

# O que informa as políticas públicas: survey sobre o uso e o não-uso de evidências pela burocracia federal brasileira

EPPGGs em Diálogo

10 de Junho de 2021

Natália Koga, Pedro Palotti, Bruno Gontyjo, Maricilene Nascimento, Rafael Lins, e Isabella Goellner

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

- Contribuir para o debate sobre o movimento das Políticas Públicas baseadas em evidências (**PPBE**)  
*Qual a influência e relevância da PPBE no Brasil?*
- Identificar as **fontes de informação** utilizadas na Administração Federal  
*O que informa as políticas públicas federais?*
- Explorar os **condicionantes e determinantes do uso**  
*O que explica as escolhas dessas fontes informacionais?*  
*Quais as implicações dessas escolhas?*
- Diagnóstico da **capacidade analítica do Estado**  
*Como e para que a burocracia e o Estado consomem, traduzem e produzem conhecimento?*

## Metodologia e amostragem

A partir de um universo de  
96.543 servidores civis da  
administração direta

Amostragem por  
estratificação simples

Número de respostas válidas:  
2.180 servidores.



Coleta realizada entre  
24/10/19 a 09/12/19.



**LimeSurvey**

Réplica da amostra de  
18.165 servidores selecionados  
na pesquisa “Capacidades  
Estatais” (2017) da ENAP

