



Como melhorar a cultura de uso de evidências no setor público brasileiro: síntese de aprendizados

Davi Mamblona Marques Romão



Conteúdo

Mensagens-chave.....	1
1. Introdução	3
2. Métodos	5
3. Evidências e políticas públicas: um abismo e algumas pontes	7
4. Evidências e políticas públicas no Brasil: desafios e oportunidades	10
5. Recomendações para tomadores de decisão do setor público.....	14
6. Recomendações para pesquisadores e profissionais	18
Recursos adicionais	19
Referências.....	20

Como melhorar a cultura de uso de evidências no setor público brasileiro: síntese de aprendizados

Davi Mamblona Marques Romão

Com contribuições de: Emily Hayter, Leandro Echt

www.inasp.info

Contato: davi@veredas.org

Relatório datado de: maio de 2021

© INASP 2021

Este trabalho está licenciado sob uma
licença Creative Commons Atribuição 4.0
Internacional (CC BY 4.0)

Foto da capa: Brasília, Brasil, Congresso Nacional,
Mastro Especial da Praça dos Três Poderes, Bandeira
do Brasil, Vista aérea. Crédito: [Rosalba Matta-
Machado](#)

Reconhecimentos:

Este relatório foi desenvolvido no INASP como parte de um estágio profissional para o Mestrado em Políticas Públicas na Escola de Governo Blavatnik da Universidade de Oxford. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Fundação Lemann pela bolsa que me permitiu fazer este curso. Também gostaria de agradecer à equipe do INASP por abrir suas portas para mim e por todo o apoio durante o estágio. Um agradecimento especial a Emily Hayter, por sua supervisão generosa e contribuições perspicazes ao longo do projeto. Agradeço também a Leandro Echt, da Purpose & Ideas, pela ajuda no desenvolvimento do protocolo da entrevista e na análise dos dados. Por fim, gostaria de estender minha gratidão a todos os seis entrevistados anônimos, que gentilmente compartilharam seu tempo e ideias comigo, tornando este projeto possível.

Este relatório foi originalmente publicado em inglês, sob o título “How to improve the culture of evidence use in the Brazilian public sector: a learning brief”, disponível em: <https://www.inasp.info/publications/how-improve-culture-evidence-use-brazilian-public-sector-learning-brief>

Tradução para o português: Ingrid Gomes Abdala, Victória Menin e Davi Mamblona Marques Romão

A tradução deste documento foi possível graças ao financiamento concedido pela [Partnership for Evidence and Equity in Responsive Social Systems \(PEERSS\)](#)

Mensagens-chave

Questão de política pública

Como melhorar a cultura de tomada de decisão informada por evidências no setor público brasileiro?

Por que isso Importa?

- Evidências são cruciais para caracterizar problemas na política pública, identificar soluções eficazes, implementar, monitorar e avaliar intervenções e para o aprendizado organizacional.
- Existem muitas barreiras que impedem o uso de evidências na formulação de políticas públicas, como a complexidade do conhecimento técnico, os diferentes ritmos dos processos de pesquisa e políticas públicas, a falta de conhecimento do servidor público para incorporar evidências em seu trabalho e a complexidade dos processos de formulação de políticas públicas.
- A cultura organizacional é um fator-chave que influencia o modo como uma organização utiliza as evidências.
- No Brasil, de forma geral a cultura do setor público não parece valorizar as evidências como um recurso crítico e há muitas lacunas para o uso de evidências em termos de capacidade institucional.
- Por outro lado, o interesse pelo uso de evidências está aumentando dentro das instituições públicas e muitos esforços nessa direção estão surgindo.

Para quem é este relatório?

Este relatório foi escrito principalmente para tomadores de decisão do setor público. No entanto, também pode fornecer insights relevantes para políticos, implementadores de políticas públicas, pesquisadores e sociedade civil.

Como este relatório foi feito?

Este relatório é baseado em uma revisão rápida da literatura e em entrevistas com seis especialistas brasileiros. O protocolo e a análise das entrevistas foram baseados no [Context Matters Framework](#).

