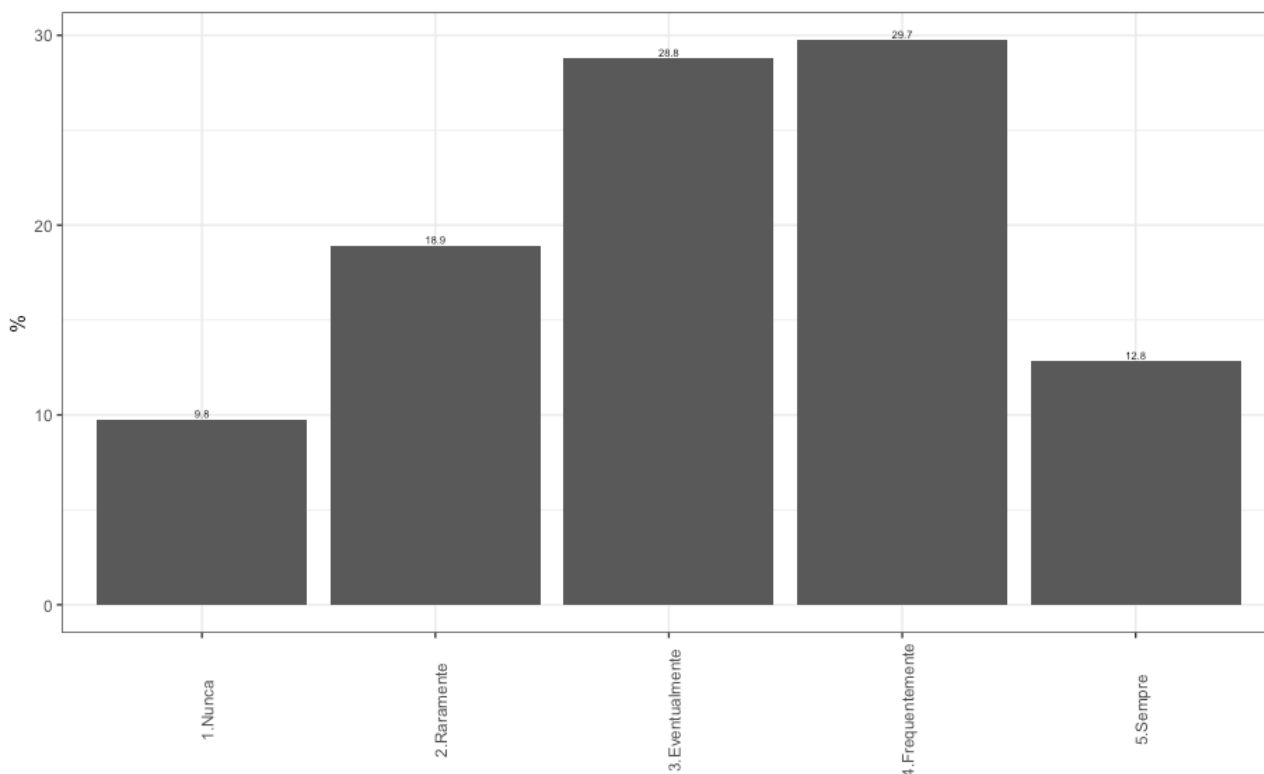


Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Os resultados na figura 17 mostram a frequência do uso de bases de dados e informações na decisão sobre políticas públicas. Percentual expressivo dos respondentes, 67,5%, indicaram utilizar dados e informações frequentemente ou sempre. Esse primeiro resultado indica que informações sistemáticas sobre a área de política pública são fundamentais para a tomada de decisão pela burocracia dirigente federal. 32,5% indicaram utilizar eventualmente, raramente ou nunca. Dessa forma, a utilização de dados e informações parece ser uma prática bastante difundida no âmbito da alta burocracia dirigente no governo federal.

Para além de dados e informações sistemáticas, a literatura sobre política pública baseada em evidência enfatiza a incorporação de resultados de pesquisas, principalmente de avaliação de impacto, na tomada de decisão sobre políticas públicas. Nesse sentido, foi perguntado a burocracia dirigente a frequência da utilização de estudos e pesquisas. O texto literal da pergunta é: “Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual você trabalha? - Mobilizar estudos e resultados de pesquisas, contratados pelo ministério ou externos, para fundamentar a tomada de decisão sobre a política pública”.

Figura 18 | Frequência de utilização: estudos e pesquisas



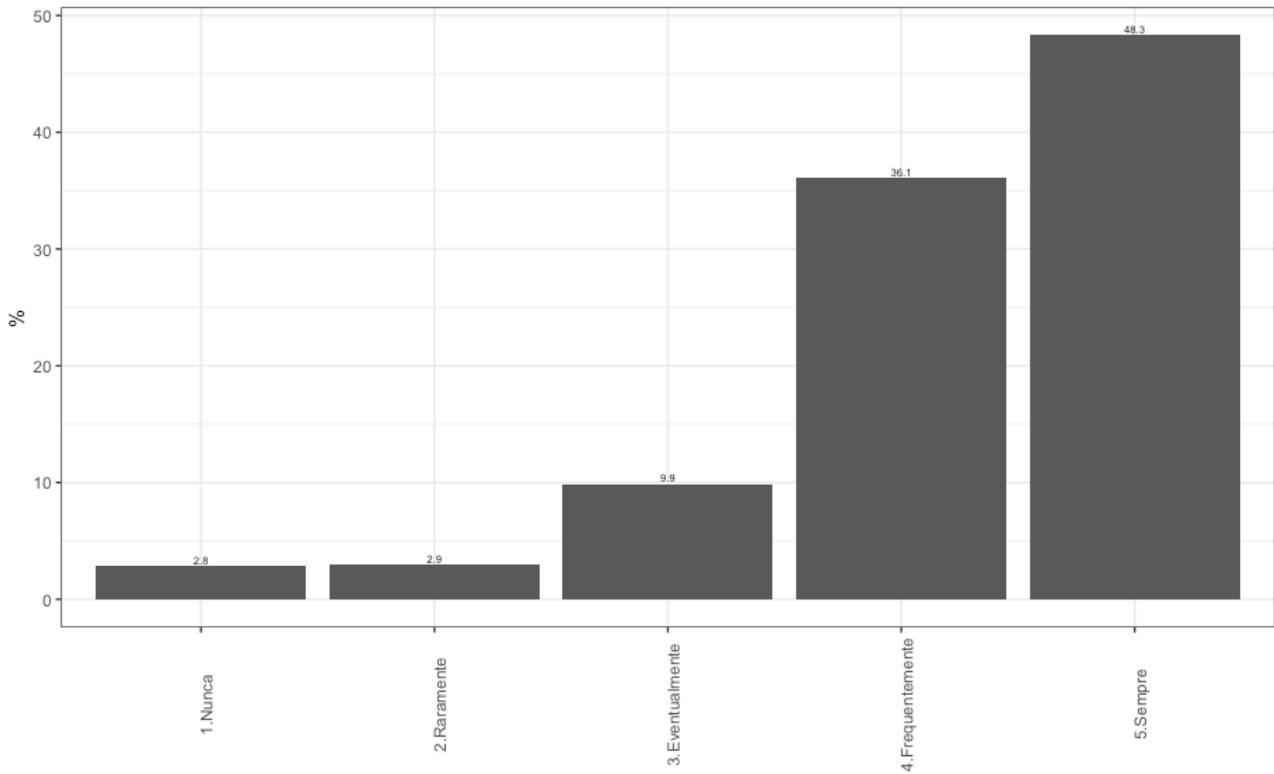
Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Os resultados na figura 18 mostram uma redução no percentual, com 42,5% dos respondentes indicando utilizar estudos e pesquisas na tomada de decisão frequentemente ou sempre. 57,5% indicaram utilizar eventualmente, raramente ou nunca. Importante ressaltar que no caso da utilização de dados e informações somente 4,2% responderam nunca, enquanto no caso da utilização de estudos e pesquisas 9,8% responderam que nunca utilizam. Dessa forma, a prática da utilização de estudos e pesquisas, o aspecto mais enfatizado na literatura sobre política pública baseada em evidência, parece ser menos difundida na tomada de decisão.

Na busca do que informa a tomada de decisão da burocracia dirigente, um aspecto bastante enfatizado no Brasil, mas que não é explorado de forma sistemática na literatura comparada, talvez por ser algo particular do caso brasileiro, é o papel das instituições de controle. Órgãos de controle vem se tornando cada vez mais importantes no processo decisório brasileiro, buscando orientar a tomada de decisão com os objetivos de legalidade, transparência e correição. A discussão sobre corrupção no país é muito forte e talvez surja daí a ênfase no papel das instituições de controle no processo decisório de políticas públicas.

Essa relevância dos órgãos de controle aparece na influência de suas decisões sobre a tomada de decisão no Executivo. Alguns estudos começam a explorar inclusive em que medida a auditoria poderia ser a nova forma de avaliação de políticas públicas (PIERRE; PETERS; LICHT, 2018). Para explorar essa relação dos órgãos de controle com a tomada de decisão na burocracia, perguntamos a burocracia dirigente a frequência de interação com esses órgãos. O texto literal da pergunta é: “Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual você trabalha? - Atender demandas dos órgãos de controle (CGU, TCU, etc.)”.