# Resultados

---

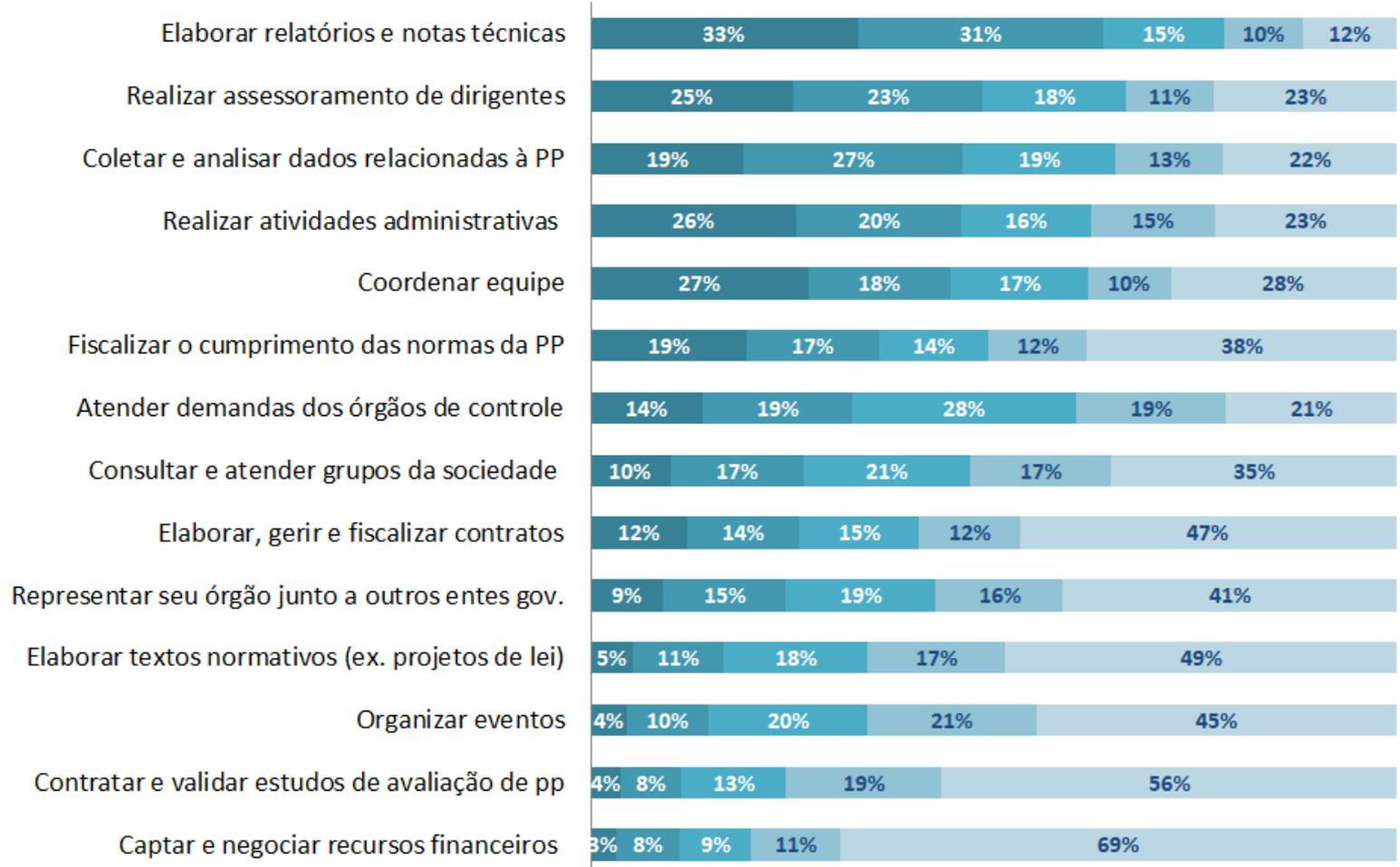


# Funções desempenhadas

SEÇÕES 2 E 3

# Frequência com que executou as atividades relacionadas na política pública

■ Sempre ■ Frequentemente ■ Eventualmente ■ Raramente ■ Nunca



Função na política pública	Fator			
	Analit./Contro.	Relacional	Contratos/Fisc.	Administrativo
Elaborar relatórios e notas técnicas	0.733			
Coletar e analisar dados relacionadas à política pública	0.679	0.36		
Elaborar textos normativos (ex. projetos de lei)	0.535	0.37		
Atender demandas dos órgãos de controle	0.435		0.378	0.407
Realizar assessoramento de dirigentes	0.536	0.363		0.426
Contratar e validar estudos de avaliação de políticas públicas	0.397	0.537	0.33	
Captar e negociar recursos financeiros		0.726	0.331	
Representar seu órgão junto a outros entes do governo	0.458	0.6		0.323
Consultar e atender grupos da sociedade	0.467	0.49		
Organizar eventos		0.653		0.441
Coordenar equipe	0.307	0.339		0.354
Elaborar, gerir e fiscalizar contratos		0.313	0.727	
Fiscalizar o cumprimento das normas da política pública	0.415		0.467	
Realizar atividades administrativas				0.528
KMO: 0,897; $\chi^2 = 10015,460$ ; df = 91 ; p < 0,001				
Varição Total Explicada – 55,5%				
SS loadings	2.672	2.497	1.322	1.281

## Analítico/Controle:

- Assessoria
- Notas e relatórios
- Dados
- Demandas controle

## Relacional:

- Representar o órgão
- Atender a sociedade
- Organizar eventos

## Fiscalização e contratos:

- Fiscalizar contratos
- Fiscalizar normas

## Administrativo:

- Atividades administrativas

# Fontes informacionais

SEÇÃO 4

# Frequência com que utilizou os tipos de informação



Tipo de informação	Fator			
	Interno	Externo	Acadêmico	Pessoal
Leis e normas	0.793			
Notas técnicas produzidas por órgãos federais	0.835			
Pareceres legais e decisões judiciais	0.869			
Recomendações de órgãos de controle	0.794			
Sistemas informacionais e bases de dados governamentais	0.496			
Boas práticas e iniciativas produzidas pelos estados e municípios	0.333	0.556		
Recomendações de instâncias participativas		0.727	0.361	
Experiência e opiniões de beneficiário		0.741		
Informações geradas por grupos de interesse (ex. ONGs)		0.784		
Recomendações de organismos internacionais		0.592	0.413	
Matéria jornalística		0.419		0.302
Artigos, capítulos ou livros produzidos por pesquisadores		0.303	0.8	
Relatórios de pesquisa científica		0.461	0.822	
Experiência pessoal				0.651
Consulta a colegas de trabalho	0.32			0.731
KMO: 0,869; $\chi^2 = 14009,490$ ; df = 105; p < 0,001				
Variação Total Explicada – 63,2%				
SS loadings	3.331	2.988	1.816	1.339

## 4 tipos de fontes informacionais utilizadas pelos servidores civis da Administração Direta

### INTERNAS

Produzidas pela própria Administração Federal e incluem normativos, notas técnicas, bases de dados, pareceres legais e recomendações do controle