Todos os entrevistados são servidores públicos brasileiros diretamente envolvidos na área de políticas públicas informadas por evidências e defensores do uso de evidências em seu contexto.

Recomendações

A mudança organizacional no setor público brasileiro é crucial para promover uma cultura de tomada de decisão informada por evidências. Como tal mudança é uma tarefa complexa, acima de tudo é importante que qualquer intervenção seja contextualmente fundamentada. Assim, em vez de simplesmente importar uma boa prática pré-formatada, é recomendado que um plano de mudança adote estratégias de gestão adaptativa, como o método *Problem Driven Iterative Adaptation* (Andrews et al., 2017).

Além disso, se as condições contextuais permitirem, sete caminhos para a mudança de cultura podem ser considerados. Eles devem se concentrar no desenvolvimento simultâneo de capacidade, motivação e oportunidade de usar a evidência nos processos de tomada de decisão.

1) Formação para servidores públicos

Fornecer capacitação em métodos de pesquisa, tradução de conhecimento, aplicação de conhecimento em políticas públicas e nos debates acadêmicos mais recentes na área de política relevante.

2) Desenvolver protocolos para o uso de evidências

Estabelecer padrões organizacionais para a incorporação de evidências no processo de formulação de políticas públicas.

3) Promover parcerias com a sociedade civil e organizações acadêmicas

A promoção de parcerias com a sociedade civil e instituições acadêmicas aumenta a participação social no processo de formulação de políticas públicas. Esta é uma fonte essencial de evidências para tornar as políticas mais representativas e eficazes.

4) Promover o intercâmbio entre servidores públicos e pesquisadores

Promover interação estruturada, permitindo que os membros da equipe aprendam com os pesquisadores e que os pesquisadores entendam melhor as necessidades das políticas públicas.

5) Promover uma cultura de aprendizagem

Produção de dados institucionais relevantes e promoção de um ambiente favorável à mudança e à inovação.

6) Investir em lideranças institucionais de políticas públicas informadas por evidências

Apoiar membros da equipe que podem liderar iniciativas relevantes, ao mesmo tempo inspirando e influenciando colegas.

7) Criação de unidades especializadas em políticas públicas informadas por evidências

Estabelecer unidades responsáveis por realizar uma avaliação das necessidades de evidências da organização e implementar um plano de mudança.

1. Introdução

A formulação de políticas públicas é sempre um processo cheio de incertezas e riscos. Gestores e políticos não têm informações completas sobre os problemas que enfrentam, nem sobre as melhores opções para enfrentá-los, e muito menos sobre as questões futuras que podem surgir. Os tomadores de decisão muitas vezes precisam fazer uma aposta. Eles precisam considerar rapidamente as demandas das diferentes partes interessadas, os objetivos do governo e as limitações institucionais.

É por isso que utilizar as melhores evidências disponíveis é fundamental no setor público. As evidências lançam luz sobre um problema, ajudam a entender melhor o que está acontecendo e a identificar e implementar soluções potencialmente eficazes. Também podem permitir diferentes formas de compreender o problema. O uso de evidências adequadas não elimina a incerteza na tomada de decisão, mas a reduz quando possível, ao mesmo tempo que torna a incerteza explícita e transparente quando evidências não estão disponíveis. Com base no debate sobre saúde pública informada por evidências, este relatório adota a seguinte definição de “políticas públicas informadas por evidências”: o “uso consciente, explícito e rigoroso das melhores evidências disponíveis na tomada de decisões” no contexto de uma política pública (Jenicek, 1997).

No entanto, é comum que as instituições públicas tenham dificuldade em usar as evidências em suas rotinas. Vários fatores levam a isso, como a complexidade e inescrutabilidade do conhecimento técnico, os diferentes ritmos dos processos de formulação de pesquisas e políticas públicas, a falta de conhecimento dos servidores públicos para incorporar evidências em seu trabalho ou a complexidade da formulação de políticas (Cairney, 2019; Oliver *et al.*, 2014).