Figura 19 | Frequência de utilização: órgãos de controle



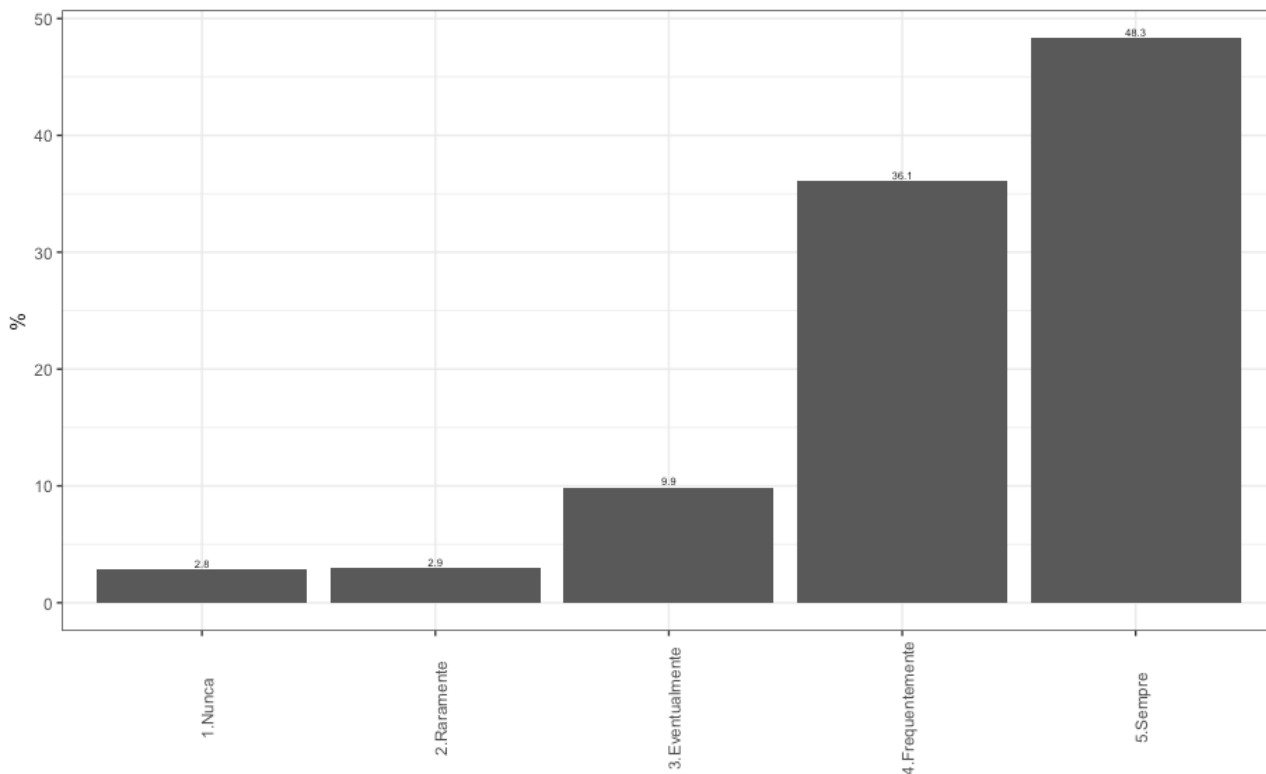
Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Os resultados na figura 19 mostram que atender demandas dos órgãos de controle é uma prática bastante difundida na burocracia dirigente no nível federal. 61,2% responderam ser essa uma atividade frequente ou sempre realizada. Somente 2% responderam que nunca atendem demandas dos órgãos de controle. Dessa forma, considerando influências externas, a hierarquia de fontes de informação para a tomada de decisão parecer ser bases de dados/sistemas de informação em primeiro lugar, depois órgãos de controle e somente em terceiro, estudos e pesquisas.

Por último, exploramos um aspecto que aparece com muita frequência no debate sobre tomada de decisão na gestão pública. Isto é, a relevância do conhecimento produzido a partir da experiência do servidor na área de política pública. O tipo de conhecimento que não advém de bases de dados ou de estudos acadêmicos, mas da prática cotidiana e do conhecimento da máquina pública, seu funcionamento e os resultados possíveis. A figura 20 mostra os resultados da frequência da tomada de decisão com base nesse tipo de conhecimento tácito, mas inestimável. O texto literal da pergunta é: “Com que frequência você executa as atividades abaixo

relacionadas à política pública na qual você trabalha? - Mobilizar seu próprio conhecimento prático e de colegas do ministério para fundamentar a tomada de decisão sobre a política pública”.

Figura 20 | Frequência de utilização: conhecimento prático



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Os resultados da figura 20 mostram a extrema relevância desse conhecimento que advém da prática. 84,4% responderam mobilizar seu próprio conhecimento prático ou de colegas na tomada de decisão frequentemente ou sempre. Importante ressaltar que quase metade dos respondentes indicaram utilizar sempre essa forma de conhecimento mais informal. Esse é um resultado importante porque a literatura sobre política pública baseada em evidência ressalta bastante a “utilização” no sentido de consumo de produtos que apresentariam evidências delimitadas sobre políticas públicas como uma base de dados de maneira mais inicial, mas principalmente de estudos e pesquisas científicas produzidas com fins de avaliação dos resultados alcançados e identificação de boas práticas e do que funciona. Contudo, o conhecimento tácito, adquirido com o tempo, não tangível na perspectiva de utilização de algo concreto que possa ser mensurado, parece ser o mais importante para a tomada de decisão sobre políticas públicas.

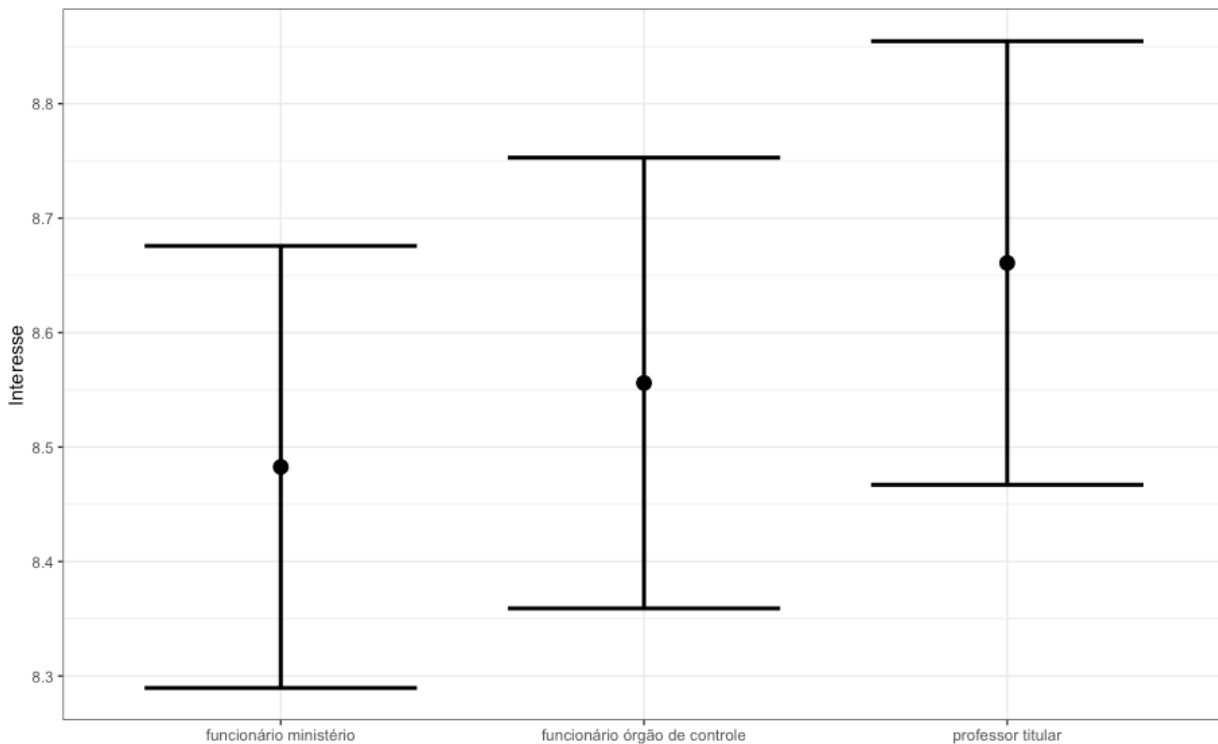
Em suma, os resultados apresentados nessa seção indicam ser a utilização pela burocracia dirigente de bases de dados e sistemas de informação alta, o papel relevante dos órgãos de controle na tomada de decisão e que estudos e pesquisas científicas tem a menor utilização comparativa. Além disso, mostramos a importância fundamental do conhecimento prático, adquirido e acumulado a partir da experiência com a administração pública. Dessa forma, poderíamos nos perguntar como poderíamos aumentar a importância de estudos e pesquisas científicas na tomada de decisão e também na contribuição para esse conhecimento acumulado com a prática da gestão pública. A próxima seção se dedica a esse tema.