### EXPERIENCIAIS

Provenientes da experiência profissional e pessoal dos próprios servidores e de consultas a colegas de trabalho

### CIENTÍFICAS

Produzidas por universidades e centros de pesquisa. Incluem livros, artigos acadêmicos e relatórios de pesquisa

### EXTERNAS

Não-científicas, produzidas por grupos de interesse, beneficiários e instâncias participativas. Incluem também a mídia

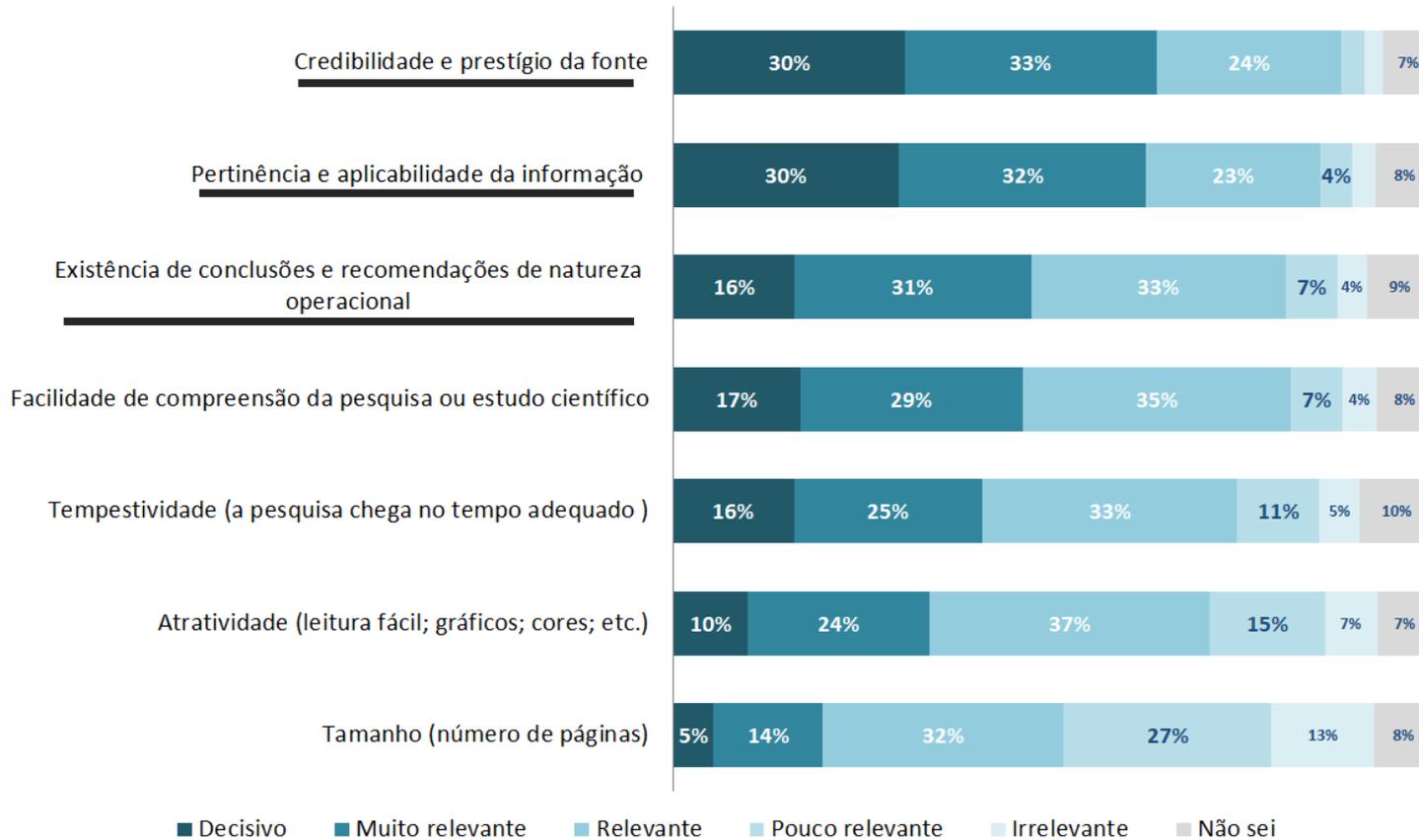
# Evidências científicas

SEÇÃO 4

**Tipos de pesquisas e estudos *versus* Frequência de utilização**

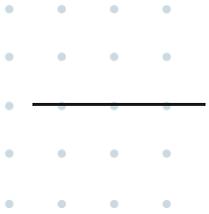
<b>Tipo de pesquisa</b>	<b>Sempre</b>	<b>Frequentemente</b>	<b>Eventualmente</b>	<b>Raramente</b>	<b>Nunca</b>	<b>Não sei</b>
Estudos de revisão de literatura ou teóricos	6.70%	14.91%	19.86%	<u>21.42%</u>	<u>31.56%</u>	5.55%