O Context Matters Framework (Weyrauch *et al.*, 2016) é uma ferramenta de diagnóstico para avaliar os fatores que afetam o uso de evidências em uma organização. A estrutura identifica seis dimensões contextuais que influenciam o uso de evidências em uma instituição: contexto macro, relacionamentos intra e interpessoais, cultura, capacidade organizacional, gestão e processos organizacionais e recursos essenciais disponíveis. Compreender como essas dimensões afetam o uso de evidências é fundamental para melhorar a capacidade das organizações públicas de usar evidências e, ao fazê-lo, desenvolver políticas públicas eficazes.

Dentre essas dimensões, a literatura destaca o papel da cultura organizacional (Oliver *et al.*, 2014; Lorenc *et al.*, 2014; Weyrauch *et al.*, 2016; Puntun *et al.*, 2016). A cultura organizacional refere-se às ideias, valores e comportamentos reforçados por uma comunidade, levando a práticas comuns (Weyrauch *et al.*, 2016). A cultura de uma organização afetará inevitavelmente o tipo de evidência utilizada e de que forma. Por exemplo, uma organização pode valorizar a pesquisa em geral e desenvolver processos para usá-la, enquanto outra pode compreender a pesquisa como irrelevante, enfatizando o conhecimento experiencial. A cultura organizacional também tem uma influência importante no desempenho institucional e na capacidade de inovar, bem como no comprometimento e engajamento dos funcionários e no valor que eles atribuem ao trabalho (Makkar *et al.*, 2015). No entanto, até o momento, não há estudos que tenham investigado a cultura de uso de evidências no setor público brasileiro¹.

¹ Após a finalização desta pesquisa, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou o seguinte relatório, que também discute aspectos da cultura do uso de evidências no setor público brasileiro: “TD 2619 - O que Informa as

Dada a importância da cultura organizacional para a integração das evidências nas políticas públicas, e a ausência de publicações abordando o tema, este relatório tenta responder à seguinte pergunta para política pública: *Como melhorar a cultura de tomada de decisão informada por evidências no setor público brasileiro?*

Neste relatório, “evidência” é entendida como qualquer tipo de informação produzida por meio de processos sistemáticos. Exemplos de fontes de evidência são: pesquisa acadêmica e científica, resultados de protocolos institucionais para coleta e análise de dados, consultas formais com a sociedade civil e outras partes interessadas, resultados de monitoramento de políticas públicas e processos de avaliação de políticas.

O relatório procede da seguinte forma. A seção 2 descreve os métodos aplicados para responder à pergunta de política. A seção 3 fornece uma revisão rápida da literatura sobre como melhorar a cultura de tomada de decisão informada por evidências. A seção 4 enfoca especificamente o contexto brasileiro e suas barreiras e oportunidades para a implementação de políticas informadas por evidências. A seção 5 apresenta uma estrutura para orientar os esforços para melhorar as políticas públicas informadas por evidências no Brasil. Finalmente, a seção 6 discute *insights* adicionais que podem ser úteis para pesquisadores e profissionais que desejam promover a cultura de uso de evidências junto ao setor público.

2. Métodos

A primeira etapa deste relatório é uma revisão da literatura sobre como melhorar a cultura de tomada de decisão baseada em evidências. A revisão foi realizada aplicando uma metodologia de "revisão rápida da literatura" (Dobbins, 2017). A revisão rápida da literatura é um método rigoroso de síntese da literatura para a tomada de decisão. É o método recomendado para encontrar, avaliar, sintetizar e apresentar as melhores evidências disponíveis, em um período compatível com o processo de formulação de políticas públicas (Organização Mundial da Saúde, 2020). O passo a passo de revisões rápidas é importante para garantir que as evidências sejam coletadas de forma rigorosa, sistemática e transparente. Outro ponto forte das revisões rápidas é sua adaptabilidade a diferentes momentos de uma política pública. Nesta revisão rápida, publicações acadêmicas e institucionais foram selecionadas por meio de três métodos complementares. Primeiramente, foi consultado um banco de dados institucional de publicações sobre políticas públicas informadas por evidências². Em segundo lugar, sugestões foram coletadas diretamente de especialistas. Em terceiro lugar, buscas foram realizadas, em julho de 2020, em duas bases de dados públicas especializadas em revisões sistemáticas³ e duas bases de dados brasileiras de publicações acadêmicas⁴. Todos os resultados foram submetidos a uma triagem única com base nos títulos e, posteriormente, com base em resumos e textos completos. A busca se concentrou em revisões sistemáticas.