6.2 Análise experimental

Esta subseção apresenta os resultados de um experimento incluído no *survey* com a burocracia dirigente que tem como foco as características das pesquisas científicas e quais são mais bem avaliadas pelos dirigentes. O objetivo dessa análise é prospectivo, uma vez que foi identificado na subseção anterior que a frequência do uso de pesquisas e estudos é a menor comparativamente. Além disso, grande parte da literatura sobre política pública baseada em evidência foca na incorporação de estudos e pesquisas científicas no processo de tomada de decisão. Dessa forma, aliando a representatividade do *survey*, com o controle e a capacidade de inferência causal da distribuição aleatória dos tratamentos, buscamos identificar quais as características das pesquisas e estudos que aumentariam frequência de sua utilização pela burocracia dirigente. Os fatores explorados são o perfil do autor da pesquisa, a metodologia utilizada e o resultado alcançados. Por último, exploramos o formato de comunicação mais apropriado para aumentar a frequência de interação dos gestores. Todos os resultados são produto de modelos de regressão linear por mínimos quadrados ordinários.

As figuras 21 a 23 apresentam o efeito das características do estudo sobre o interesse do respondente pela pesquisa. A pergunta literal é: “Numa escala de 0 a 10, qual o seu nível de interesse em saber mais sobre essa pesquisa apresentada por Daniel Oliveira?”. A figura 21 explora o efeito do perfil do pesquisador. Três perfis foram distribuídos aleatoriamente entre os respondentes: “professor titular numa universidade federal e pesquisador na área de políticas públicas há 20 anos”, “funcionário de carreira de órgão de controle com 20 anos de experiência na administração federal” e “funcionário de carreira do Ministério com 20 anos de experiência na administração federal”. O objetivo dessa manipulação foi identificar se há algum tipo de efeito de uma percebida credibilidade do autor da pesquisa sobre o interesse do gestor público.

Figura 21 | Efeito do perfil do pesquisador sobre o interesse



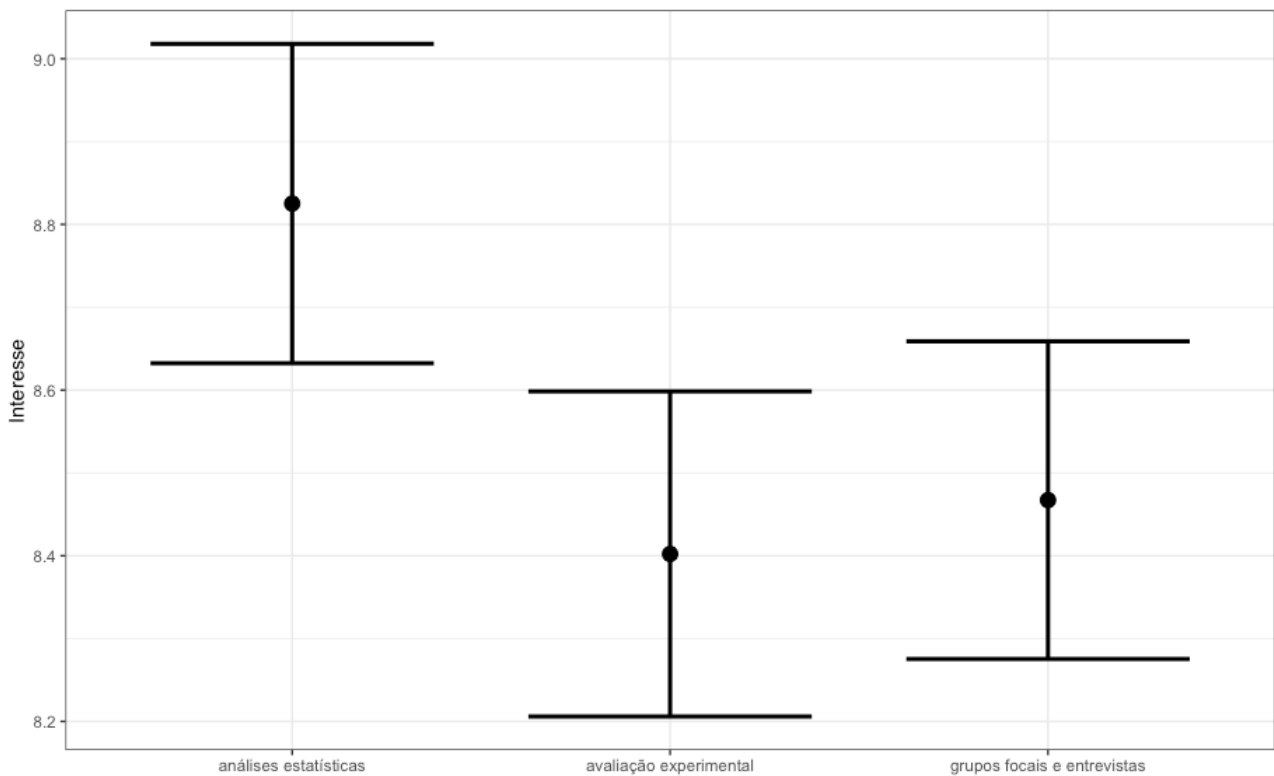
Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Os resultados na figura 21 mostram não haver diferença estatisticamente significativa no efeito do perfil do autor sobre o interesse do gestor público pela pesquisa. Dessa forma, não há evidência de uma preferência da burocracia dirigente por uma determinada fonte de pesquisa ou um viés de percebida maior credibilidade de um determinado perfil. Importante ressaltar que, de um lado, não há uma preferência por pesquisas de autoria de acadêmicos, também não há uma preferência sistemática por membros da própria administração pública. Em suma, o perfil do autor da pesquisa não é garantia de qualidade e, portanto, de maior interesse pelo gestor. Isso significa não haver também evidência de uma “desconfiança mútua”, como discutido na seção dois desse trabalho, de membros da administração pública e acadêmicos.

A figura 22 mostra o efeito da metodologia do estudo sobre o interesse do gestor pela pesquisa. Na seção 2 foi discutida uma “hierarquia de evidências” na qual experimentos controlados, por estabelecer relações de causalidade, seriam priorizados. Nessa lógica da hierarquia de evidências, as políticas públicas devem ser baseadas em evidências, mas algumas evidências são melhores que outras. Já na seção dois foi discutida a importância de relativizar essa hierarquia de evidências, incluindo avaliações “boas o suficiente”, que utilizando outros

desenhos de pesquisa como os baseados em análises estatísticas de dados observacionais ou técnicas qualitativas chegam a resultados importantes para a administração pública. Contudo, ficou em aberto dessa discussão a análise empírica da preferência dos tomadores de decisão quanto aos tipos de evidência em geral e às metodologias utilizadas nos trabalhos, em particular. A figura 22 explora então o efeito do tipo de metodologia utilizada sobre o interesse do gestor público pela pesquisa. Três metodologias foram distribuídas aleatoriamente: “avaliação experimental”, “análises estatísticas” e “grupos focais e entrevistas”.

Figura 22 | Efeito da metodologia do trabalho sobre o interesse

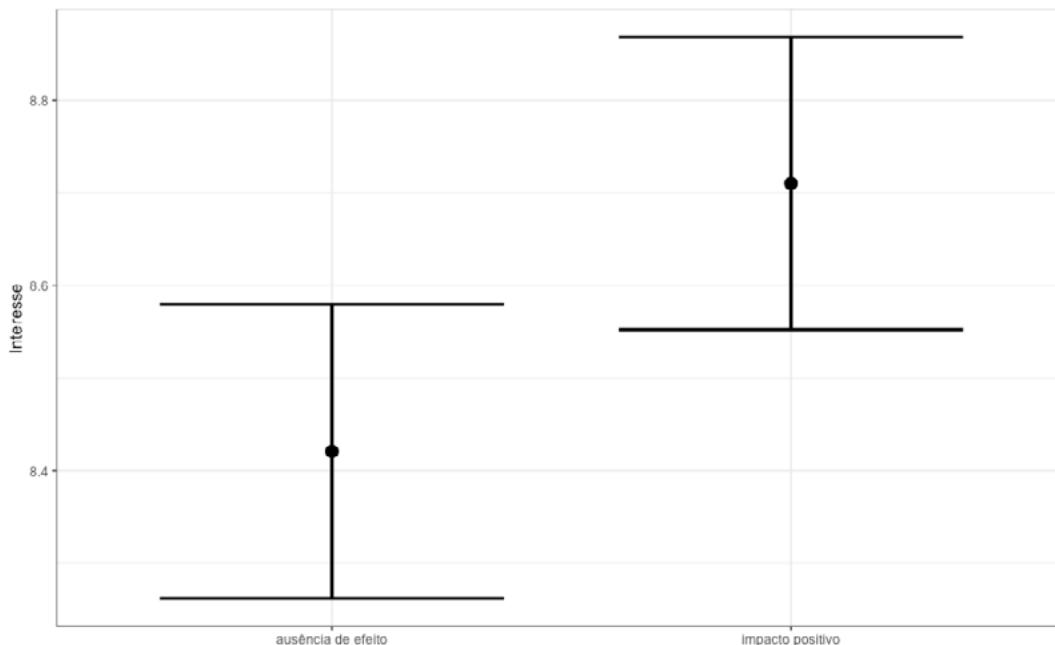


Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Os resultados na figura 22 mostram haver diferença estatisticamente significativa entre os diferentes tipos de metodologia (p -valor <0.001). Na comparação há preferência da burocracia dirigente por estudos que utilizam análise estatísticas. Avaliação experimental e grupos focais/entrevistas geram menos interesse nos gestores. Dessa forma, mesmo os pesquisadores enfatizando a importância de desenhos experimentais, essa valorização não é presente na avaliação dos tomadores de decisão, que acabam por preferir desenhos quantitativos, mas

com abordagens estatísticas¹⁵. Por último na dimensão de interesse, a figura 23 apresenta o efeito do resultado da pesquisa.