Estudos baseados em métodos quantitativos	4.72%	11.28%	20.46%	<u>22.75%</u>	<u>35.50%</u>	5.28%
Estudos baseados em métodos qualitativos	4.13%	9.72%	22.06%	<u>23.03%</u>	<u>35.83%</u>	5.23%
Estudos baseados em métodos mistos (quanti-quali)	3.62%	10.37%	20.32%	<u>21.10%</u>	<u>37.20%</u>	7.39%

### Relevância dos fatores na decisão de utilizar estudos científicos



# Como toma conhecimento de resultados de pesquisas e estudos científicos relevantes para o trabalho

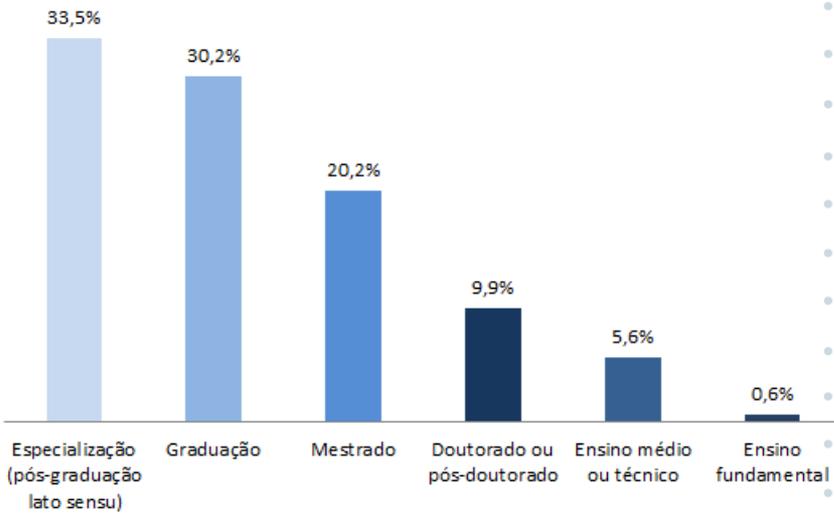




# Capacidades

SEÇÃO 5

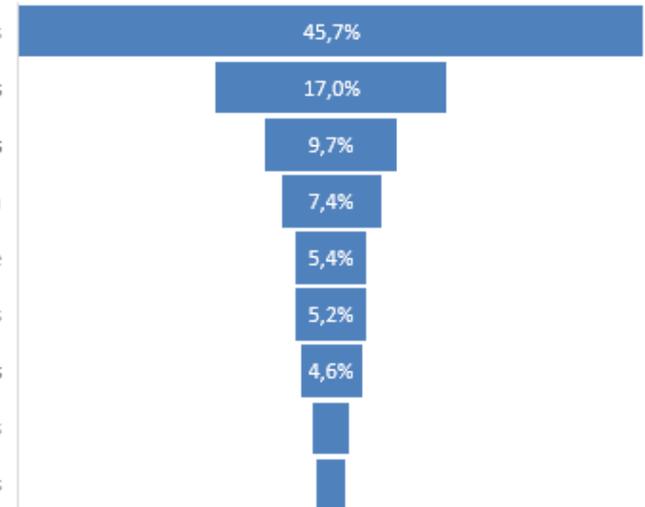




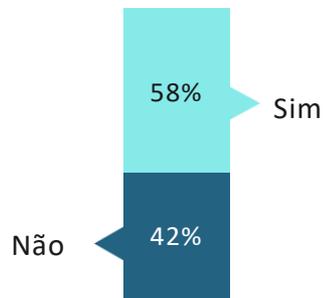
**Nível de escolaridade**

- Ciências Sociais Aplicadas
- Ciências Humanas
- Engenharias
- Ciências Exatas e da Terra
- Ciências da Saúde
- Ciências Agrárias
- Outros
- Ciências Biológicas
- Linguística, Artes e Letras