A segunda parte do relatório foca na relação entre a cultura organizacional e o uso de evidências no setor público brasileiro. Discute como a cultura organizacional afeta o uso de evidências, bem como as barreiras e oportunidades para fortalecer essa prática. Para tanto, foram realizadas entrevistas com seis servidores públicos especialistas em formulação de políticas públicas informadas por evidências. Existem duas razões para basear esta análise em entrevistas com especialistas. Primeiramente, a revisão da literatura não resultou em nenhuma publicação que abordasse diretamente a cultura de uso de evidências no Brasil. Em segundo lugar, a mudança operacional nas culturas organizacionais é um problema sistêmico complexo, que requer soluções localmente construídas (Andrews *et al.*, 2017). Qualquer intervenção que visa melhorar a cultura do uso de evidências em uma instituição deve levar em consideração as barreiras, facilitadores e oportunidades específicas do contexto local. Portanto, foi fundamental centrar esta análise nas perspectivas daqueles que estão imersos na cultura organizacional do setor público brasileiro.

Com base no Context Matters Framework (Weyrauch *et al.*, 2016), cinco aspectos da cultura organizacional foram investigados nas entrevistas:

- 1 Uso de evidências, tendências e barreiras:** descrição do ecossistema do setor público brasileiro quanto ao uso de evidências;
- 2 Crenças, valores e abertura para mudanças:** se a evidência é considerada um recurso valioso para a tomada de decisão e em que medida a organização apoia a investigação crítica e a inovação;
- 3 Incentivos e motivação:** se há incentivos institucionais para usar evidências e se as pessoas estão intrinsecamente motivadas a usar evidências;

² Uma base de referências bibliográfica interna do [Instituto Veredas](#).

³ "[Social Systems Evidence](#)" e "[Health Systems Evidence](#)". Palavras-chave: evidence-informed, evidence-based, policymaker, policymaking, policy.

⁴ "[Scielo](#)" e "[BVS Brasil](#)". Palavras-chave: "uso de evidências", brasil, "políticas públicas".

4 Agenda institucional: quais são as prioridades institucionais informais e como isso afeta o uso de evidências;

5 Pontos de entrada para mudança: o que pode ser feito para melhorar o uso de evidências.

Todos os entrevistados são servidores públicos brasileiros diretamente envolvidos na área de políticas públicas informadas por evidências e são defensores do uso de evidências em seu contexto. Os entrevistados são membros tanto do Executivo quanto do Legislativo, de todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), de diferentes regiões do país e atuam em diferentes áreas das políticas públicas. Três entrevistados são mulheres e três são homens. Apesar de os entrevistados serem um grupo diversificado, esta não foi uma amostra representativa do setor público brasileiro como um todo. Portanto, as conclusões apresentadas aqui não devem ser imediatamente generalizadas para outros órgãos públicos.

As entrevistas foram semiestruturadas e duraram em torno de uma hora cada. Todas as entrevistas ocorreram em agosto 2020. Para preservar o anonimato dos entrevistados, as respostas serão apresentadas de forma agregada ou detalhes identificáveis serão omitidos.

3. Evidências e políticas públicas: um abismo e algumas pontes

Esta seção apresenta os principais insights encontrados na literatura científica sobre como promover uma cultura do uso de evidências em instituições públicas. Primeiro, são discutidas as barreiras mais críticas ao uso de evidências que foram mapeadas e, em seguida, tipos de intervenção sugeridos.