Figura 23 | Efeito do resultado da pesquisa sobre o Interesse



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

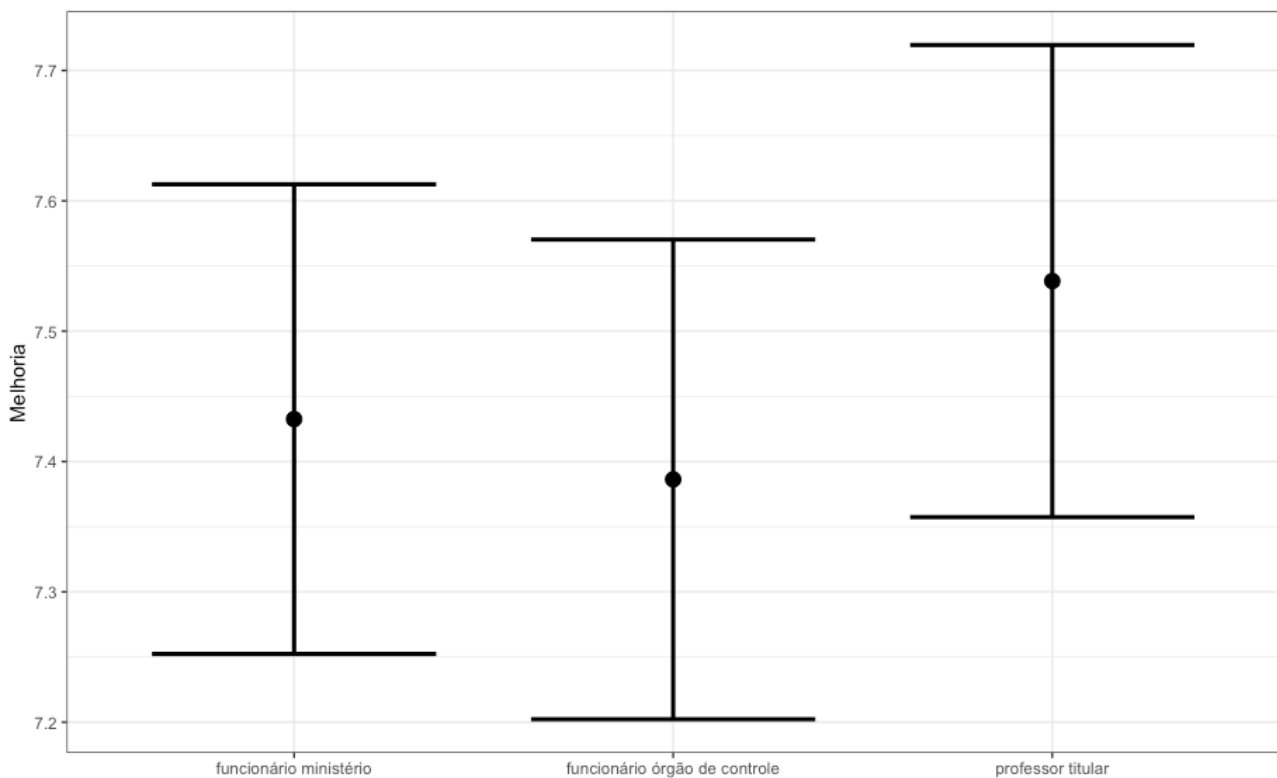
A figura 23 mostra ter diferença estatisticamente significativa entre o estudo que apresenta resultado positivo e o estudo que apresenta ausência de efeito da política pública avaliada no estudo fictício apresentado no *survey* ($p\text{-valor} < 0.05$). Esse resultado indica que estudos que apresentam avaliações de políticas onde o resultado da política pública foi positivo despertam maior interesse dos gestores públicos. Isso pode significar um interesse maior do gestor por boas práticas ou evidência daquilo que “funciona”. Contudo, gera um problema importante que é a diminuição do diálogo com pesquisas que mostram que políticas públicas podem não gerar os efeitos esperados e que por isso precisam ser reformuladas. Esse tratamento, a distribuição aleatória do resultado da pesquisa, teve como objetivo dialogar com a literatura sobre política pública baseada em evidência de que muitas vezes a pesquisa científica só acaba sendo utilizada quando conforma os resultados já esperados pelo tomador de decisão. Esse é um aspecto mais

¹⁵ Notar que os enunciados apresentados na vinheta são curtos e objetivos intencionalmente. Isso porque cotidianamente o julgamento quanto ao interesse numa pesquisa é feito com base no título, no resumo ou nos seus trechos iniciais. Definitivamente, há maiores detalhamentos possíveis da metodologia de um trabalho. Contudo, para ter acesso a essas informações mais detalhadas, a pesquisa deve primeiramente ter despertado o interesse do indivíduo o suficiente para fazê-lo ler a pesquisa.

sútil da discussão sobre “utilização” do que o efetivamente explorado nessa pesquisa, mas os resultados indicam evidência de que há maior interesse nas pesquisas que confirmam as expectativas dos tomadores de decisão.

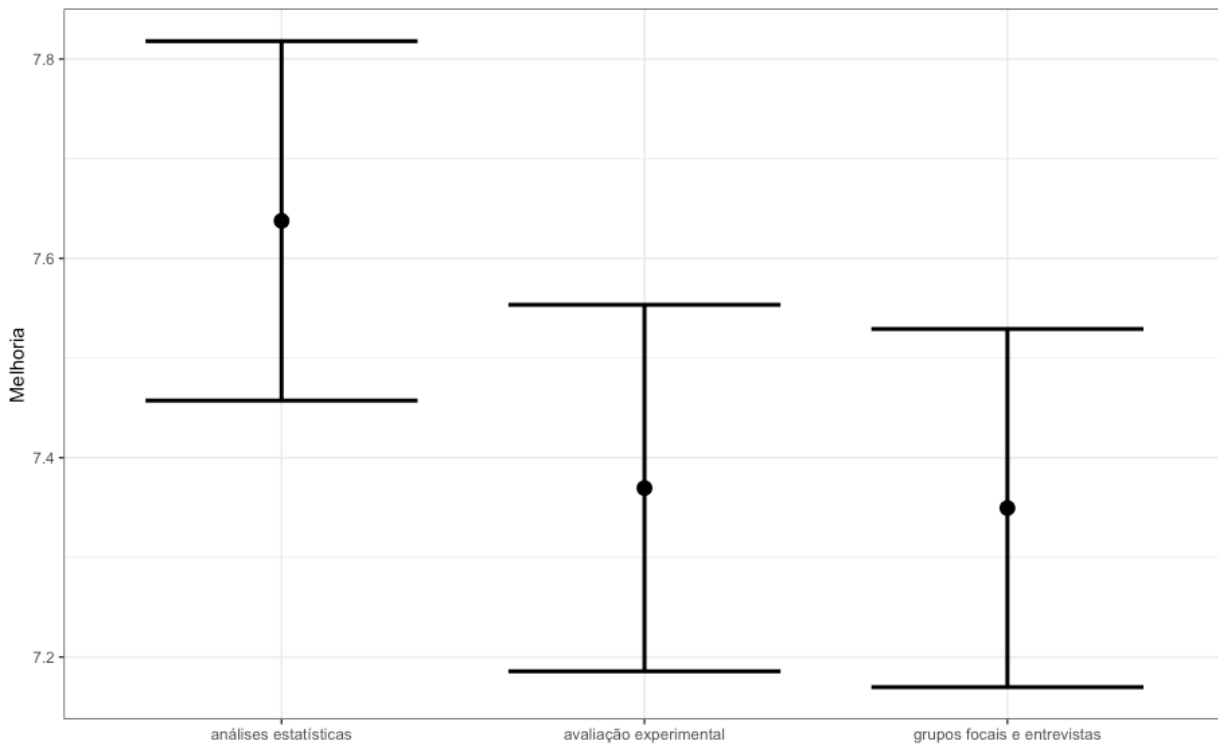
As figuras 24 a 26 exploram as mesmas categorias apresentadas, isto é, perfil, metodologia e resultado, mas desta vez a resposta de interesse é a avaliação do gestor sobre a melhoria nas políticas públicas que a incorporação dos resultados da pesquisa pode gerar. Essa questão teve como objetivo explorar, do ponto de vista da burocracia dirigente, em que medida utilizar evidências de fato melhoraria as decisões tomadas. Esse é um aspecto frequentemente tomado como dado, de que os indivíduos responsáveis pela formulação de políticas de fato concordam que usar evidências melhoraria as políticas. Por essa razão buscamos explorar empiricamente essa percepção nessa questão.