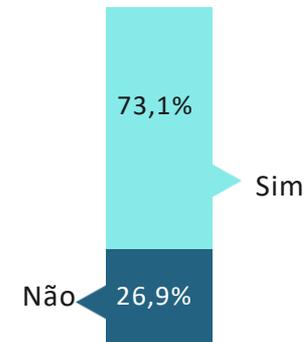
**Área de formação**



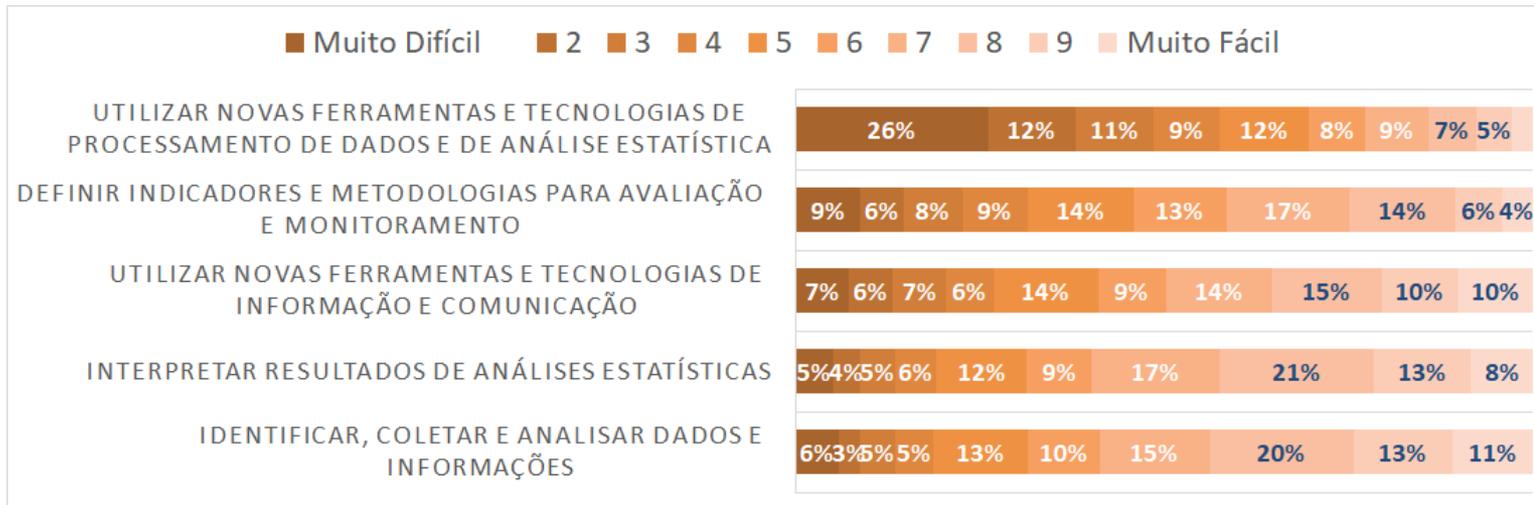
### REALIZOU CURSO OU CAPACITAÇÃO DE FORMAÇÃO CONTINUADA



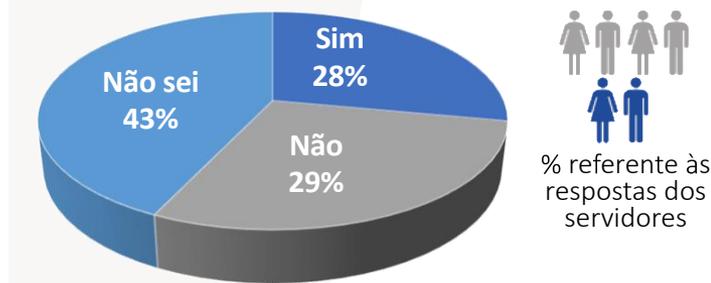
### Leitura de estudos e pesquisas científicas no curso



Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?



Há uma unidade especializada no uso de pesquisas e estudos científicos no seu ministério?



