Policy Brief
EM QUESTÃO
Evidências para políticas públicas
ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Nº 18

PRODUÇÃO ESTATAL DE EVIDÊNCIAS E SEUS USOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Pontos-chave:

- Evidências em políticas públicas são produzidas por diferentes atores e organizações dentro e fora da estrutura estatal. Podem assumir a forma de dados científicos gerados por universidades e institutos de pesquisa, assim como fontes informacionais provenientes das rotinas de gestão de políticas públicas ou derivadas da experiência da própria burocracia estatal.
- Grande parte do debate sobre uso de evidências está centrado em entender como o Estado faz ou não uso de evidências para aperfeiçoar sua atuação.
- Mais do que incorporar evidências produzidas por fontes externas, o próprio setor público produz continuamente informações que podem ser usadas como evidências em políticas públicas.
- Para entender o uso de evidências em políticas públicas no Brasil, é necessário olhar para o Estado que atua tanto como usuário, quanto como produtor de evidências.
- Fontes produzidas internamente pelo Estado (estatais) e aquelas que resultam da própria expertise e trajetória de atuação da burocracia estatal (experienciais) são apontadas pelos servidores federais como as principais evidências adotadas no dia a dia da gestão pública.
- Ainda há poucos estudos sobre esse conjunto de evidências e como são utilizadas pelo Estado brasileiro na produção de políticas públicas.

SETEMBRO DE 2022
IPEA.GOV.BR

INTRODUÇÃO

Evidências são produzidas dentro e fora da estrutura estatal. No interior do Estado, podem estar compiladas como relatórios de acompanhamento de execução físico-financeira, avaliações de desempenho, cadastros, censos populacionais, registros administrativos, entre outros. Fora dele, são produzidas pelos centros de pesquisa, universidades e *think tanks* e podem estar dispersas em materiais de veículos de comunicação ou serem o resultado empírico da vivência profissional de pessoas envolvidas com determinado tema. Evidências podem assumir viés mais científico ou técnico, dependendo de como, por quem e para que são produzidas.

Assim, o Estado deixa de ser visto apenas como usuário de evidências e assume papel ativo na sua produção. Mais do que incorporar diretamente evidências produzidas por atores externos à esfera estatal, as organizações públicas, suas unidades administrativas e seu corpo técnico produzem, sistematizam e consolidam informações utilizadas em diferentes momentos da produção de políticas públicas sob diversas formas.

EVIDÊNCIAS

Dados obtidos a partir de estudos com base em evidências mobilizadas em documentos públicos, base de dados e revisão da literatura.

Fontes de evidências produzidas no interior do Estado possuem diferentes formatos e constituem dados e informações encontradas em:

REGISTROS ADMINISTRATIVOS

SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO

AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS

RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLE

NOTAS TÉCNICAS

PARECERES E NORMATIVOS JURÍDICO-LEGAIS

PESQUISAS COM BENEFICIÁRIOS

ENTRE OUTROS

Fontes de evidências produzidas no interior do Estado destacam-se pela frequência com a qual são mobilizadas por gestores públicos federais:

	Sempre	Frequentemente	Eventualmente	Raramente	Nunca	Não sei
Leis e normas	60,5	21,6	10,5	3,9	2,3	1,2
Consulta a colegas de trabalho	41,3	34,6	16,5	3,6	3,1	1
Experiência pessoal	34,7	29,9	19,6	7,8	5,3	2,7
Notas técnicas produzidas por órgãos federais	32,8	29,9	20,6	10	5,1	1,6
Sistemas informacionais e bases de dados governamentais	25,9	23,9	20,3	14,4	13,3	2,2
Pareceres legais e decisões judiciais	24,7	25,5	20,7	15,8	11	2,3
Recomendações de órgãos de controle	23,9	25,5	21,8	14,9	11,3	2,6
Artigos, capítulos ou livros produzidos por pesquisadores	12,2	18,3	27,7	22,9	16,6	2,3
Matéria jornalística	10	14,4	22,2	23,8	26,9	2,7
Relatórios de pesquisa científica	6,5	13,3	22,8	25,7	28,1	3,6
Recomendações de organismos internacionais	5,8	12,4	18,8	23,2	35,9	3,9
Boas práticas e iniciativas produzidas pelos estados e municípios	4,7	6,8	17,4	26,3	40,2	4,5
Experiência e opiniões de beneficiário	4,7	7,2	19,5	27,2	37,2	4,2
Recomendações de instâncias participativas	3,8	7,6	17,6	27,1	39,4	4,4
Informações geradas por grupos de interesse (por exemplo: ONGs)	3,2	7,8	17,3	26,4	41,6	3,8

Fonte: Texto para discussão nº 2619: O que informa as políticas públicas federais: o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira.

Além disso, cumprem múltiplas funções nas diferentes etapas de produção de políticas, geralmente utilizadas como:

- **SUBSÍDIO PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
- **INSTRUMENTO PARA ORIENTAR A IMPLEMENTAÇÃO**
- **MECANISMO DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DAS AÇÕES**
- **APOIO A AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA**
- **MECANISMOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL**
- **INSTRUMENTO DE TRADUÇÃO PARA OS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS DO CONHECIMENTO ADVINDO DE OUTRAS FONTES INFORMACIONAIS, INCLUSIVE CIENTÍFICAS**

DIAGNÓSTICO

Diagnóstico baseado nas evidências detectadas.

A existência de unidades administrativas e gerenciais de governança de dados, somada a esforços de capacitação e mudanças na cultura organizacional, contribuem para potencializar o uso de fontes internas e externas de evidências na esfera governamental.

Apesar de, muitas vezes, fontes estatais não serem reconhecidas como fontes de evidências, as análises mostram que:

» Há uma dinâmica de retroalimentação entre evidências estatais e políticas públicas.