Figura 24 | Efeito do perfil do pesquisador sobre a melhoria



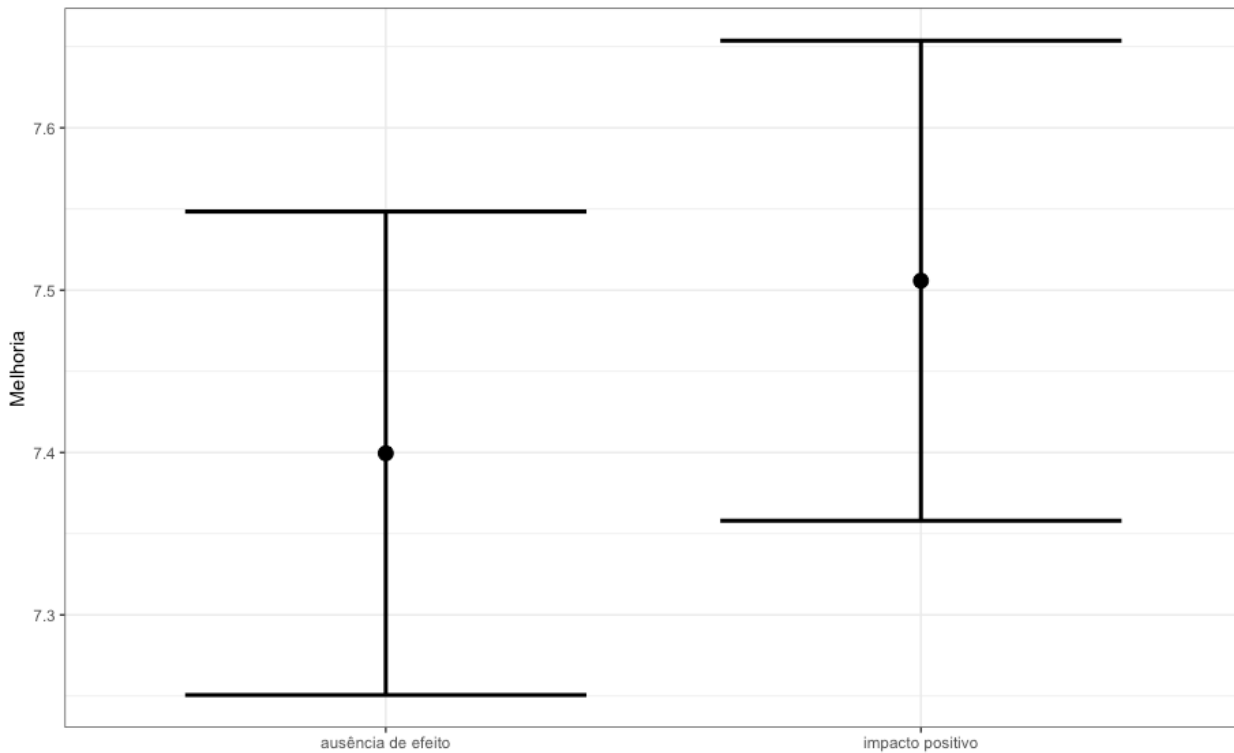
Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Figura 25 | Efeito da metodologia do trabalho sobre a melhoria



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Figura 26 | Efeito do resultado da pesquisa sobre a melhoria



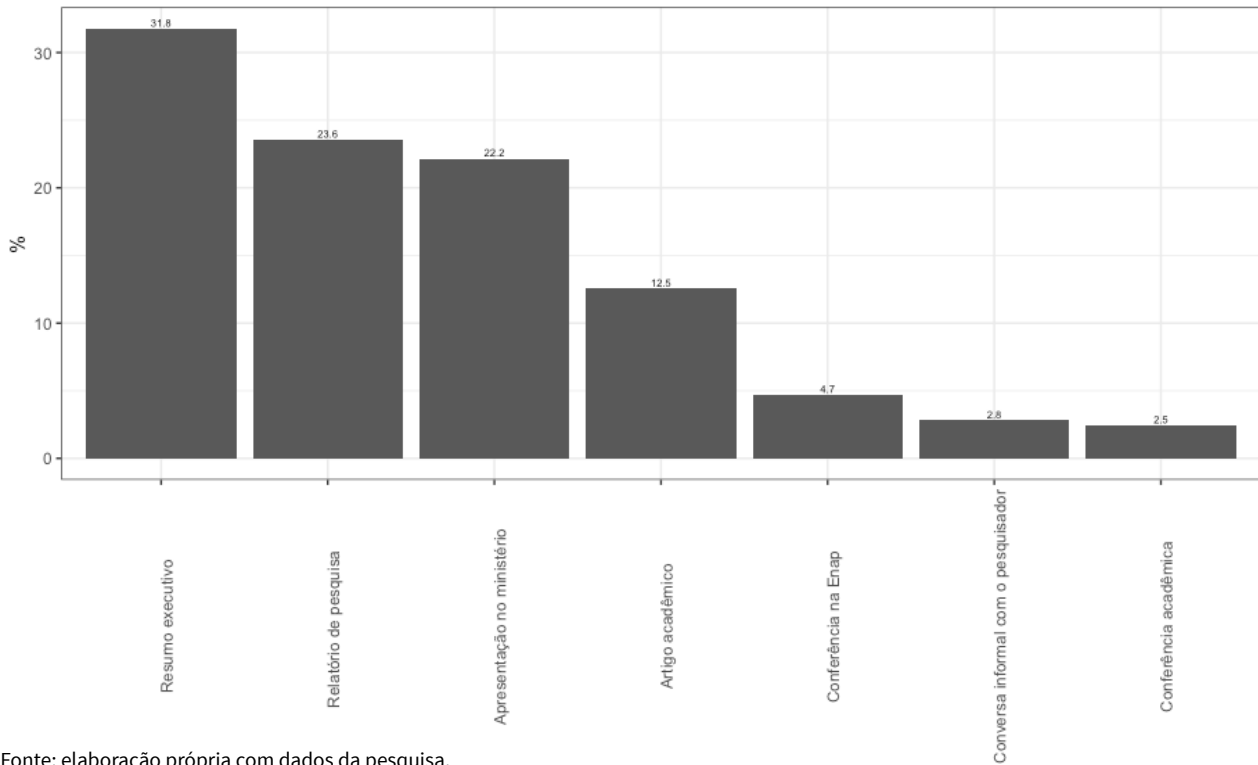
Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Como primeiro achado é interessante notar que a resposta média a essa pergunta é menor que a dada pelos dirigentes a pergunta sobre o interesse na pesquisa. Enquanto o interesse médio é 8,5, a expectativa de melhoria tem como média 7,5. Sobre as características específicas da pesquisa e a expectativa de melhoria das políticas públicas, iniciamos com o perfil do autor da pesquisa.

A pergunta literal utilizada foi: “Considerando os múltiplos fatores que influenciam a qualidade dos programas governamentais, em que medida você acredita que considerar os resultados da pesquisa apresentada por Daniel Oliveira melhoraria os programas implementados no ministério?”. Os resultados mostram que, apesar de a metodologia e o resultado da pesquisa afetarem o interesse do gestor pela pesquisa, quando perguntados sobre a potencial melhoria sobre as políticas públicas, os gestores somente consideram a metodologia do estudo. A metodologia “análise estatística” tem efeito positivo e estatisticamente significativo sobre a avaliação dos gestores quanto ao potencial de melhoria da política pública a partir de sua incorporação. O perfil do pesquisador, novamente, não se mostra relevante. E nesse caso, o resultado apresentado pela política pública também não tem efeito, sendo um resultado interessante já que extingue o viés do resultado observado na dimensão do interesse. Em suma, parece haver uma percepção da burocracia dirigente quanto ao potencial positivo de incorporação de estudos que utilizam análises estatísticas sobre a qualidade das políticas públicas .

O último aspecto explorado foi o formato de comunicação dos resultados da pesquisa. Nesse caso, só estamos interessados na distribuição das respostas e não na manipulação das características da pesquisa. Essa questão foi incluída para dialogar com as discussões feitas na literatura sobre a dificuldade de comunicação entre a comunidade científica e a gestão pública, dado que a academia muitas vezes prioriza formatos que não são valorizados pela gestão. A figura 27 mostra então os formatos indicados pela própria burocracia dirigente como sendo mais apropriados para a comunicação dos resultados. A pergunta literal foi: “Como você preferiria receber os resultados do estudo?”.