**Atribuições executadas pela unidade organizacional especializada**

Disseminar os resultados de pesquisas	17%
Produção de pesquisas	16%
Prospectar pesquisas realizados	15%
Contratar pesquisas	12%
Traduzir os resultados de pesquisa em recomendações	9%
Não sei	4%



# Correlações

## Explorando molduras contextuais



## Perfis de trabalho *versus* Tipos de informação

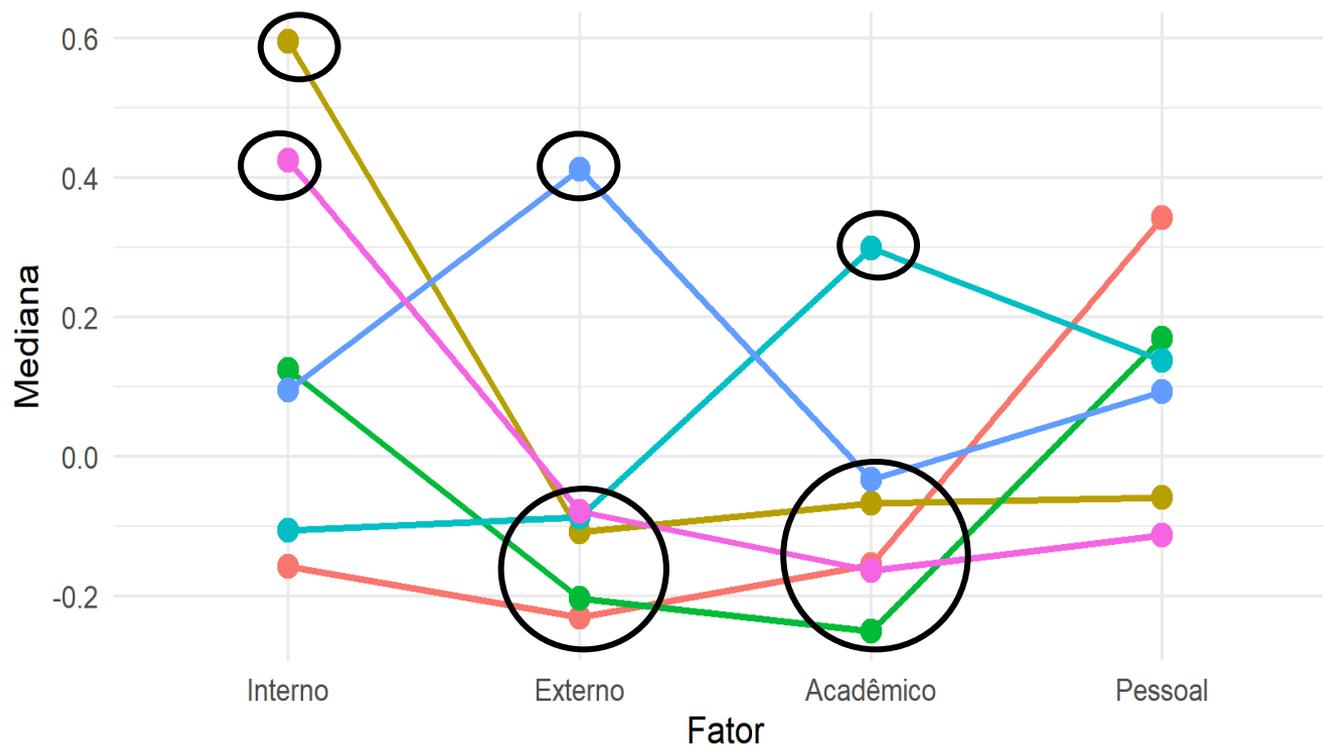
		Tipo de informação			
		Interno	Externo	Acadêmico	Pessoal
<b>Tipo de trabalho</b>	Analítico/Controle	***	*	**	**
	Relacional	***	***	***	
	Fiscalização e contratos	***	*	**	*
	Administrativo	**	**		**