» Na medida em que mais dados são produzidos e atendem necessidades dos órgãos governamentais na execução de suas atividades, a própria estrutura estatal avança na capacidade de responder à maior demanda por evidências internas.

» Exemplos disso podem ser encontrados em alterações na forma de coleta, mensuração, escopo, abrangência, formato de questionários e inclusão de novos temas e públicos nas estatísticas oficiais.

Vantagens das fontes estatais

- Maior potencial de articulação com a necessidade imediata das políticas.
- Similaridade semântica e de escopo.
- Credibilidade dentro do Estado.
- Menores custos de internalização.
- Maior nível de desagregação e detalhamento – públicos e regiões atendidas, bens e serviços entregues, lacunas de cobertura e sobreposição de esforços.

Limites e desafios

- Grau variado de institucionalização de instâncias e mecanismos de produção e uso de evidências entre os diferentes órgãos.
- Relação com maior ou menor adesão de gestores e esforços de valorização de evidências.
- Variação na consistência e confiabilidade das fontes internas – requer esforços de padronização e aprimoramentos de coleta e tratamento dos dados.
- Limites de disseminação interna e externa.
- Ausência de arranjo nacional de governança de evidências, o que impacta fortemente as possibilidades de ampliação do seu uso em políticas públicas.
- Permeabilidade e integração com outras fontes informacionais, inclusive científicas e advindas da sociedade, em seu processo de produção.

RECOMENDAÇÕES

Recomendações baseadas no diagnóstico realizado.

Apesar de, na prática, fontes estatais estarem presentes em diferentes etapas da produção de políticas públicas, assumindo funções de diagnóstico, controle, operacionalização e publicidade da ação pública, além de servirem como evidências para orientar o aperfeiçoamento e correções de políticas públicas, esse processo não tem sido reconhecido ou visibilizado como tal. Há espaço para ampliação dessas práticas a partir do reconhecimento de sua importância como ferramentas de gestão interna das instâncias governamentais. Para isso, são necessárias ações de:

1

Institucionalização e disseminação de evidências estatais

Fontes estatais de evidências deveriam compor um corpo de ferramentas conhecido e disseminado na administração pública, contribuindo assim para:

- A apropriação pela própria burocracia desses dados e sua incorporação nas atividades cotidianas de gestão de políticas e programas.
- Reduzir os riscos de perdas de dados e descontinuidades em processos de atualização derivadas de mudanças de gestão ou transições de poder.
- Evitar a sobreposição de esforços e retrabalho de coleta de dados já existentes em outros cadastros.
- Ampliar as possibilidades de articulação entre setores que poderiam utilizar essas informações para entender as múltiplas dimensões dos problemas enfrentados pelas políticas.
- Ampliar o diálogo entre áreas responsáveis pela gestão desses registros, abrindo espaço para a cooperação e a colaboração entre áreas convergentes, desestimulando, assim, a lógica de propriedade desses registros, o que muitas vezes dificulta a maior integração e troca de informações dentro e fora de órgãos setoriais.
- Aprimorar sua função de instrumento de absorção e tradução de conhecimento de outras fontes informacionais pelo Estado.

2

Aprimoramento da governança de evidências estatais

A construção de um arranjo nacional de governança de evidências já é uma realidade em diferentes países. Se adotado no Brasil, contribuiria para o avanço dos usos de evidências em políticas públicas pelas diferentes instâncias governamentais. Para isso, é central implementar medidas de:

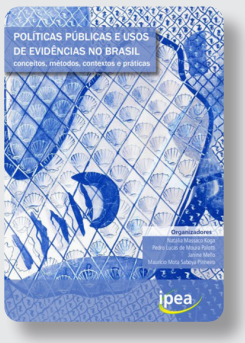
- Sensibilização das instâncias gerenciais sobre a necessidade de sistematização e organização dos sistemas existentes – garantindo continuidade, atualização, rotinas claras e registradas –, assim como esforços na geração de insumos que permitam que etapas de construção e atualização das bases sejam de conhecimento comum das equipes envolvidas nessas áreas.
- Disponibilização planejada e segura dos dados, garantindo o cumprimento de regras de privacidade, sigilo e consentimento em relação àquelas informações de caráter sensível que possam expor ou prejudicar indivíduos ou organizações.

- Fomento à realização de pesquisas por atores não estatais e maior aproveitamento dessas informações por órgãos de pesquisa e pela academia, potencializando o uso de evidências estatais como dados estatisticamente válidos e consistentes.
- Estabelecimento de medidas que fomentem o rigor na gestão dos registros administrativos, criando regras e orientações para sua construção, manutenção e atualização.
- Elaboração e aprimoramento de mecanismos para dar transparência ao processo de produção de fontes estatais de evidências.
- Criação de instâncias nos órgãos responsáveis pela gestão de informações e pela produção de evidências capazes de contribuir para a informação das políticas públicas, permitindo o melhor uso de insumos produzidos pelo aparato estatal, como subsídios cada vez mais consistentes e robustos para uso do próprio Estado.

EXPEDIENTE

"Produção estatal de evidências e uso de registros e administrativos em políticas públicas", estudo presente no livro "Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas"

Organizadores:
Natália Massaco Koga
Pedro Lucas de Moura Palotti
Janine Mello
Maurício Mota Saboya Pinheiro



EM QUESTÃO – Evidências para políticas públicas

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

Diretor
Flavio Lyrio Carneiro

Diretor adjunto
Fabio Schiavinatto

Núcleo de Disseminação de Pesquisa
Camila Escudero | edição
Raquel Tavares e Raphael Domingos| conteúdo
Victor Gomes | design e diagramação