Figura 27 | Preferência de formato de comunicação dos resultados



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Os resultados na figura 27 mostram que os formatos preferidos pela burocracia dirigente no Brasil são: resumo executivo, relatório de pesquisa e apresentação no ministério. Esses três formatos priorizam uma linguagem mais direta e focada em resultados e não um modelo mais acadêmico, que é visto no formato de artigo científico. Notar que os formatos menos preferidos são os mais “informais”, como conferência na Enap, conversa com o pesquisador ou uma conferência acadêmica. A baixa preferência por conferências acadêmicas já era esperada dados os achados de pesquisas anteriores em outros países que indicavam ser esse um formato que não estimula o diálogo “entre iguais” dos pesquisadores e gestores. Contudo, foi um resultado surpreendente a baixa preferência da burocracia dirigente por conferência na Enap e conversa com o pesquisador, dado o argumento presente na literatura do papel do chamado *knowledge-broker*, que poderia servir ao propósito de fazer a ponte entre a academia e a gestão.

Em suma, os resultados apresentados nessa seção indicam que o caminho para aumentar o interesse e a utilização da burocracia dirigente de pesquisas científicas no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas é estimular a produção de trabalhos que utilizam como metodologia análises estatísticas e também que o formato de comunicação dos resultados seja prioritariamente resumos executivos, relatórios técnicos ou apresentações no ambiente do próprio ministério.

7.

Sumário e implicações para a administração pública





7. Sumário e implicações para a administração pública

O presente trabalho teve como objetivo analisar o uso de evidências no processo decisório de políticas públicas no Brasil e identificar caminhos para incentivar a sua maior utilização na gestão pública federal. Para tanto, o trabalho fez um levantamento dos estudos sobre políticas públicas baseadas em evidências na literatura comparada, identificado a ausência de estudos sistemáticos sobre o tema no Brasil. A literatura comparada indica existir um conjunto amplo de barreiras e facilitadores ao uso de evidências, como a disponibilidade de evidências abrangentes e relevantes para o gestor, o desenvolvimento de capacidades tanto analíticas quanto de comunicação entre os atores envolvidos, as características e o formato de veiculação das evidências científicas, a formação, preferências e atitudes dos atores envolvidos e as características organizacionais dos órgãos onde os atores tomam decisões.

Buscando analisar de forma exploratória alguns desses aspectos no Brasil, o trabalho parte da perspectiva de que para fazer recomendações para aumentar o uso de evidências no processo de formulação de políticas, é preciso partir de análise empírica do caso brasileiro e tornar central

a percepção dos atores envolvidos na própria gestão pública. Isso significa que recomendações para que as políticas públicas sejam baseadas em evidências sejam também baseadas em evidências geradas a partir do contexto brasileiro e dos atores que efetivamente tomam decisões.

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. 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. Esse mapeamento permitiu a análise do uso de evidências no governo num período de 24 anos e também a comparação entre as diferentes áreas temáticas organizadas nos ministérios. Os resultados indicaram que o esforço de produção e disponibilização de dados é concentrado em áreas tradicionais como saúde, educação, desenvolvimento social e justiça.

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. Entretanto, esse quantitativo baixo deve ser lido com cautela. Primeiro, porque não há fonte de comparação. Isto é, não há estudos equivalentes que apontem o uso de evidências considerando um período longo e todas as proposições apresentadas nas mais diferentes áreas. Segundo porque parte expressiva do que é apresentado pelo Executivo Federal ao legislativo ainda se concentra em ações que se dedicam aos limites organizacionais do Estado. São proposições que envolvem carreiras, alocação de imóveis ou reestruturação de agências. Isso significa que parte importante não envolve a proposição ou o ajuste de políticas públicas no sentido tradicional do termo. Dessa forma, a mobilização de evidências nos documentos que justificam as proposições legislativas é baixa, mas nem toda proposição envolve política pública no sentido estrito do termo.

Um segundo achado relevante do mapeamento observacional da mobilização de evidências no processo decisório de políticas públicas é que o seu uso vem aumentando no tempo. Esse resultado indica talvez um aumento a presença do discurso sobre políticas públicas baseadas em evidências, uma vez que o período de crescimento do uso de evidências envolve áreas temáticas diferentes e três

presidentes de inclinação ideológica diferentes. Outro potencial fator explicativo é a maior profissionalização e capacitação da burocracia federal e também o esforço estrutural de estabelecimento de órgãos dedicados ao monitoramento e avaliação de políticas.

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. Isso ocorre principalmente porque esses ministérios são ativos na proposição legislativa do governo federal, formulando suas próprias proposições e participando junto aos ministérios temáticos de um grande número de proposições sobre temas variados. De certa forma esses ministérios de coordenação são então responsáveis por suas próprias políticas públicas, que são fundamentais, mas também pela atuação junto aos demais ministérios temáticos. 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 sejam os ministérios do Planejamento e da Fazenda os atores ativos na inclusão de evidências nas proposições, sejam eles passivos acompanhando o uso de evidências pelos ministérios temáticos. Isso porque adquirindo centralidade na rede por onde circula a evidência, esses ministérios podem se tornar potenciais vetores na sua mobilização.

Por último, depois dos ministérios de coordenação, a participação de diferentes ministérios temáticos na formulação de políticas públicas baseadas em evidências varia de um governo para outro. Alguns governos priorizam a área de administração e previdência, enquanto outros priorizam a área social ou ainda a área de geração de emprego e renda. Isso significa que o argumento mais tecnocrata de uso de evidências é permeado pelo direcionamento político em termos de definição do conteúdo das políticas que serão priorizadas. Evidência importa, mas a política é fundamental para a definição do conteúdo da agenda de políticas públicas e quais áreas serão priorizadas para a sua mobilização

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.

Para além dessas limitações, esse mapeamento traz indícios quanto ao comportamento das unidades organizacionais que são os ministérios. Contudo, a tomada de decisão é feita por indivíduos. Por essa razão, 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. 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 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 resalta 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.

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 utilizando 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. 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. Com relação ao potencial percebido de melhoria dos programas governamentais ao incorporar os resultados do estudo, somente a metodologia se torna relevante. 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.

Dados esses achados das análises empíricas, as principais implicações para a administração pública federal são as seguintes:

1. 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 mostram que a priorização em termos de investimentos para o maior uso de evidências deve considerar esses órgãos de coordenação. Isso é relevante porque uma vez que esses ministérios tenham a cultura de avaliação e a prática de utilização de evidências em seus próprios domínios, o efeito será imediato para as decisões de políticas públicas desse ministérios, mas também indiretamente para os demais ministérios temáticos que são coordenados e tem suas políticas formuladas em conjunto com esses ministérios de coordenação.
2. 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. Auditorias internas ou externas e as decisões mais gerais proferidas por esses órgãos, como os acórdãos, por exemplo, mostram que há uma via de influência sobre a formulação de políticas públicas pelo mecanismo do controle, para além do mecanismo do monitoramento e da avaliação, que são os normalmente explorados na literatura sobre política pública baseada em evidência. Alguns estudos exploram até a perspectiva de ser a auditoria a nova avaliação de políticas públicas. A recomendação aqui não é a de que a auditoria e os órgãos de controle devam assumir o papel de monitoramento e avaliação de políticas. Contudo, 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.
3. 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. Essa valorização se dá devido a capacidade desse desenho de gerar inferências causais válidas. Contudo, há algumas limitações no uso desse tipo de metodologia. 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.

4. Por último, um dos principais achados do *surveys* da percepção da burocracia dirigente é o papel do conhecimento prático dos gestores na tomada de decisão. A maioria dos gestores responderam sempre usar o próprio conhecimento prático da política pública ou o conhecimento de colegas na tomada de decisão. Dessa forma, o conhecimento construído e acumulado na experiência da administração e da gestão de políticas públicas é a fonte de informação principal na tomada de decisão. Isso mostra que mesmo com todo o investimento na utilização de evidências, essa perspectiva mais instrumental de que um determinado produto na forma de pesquisa científica será diretamente incorporado na decisão sobre uma política pública específica é algo longe da realidade da gestão pública. 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.

Esperamos com esse estudo e as implicações discutidas para a administração pública contribuir para o debate sobre políticas públicas baseadas em evidências no Brasil e assim fomentar um processo decisório que produza, cada vez mais, melhores políticas públicas.

Referências

ANGULO-TUESTA, Antonia; SANTOS, Leonor Maria Pacheco; NATALIZI, Daniel Alves. Impacto da pesquisa em saúde nos avanços de conhecimento, construção de capacidades de pesquisa e políticas informadas por evidências: um estudo de caso sobre a morbimortalidade materna no Brasil. *Sao Paulo Medical Journal*, 134(2), p.153–162, 2016.

BAGSHAW, Sean M; BELLOMO, Rinaldo. The need to reform our assessment of evidence from clinical trials: a commentary. *Philosophy, Ethics, and Humanities in Medicine*, 3(1), p.23, 2008.

BARRETO, Jorge Otávio Maia; SOUZA, Nathan Mendes. Avançando no uso de políticas e práticas de saúde informadas por evidências: a experiência de Piripiri-Piauí. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(1), p. 25–34, 2013.

BATISTA, Mariana. Quais Políticas Importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 104, 2020

BATISTA, Mariana; LOPEZ, Felix. Ministerial Typology and Political Appointments: where and How Do Presidents Politicize the Bureaucracy? *Brazilian Political Science Review*. V. 15, n.1. 2020.

BECKER, Leonardo Augusto, LOCH, Mathias Roberto; REIS, Rodrigo Siqueira. Barreiras percebidas por diretores de saúde para tomada de decisão baseada em evidências. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 41, e147, 2018.