\*p < 10%; \*\* p < 5%; \*\*\* p < 1%

Verde: associações positivas/ Laranja: associações negativas

Fonte: Elaboração nossa

## Áreas de política pública *versus* Tipos de informação



Área de Política Pública

- Central
- Econômica
- Meio Ambiente
- Controle
- Infraestrutura
- Social



# Considerações finais

- **Fontes científicas** como **uma das fontes** de conhecimento que informam as políticas públicas, mas com uso direto reduzido
- As fontes mais utilizadas pelos burocratas dos ministérios são as **fontes internas e provenientes da experiência** => burocracias como comunidades epistêmicas
- Elevada frequência de uso de recomendações do **controle**, decisões e pareceres judiciais (o que não é observado em outros países) => mediadores de conhecimento?
- **Fontes societais** tem baixíssimo uso
- **Capacitações + estratégias organizacionais** => para ir além do acesso para o uso das evidências científicas
- **Integração de fontes de conhecimento**

# Possíveis recomendações para ampliação do uso de evidências científicas

## PARA A GESTÃO PÚBLICA

- \* Desenvolver capacidades organizacionais nos ministérios por meio da criação e mobilização de unidades especializadas pela captação, disseminação e produção de evidências, investimento nos serviços informacionais e na infraestrutura de pesquisa dos órgãos.
- \* Explicitar as fontes que embasam os recursos informacionais produzidos pela Administração Pública, como as notas técnicas e recomendações do controle, e estimular o diálogo desses com fontes científicas.
- \* Promover parcerias interorganizacionais mais permanentes, entre ministérios e instituições de pesquisa, inclusive da própria Administração Pública.
- \* Incentivar e investir em capacitações individuais dos servidores públicos, por meio de cursos e eventos de treinamentos.
- \* Buscar formas de aproximar a academia, a gestão e os produtores de outras fontes informacionais, inclusive as societais, com vistas a construir um sistema de governança de evidências mais transparente, eficaz e legítimo.

## PARA OS PRODUTORES DE CONHECIMENTO

- \* Buscar apresentar as contribuições da pesquisa expressamente, indicando recomendações e refletindo sobre a aplicabilidade prática.
- \* Ampliar e diversificar o uso das fontes de acesso aos produtores de políticas públicas, de acordo com o público-alvo que se pretende alcançar.
- \* Participar e propor iniciativas de capacitação para os servidores e organizações públicas.
- \* Investir no desenvolvimento da capacidade de comunicação de evidências não apenas para os gestores públicos, mas também para a sociedade, mídia e os diversos atores envolvidos da política.

POLICY BRIEF

## EM QUESTÃO

### Evidências para políticas públicas

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Número 5  
Junho, 2021

### O uso e o não uso de evidências científicas nas políticas públicas

*A visão dos servidores públicos federais*

#### PONTOS-CHAVE

- Os servidores públicos que trabalham nos ministérios usam diferentes fontes de informação para a produção das políticas federais. As mais comuns são as produzidas pela própria Administração Federal. Entre elas estão os normativos, notas técnicas, recomendações de órgãos de controle, decisões judiciais e pareceres jurídicos.
- As fontes científicas estão entre as menos utilizadas. 54% desses servidores afirmam que nunca ou raramente fazem uso de relatórios de pesquisas científicas e 72% dizem que não existe ou não sabem da existência de uma área especializada e em seu ministério voltada para a utilização de evidências.
- Credibilidade e prestígio da fonte, aplicabilidade dos resultados e fornecimento de recomendações estão entre os principais motivos que levam os servidores a utilizarem estudos e pesquisas. A capacitação também se mostrou um meio importante de acesso ao conhecimento científico.
- Fontes sociais, como opiniões dos beneficiários das políticas ou recomendações de instâncias participativas, têm uso direto inexpressivo pelos servidores federais.

#### INTRODUÇÃO

A crise global da Covid-19 intensificou a discussão sobre a importância, os usos e a credibilidade da ciência para apoiar decisões dos gestores públicos. Apesar de esse tema não ser novo na literatura especializada, o movimento das Políticas Públicas baseadas em Evidências (PPBE), originado no final dos anos 1990 no Reino Unido, tem impulsionado esse debate ao defender a ampliação do uso pelos governos do uso de evidências científicas sobre "o que funciona" para melhorar o processo de produção de políticas públicas.

Esse movimento caminha em paralelo a questões mais amplas, como aquelas que

apontam para a importância dos fatores políticos na tomada de decisão, das diferenças de tempo e lógica de funcionamento entre o desenvolvimento científico e a gestão administrativa, bem como os limites das pesquisas em prover evidências em contextos de crescente complexidade.