BERNARDO, Wanderley Marques, NOBRE, Moacyr Roberto Cuce; JATENE, Fábio Biscegli. A prática clínica baseada em evidências: parte II- buscando as evidências em fontes de informação. *Revista Brasileira de Reumatologia*, 44(6), p.403–409, 2004.

BLEI, David M. Probabilistic Topic Models: surveying a suite of algorithms that offer a solution to managing large document archives. *Communication of the ACM*, 55(4), p.77–84, 2012.

BOSWELL, Christina; SMITH, Katherine. Rethinking policy ‘impact’: four models of research-policy relations. *Palgrave Communications*, 3(1), p.44, 2017.

BRASIL.1995. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

CAIRNEY, Paul; KWIATKOWSKI, Richard. How to communicate effectively with policymakers: combine insights from psychology and policy studies. *Palgrave communications*, 3(1), p. 37. 2017.

CAIRNEY, Paul; OLIVER, Kathryn; WELLSTEAD, Adam. To bridge the divide between evidence and policy: reduce ambiguity as much as uncertainty. *Public Administration Review*, 76(3), p. 399–402, 2016.

CHOI, Bernard CK; PANG, Tikki; LIN, Vivian; PUSKA, Pekka; SHERMAN, Gregory; GODDARD, Michael; ACKLAND, Michael J; SAINSBURY, Peter; STACHENKO, Sylvie; MORRISON, Howard *et al.* Can scientists and policy makers work together? *Journal of Epidemiology & Community Health*, 59(8), p. 632–637, 2005.

COLLINGWOOD, L.; WILKERSON, J. Tradeoffs in accuracy and efficiency in supervised learning methods. *Journal of Information Technology & Politics*, 9(3): p.298–318, 2012.

DHALIWAL, Iqbal; TULLOCH, Caitlin. From research to policy: using evidence from impact evaluations to inform development policy. *Journal of Development Effectiveness*, 4(4), p.515– 536, 2012.

DIAS, Raphael Igor; BARRETO, Jorge Otavio Maia; SOUZA, Nathan Mendes. Desenvolvimento atual da Rede de Políticas Informadas por Evidências (EVIPNet Brasil): relato de caso. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 36, p.50–56, 2014.

DIAS, Raphael Igor da Silva; CORREA; BARRETO, Jorge Otavio Maia; VANNI, Tazio; CANDIDO, Ana Maria Silveira; COSTA; MORAES, Luciana Hentzy; GOMES, Maria Augusta Rodrigues. Estratégias para estimular o uso de evidências científicas na tomada de decisão. *Cadernos Saúde Coletiva*, 23(3), p.316–322, 2015.

DOMENICO, Edvane Birelo Lopes de; IDE, Cilene Aparecida Costardi. Enfermagem baseada em evidências: princípios e aplicabilidades. *Revista Latino-americana de enfermagem*, 11(1), p.115–118, 2003.

ENAP. *Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil*. Brasília: Enap. (Cadernos Enap, 56), 2018.

FISCHHOFF, Baruch. Communicating risks and benefits: an evidence based user's guide. *Government Printing Office*, 2012.

GAVINE, Anna; MACGILLIVRAY, Steve; ROSS-DAVIE, Mary; CAMPBELL; Kirstie; WHITE, Linda; RENFREW, Mary. Maximising the availability and use of high-quality evidence for policymaking: collaborative, targeted and efficient evidence reviews. *Palgrave Communications*, 4(1), p.5. 2018.

GERTLER, Paul J; MARTINEZ, Sebastian; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B; VERMEERSCH, Christel. MJ. *Avaliação de impacto na prática*. World Bank Publications, 2015.

GOLLUST, Sarah E; SEYMOUR, Jane W; PANY, Maximilian J; GOSS, Adeline; MEISEL, Zachary F; GRANDE, David. Mutual distrust: perspectives from researchers and policy makers on the research to policy gap in 2013 and recommendations for the future. *INQUIRY: the Journal of health care organization, provision, and financing*, 54, p.1–11, 2017.

HEAD, Brian W. Reconsidering evidence-based policy: key issues and challenges. *Policy and Society*, 29(2), p. 77-94, 2010.

INNVAER, Simon; VIST, Gunn; TROMMALD, Mari; OXMAN, Andrew. Health policy-makers' perceptions of their use of evidence: a systematic review. *Journal of health services research & policy*, 7(4), p. 239-244, 2002.

JURKA, Timothy P. et al. RTextTools: a supervised learning package for text classification. *RJournal*, v. 5, n. 1, p. 6-12, 2013.

KAHAN, Dan. What is the "science of science communication"? *Journal of Science Communication*, 14(3), p.10, 2015.

KAHN, Adnan; CALLEN, Michael; KHWAJA, Asim; LIAQAT, Asad. Precision versus proximity: evidence from survey experiments with civil servants. *Evidence for Policy Design*, n(v), np. 2017.

KARLAN, Dean; APPEL, Jacob. More than good intentions. Dutton, New York. 2011.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton university press. 1994.

LANGER, Laurenz; TRIPNEY, Janice; GOUGH, David A. *The science of using science: researching the use of Research evidence in decision-making*. UCL Institute of Education, EPPI-Centre. 2016.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), p.79-88, 1959.

MORTON, Rebecca B; WILLIAMS, Kenneth C. *Experimental political science and the study of causality: from nature to the lab*. Cambridge University Press. 2010.

MUTZ, Diana. *Population-Based Survey Experiments*. Princeton University Press. 2011.

NOBRE, Moacyr Roberto Cuce; BERNARDO, Wanderley Marques; JATENE, Fabio Biscegli. A prática clínica baseada em evidências: parte I-questões clínicas bem construídas. *Revista Brasileira de Reumatologia*, 44(6), p.397-402, 2004a.

NOBRE, Moacyr Roberto Cuce; BERNARDO, Wanderley Marques; JATENE, Fábio Biscegli. A prática clínica baseada em evidências: parte III - Avaliação crítica das informações de pesquisas clínicas. *Revista da Associação Médica Brasileira*, 50(2), p.221-228, 2004b.

NUTLEY, Sandra; POWELL, Alison; DAVIES, Huw. *What Counts as Good Evidence? Provocation Paper for the Alliance for Useful Evidence*. London: Alliance for Useful Evidence, 2013.

NUTLEY, Sandra M; WALTER, Isabel; DAVIES, Huw TO. *Using evidence: how research can inform public services*. Policy press, 2007.

OH, Cheol H. Explaining the impact of policy information on policy-making. *Knowledge and Policy*, 10(3), p. 25-55, 1997.

OLIVEIRA, Maria Inês Couto de; CAMACHO, Luiz Antonio Bastos; SOUZA, Ivis Emília de Oliveira. Promoção, proteção e apoio à amamentação na atenção primária à saúde no Estado do Rio de Janeiro, Brasil: uma política de saúde pública baseada em evidência. *Cadernos de Saúde Pública*, 21(6), p.1901–1910, 2005.

OLIVER, Kathryn; INNVAR, Simon; LORENC, Theo; WOODMAN, Jenny; THOMAS, James. A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC health services research*, 14(1), p. 2. 2014.

PARSONS, Wayne. From muddling through to muddling up-evidence based policy making and the modernisation of British Government. *Public policy and administration*, 17(3), p. 43– 60. 2002.

PATTON, Michael Quinn. *Qualitative evaluation and research methods*. Sage Publications, inc.1990.

PEDREIRA, Mavilde Luz Gonçalves. Práticas de enfermagem baseadas em evidências para promover a segurança do paciente. *Acta Paulista de Enfermagem*, 22(SPE), p. 880–881, 2009.

PETTICREW, Mark; ROBERTS, Helen. Evidence, hierarchies, and typologies: horses for courses. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 57(7), p. 527–529, 2003.

PETTICREW, Mark; ROBERTS, Helen. *Systematic reviews in the social sciences: a practical guide*. John Wiley & Sons. 2008.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy; DE FINE LICHT, Jenny. Is auditing the new evaluation? Can it be? Should it be?. *International Journal of Public Sector Management*. 2018.

RAMOS, Maíra Catharina; SILVA, Everton Nunes da. Como usar a abordagem da Política Informada por Evidência na saúde pública? *Saúde em Debate*, 42, p.296–306, 2018.

ROSSI, Peter H; LIPSEY, Mark W; HENRY, Gary T. *Evaluation: a systematic approach*. Sage publications, 2018.

RUTTER, Jill. *Evidence and evaluation in policy making: a problem of supply or demand?* London: Institute for Government, 2012.

SILGE, Julia; ROBINSON, David. *Text mining with R: a tidy approach*. O'Reilly Media, Inc., 2017.

SILVA NETO, Luís Beck da; RIBEIRO, Jorge Pinto. Medicina ortomolecular baseada em evidência. *Arquivos Brasileiros de Cardiologia*, 69(1), p. 59–60, 1997.

SIMON, Herbert A. *Administrative Behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*. Macmillan, 1965.

SMITH, Kevin B. *The public policy theory primer*. Routledge, 2018.