Os dados deste documento apresentam os resultados encontrados em levantamento sobre a demanda e o uso de fontes de informação por servidores públicos federais e/ou ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento da Administração Direta em 2019.

1

## RECOMENDAÇÕES

Recomendações baseadas no diagnóstico realizado.

Tendo em vista o que se conhece atualmente sobre os servidores dos ministérios, sugerimos para gestores e produtores do conhecimento as seguintes recomendações para ampliar o uso de evidências científicas e promover uma utilização mais transparente de outras fontes de informação:

### PARA A GESTÃO PÚBLICA

- Desenvolver capacidades organizacionais nos ministérios por meio da criação e mobilização de unidades especializadas pela captação, disseminação e produção de evidências, investimento nos serviços informacionais e na infraestrutura de pesquisa dos órgãos.
- Explicitar as fontes que embasam os recursos informacionais produzidos pela Administração Pública, como as notas técnicas e recomendações do controle, e estimular o diálogo desses com fontes científicas.
- Promover parcerias interorganizacionais mais permanentes, entre ministérios e instituições de pesquisa, inclusive da própria Administração Pública.
- Incentivar e investir em capacitações individuais dos servidores públicos, por meio de cursos e eventos de treinamentos.
- Buscar formas de aproximar a academia, a gestão e os produtores de outras fontes informacionais, inclusive as sociais, com vistas a construir um sistema de governança de evidências mais transparente, eficaz e legítimo.

### PARA OS PRODUTORES DE CONHECIMENTO

- Buscar apresentar as contribuições da pesquisa expressamente, indicando recomendações e refletindo sobre a aplicabilidade e prática.
- Ampliar e diversificar o uso das fontes de acesso aos produtores de políticas públicas, de acordo com o público-alvo que se pretende alcançar.
- Participar e propor iniciativas de capacitação para os servidores e organizações públicas.
- Investir no desenvolvimento da capacidade de comunicação de evidências não apenas para os gestores públicos, mas também para a sociedade, mídia e os diversos atores envolvidos da política.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

O QUE INFORMAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS: SURVEY SOBRE O USO E O NÃO USO DE EVIDÊNCIAS PELA BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA  
<https://ipea.gov.br>

Coordenadores do projeto  
Natália Massaco Koga  
Pedro Lucas de Moura Pinotti

Equipe técnica  
Bruno Gontijo do Couto  
Rafael da Silva Lima  
Marilene Isaina B. do Nascimento  
Nabella de Araújo Goffiner



### EM QUESTÃO - Evidências para políticas públicas

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - Diest

Diretora  
Rivália Schmidt  
Diretora adjunta  
Janine Mello

Núcleo de Disseminação de Pesquisa  
Camila Escudero (corteúdo e planejamento)  
Rafael Galvão (design e diagramação)  
Bianca Soletti Teixeira (edição)

5

EM QUESTÃO: Evidências para políticas públicas

Número 5 - Junho, 2021

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

- **Discussão epistemológica:** modelo moderado de evidências
- **Radiografia do uso** (ou não uso) de evidências no serviço federal por meio de surveys
- **Estudos de caso** a partir de diferentes abordagens teórico-metodológicas: Bapi 24 e livro
- *Knowledge brokers* ou **intermediários do conhecimento:** estudos com entes do controle
- **Contexto Covid-19**

## **Publicações**

TD 2554 - Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs): Delimitando o Problema Conceitual

TD 2619 - O que informa as políticas públicas

BAPI n°24 - O uso de evidências em políticas federais

NT n°31 - Instrumentos de políticas públicas e Covid-19

NT n°47- Mobilização da academia em instâncias colegiadas durante crise da Covid-19: mapeamento das experiências nos estados brasileiros

Livro (previsto para final de 2021/início de 2022)

## **Bases**

Base survey Serviço Civil (2019, contexto pré-Covid 19)

Base survey Dirigentes (2020, contexto Covid 19)

# Obrigada! Obrigado!

[natalia.koga@ipea.gov.br](mailto:natalia.koga@ipea.gov.br)  
[pedro.palotti@ipea.gov.br](mailto:pedro.palotti@ipea.gov.br)