SNIDERMAN, Paul M. Some advances in the design of survey experiments. *Annual Review of Political Science*, 21, p. 259–275, 2018.

SOUZA, Nathan Mendes; BRITO, Gabriela Vilela; VIEIRA, Nashira Campos; ALVES, Marina Santos Natividade; ELIAS, Flavia Tavares Silva. Política para a redução da mortalidade materna informada por evidências. *Anais do CBMFC*, 195, 2013.

VAN DE GOOR, Ien; HAMALAINEN, Riitta-Maija; SYED, Ahmed; LAU, Cathrine Juel; SANDU, Petru; SPITTERS, Hilde; KARLSSON, Leena Eklund; DULF, Diana; VALENTE, Adriana; CASTELLANI, Tommaso, et al. Determinants of evidence use in public health policy making: results from a study across six EU countries. *Health Policy*, 121(3), p. 273–281, 2017.

WICHMANN, R; CARLAN, Eliana; BARRETO, Jorge Otavio Maia. Consolidação da Rede para Políticas Informadas por Evidências–EVIPNet Brasil: relato da experiência nacional de construção de uma plataforma de tradução do conhecimento para o SUS. *Boletim do Instituto de Saúde*, 17. 2016.

Anexo – Questionário

1 - Qual o seu vínculo com a administração pública federal?

- 1) “Servidor (a) público (a) efetivo (a)”
- 2) “Sem vínculo (cargo em comissão)”
- 3) “Aposentado (a) pela administração pública federal”
- 4) “Requisitado (a) de outros Poderes (Legislativo ou Judiciário) e/ou Esferas (estadual ou municipal), incluindo aposentados”
- 5) “Empregado (a) público (a) (empresas públicas e sociedades da economia)”
- 6) “Militar”
- 7) “Outro” [Aberta]

2 - Há quantos anos você faz parte desta carreira? [Abre apenas para opções 1 ou 6 da Q.1]

ENTRADA NUMÉRICA: 0 A 99

3 - Em que Ministério ou órgão superior você trabalha atualmente?

- 1) “Advocacia-Geral da União”
- 2) “Assessoria Especial do Presidente da República”
- 3) “Autoridade Nacional de Proteção de Dados”
- 4) “Casa Civil da Presidência da República”
- 5) “Controladoria-Geral da União”
- 7) “Gabinete Pessoal do Presidente da República”
- 8) “Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República”
- 9) “Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”
- 10) “Ministério da Cidadania”

- 11) “Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações”
- 12) “Ministério da Defesa”
- 13) “Ministério da Economia”
- 14) “Ministério da Educação”
- 15) “Ministério da Infraestrutura”
- 16) “Ministério da Justiça e Segurança Pública”
- 17) “Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos”
- 18) “Ministério da Saúde”
- 19) “Ministério das Relações Exteriores”
- 20) “Ministério de Minas e Energia”
- 21) “Ministério do Desenvolvimento Regional”
- 22) “Ministério do Meio Ambiente”
- 23) “Ministério do Turismo”
- 24) “Secretaria de Governo da Presidência da República”
- 25) “Secretaria-Geral da Presidência da República”
- 26) “Vice-Presidência da República”

4 - Em qual unidade do Ministério ou órgão vinculado? [Lista de itens de acordo com a Q.3]

- 1) Consultoria-Geral da União
- 2) Corregedoria-Geral da Advocacia da União
- 3) Departamento de Gestão Estratégica
- 4) Escola da Advocacia-Geral da União Victor Nunes Leal
- 5) Gabinete
- 6) Procuradoria-Geral da União
- 7) Procuradoria-Geral Federal

5 - Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual desempenha suas funções?

5.1 Mobilizar bases de dados e sistemas de informação para fundamentar a tomada de decisão sobre a política pública

- 1) Nunca
- 2) Raramente
- 3) Eventualmente
- 4) Frequentemente
- 5) Sempre

5.2 Mobilizar estudos e resultados de pesquisas, contratados pelo ministério ou externos, para fundamentar a tomada de decisão sobre a política pública

- 1) Nunca
- 2) Raramente
- 3) Eventualmente
- 4) Frequentemente
- 5) Sempre

5.3 Mobilizar seu próprio conhecimento prático e de colegas do ministério para fundamentar a tomada de decisão sobre a política pública

- 1) Nunca
- 2) Raramente
- 3) Eventualmente
- 4) Frequentemente
- 5) Sempre

5.4 Atender demandas dos órgãos de controle

- 1) Nunca
- 2) Raramente
- 3) Eventualmente
- 4) Frequentemente
- 5) Sempre

5.5 Consultar e atender grupos interessados da sociedade sobre questões que envolvam a política pública

- 1) Nunca
- 2) Raramente
- 3) Eventualmente
- 4) Frequentemente
- 5) Sempre

5.6 Consultar ou responder o ministro da pasta sobre questões que envolvam a política pública

- 1) Nunca
- 2) Raramente
- 3) Eventualmente
- 4) Frequentemente
- 5) Sempre

5.7 Consultar ou responder o secretário-executivo da pasta sobre questões que envolvam a política pública

- 1) Nunca
- 2) Raramente
- 3) Eventualmente
- 4) Frequentemente
- 5) Sempre

5.8 Consultar ou responder o Presidente da República sobre questões que envolvam a política pública

- 1) Nunca
- 2) Raramente
- 3) Eventualmente
- 4) Frequentemente
- 5) Sempre

8 - Numa escala de 0 a 10, qual é o esforço do ministério no qual você atua para a produção de dados e informações sobre a política pública?

ESCALA NUMÉRICA

9 - Numa escala de 0 a 10, qual é o esforço do ministério no qual você atua para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas?

ESCALA NUMÉRICA

Daniel Oliveira é [professor titular numa universidade federal e pesquisador na área de políticas públicas há 20 anos / funcionário de carreira do Ministério com 20 anos de experiência na administração federal / funcionário de carreira de órgão de controle com 20 anos de experiência na administração federal]. Daniel traz resultados de uma pesquisa que utilizou [avaliação experimental / análises estatísticas / grupos focais e entrevistas] para avaliar os resultados de um programa implementado por seu ministério. Os resultados dessa pesquisa indicam [impacto positivo / ausência de efeito] do programa sobre o público-alvo.

10.1 Numa escala de 0 a 10, qual o seu nível de interesse em saber mais sobre essa pesquisa desenvolvida por Daniel Oliveira?

ESCALA NUMÉRICA

10.2 Como você preferiria receber os resultados do estudo de Daniel Oliveira?

(aleatorizar ordem das opções)

- 1) Artigo acadêmico
- 2) Resumo executivo
- 3) Conferência acadêmica
- 4) Conferência na Enap
- 5) Conferência no ministério
- 6) Conversa informal com o pesquisador

10.3 Pensando no grau de esforço que você precisaria para analisar e utilizar o estudo apresentado por Daniel Oliveira, você diria que representaria para você, hoje:

- 1) Um nível de dificuldade e esforço menor do que as funções corriqueiras
- 2) Um nível de dificuldade e esforço semelhante as funções que já desempenho
- 4) Um nível de dificuldade e esforço maior do que as funções que já desempenho

10.4 Considerando as possíveis melhorias aos programas implementados no ministério, mas também as demandas corriqueiras do seu trabalho, quanta prioridade você daria ao estudo apresentado por Daniel Oliveira?

- 1) Alta prioridade: “Deixaria outras demandas de lado para dedicar algum tempo ao estudo”;
- 2) Média prioridade: “Dedicaria algum tempo ao estudo durante atividades cotidianas”;
- 4) Baixa prioridade: “Dedicaria algum tempo ao estudo se e quando não tivesse outras demandas”

10.5 Considerando os múltiplos fatores que influenciam a qualidade dos programas governamentais, em que medida você acredita que considerar os resultados da pesquisa apresentada por Daniel Oliveira melhoraria os programas implementados no ministério?

ESCALA NUMÉRICA

16. Qual o seu sexo?

- 1) Masculino
- 2) Feminino
- 3) Outros

15. Qual a sua idade?

ENTRADA NUMÉRICA: 0 A 99

16. Qual a sua raça/cor?

- 1) Branca
- 2) Parda
- 3) Preta
- 4) Amarela
- 5) Indígena
- 6) Outros

17. Qual foi o curso de nível mais elevado que você concluiu?

- 1) Ensino Fundamental
- 2) Ensino Médio/Técnico
- 3) Graduação
- 4) Especialização (pós-graduação lato sensu, MBA, etc.);
- 5) Mestrado
- 6) Doutorado/Pós-doutorado

18 - “Atualmente, você ocupa algum cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS) ou equivalente (cargo comissionado em uma agência reguladora ou empresa pública)?”

0 NÃO

1 SIM

19 – “Qual o Nível do Cargo de DAS ou equivalente que você ocupa atualmente?”

- 1) “DAS-1, DAS-2, DAS-3 ou equivalentes;
- 2) “DAS-4 ou equivalentes”;
- 3) “DAS-5 ou equivalentes”;
- 4) “DAS-6 ou equivalentes”
- 5) Outro



ENAP

Cadernos

Caderno nº 104

Coleção: Cátedras 2019