Diversas barreiras afetam o quanto e como uma organização usa evidências para informar suas decisões. Essas barreiras geralmente criam uma divisão entre a produção de conhecimento e os processos de tomada de decisão. Elas estão relacionadas a como a pesquisa é produzida e ofertada, como as organizações tomam decisões e consomem evidências e como ocorre o diálogo entre as instituições públicas e as de pesquisa, entre outros. Abaixo são discutidas as barreiras mais enfatizadas pela literatura.

Em relação à forma como as evidências são ofertadas, um primeiro desafio é a complexidade e variedade dos tipos de informação (Andermann *et al.*, 2016). À medida que a pesquisa e a produção de conhecimento se tornam mais especializadas, o conhecimento prévio necessário para compreender e aplicar seus *insights* aumenta significativamente. Comunicar essas descobertas de forma clara e precisa representa, portanto, um obstáculo considerável. A quantidade de estudos e fontes é outro entrave. Os consumidores de evidências precisam filtrar um número incontável de informações diversas e, às vezes, contraditórias.

Embora as informações sejam abundantes, há uma relativa escassez de evidências com foco no processo de formulação de políticas públicas. Os profissionais reclamam, por exemplo, que os pesquisadores dão mais atenção aos debates teóricos e acadêmicos, em vez de fornecer *insights* úteis para a prática (Lorenc *et al.*, 2014). O formato usado para publicar evidências também é identificado como uma barreira importante (Tricco *et al.*, 2016). Documentos longos e excessivamente detalhados, carregados de jargão técnico, tornam-se um recurso pouco apropriado para não especialistas com tempo disponível limitado (Lorenc *et al.*, 2014).

Do lado de quem demanda evidências, as principais barreiras estão relacionadas às especificidades dos processos de tomada de decisão e à capacidade organizacional de usar evidências. O ritmo da formulação de políticas públicas é rápido e, via de regra, incompatível com o lento processo de coleta ou produção de evidências de alta qualidade (Andermann *et al.*, 2016). Pressões políticas, institucionais e sociais também são identificadas como fatores que podem afetar negativamente o uso de evidências (Andermann *et al.*, 2016), pois podem levar os formuladores de políticas a uma direção oposta ao que é sugerido pelas evidências.

Em relação à capacidade organizacional, as barreiras variam desde o valor atribuído à evidência até as habilidades técnicas necessárias para usá-la (Tricco *et al.*, 2016). Como os indivíduos farão uso das evidências dependerá de suas crenças, atitudes e motivações anteriores, bem como das normas e valores sociais (Punton *et al.*, 2016). Da mesma forma, as organizações também variam em como farão uso da evidência na medida em que a consideram um recurso essencial para a política pública. Algumas organizações têm processos sistemáticos para incorporar resultados de pesquisas, enquanto outras raramente o fazem (Lorenc *et al.*, 2014). Além disso, os servidores públicos muitas vezes não possuem as habilidades necessárias para produzir, encontrar, avaliar, sintetizar e aplicar evidências de forma transparente e sistemática. Isso leva, por exemplo, à seleção *a posteriori* de estudos específicos para justificar decisões institucionais que não foram baseadas em pesquisas prévias (Lorenc *et al.*, 2014).

Voltando-se para a cultura organizacional, é possível identificar três outros aspectos que afetam o uso de evidências (Weyrauch *et al.*, 2016): abertura para mudanças, incentivos e motivações. A abertura para a mudança refere-se à medida em que a organização promove e acolhe a inovação. Os incentivos dizem respeito a recompensas extrínsecas que estimulam o uso de evidências,

como a gestão de desempenho. A motivação é o impulso intrínseco que os funcionários podem ter para usar as evidências para apoiar suas decisões. Organizações que apoiam a inovação, oferecem incentivos para o uso de evidências e contam com pessoal intrinsecamente motivado terão um ambiente fértil para o uso de evidências.

Para melhorar o uso de evidências em organizações públicas, a literatura sugere uma ampla gama de opções. Brownson *et al.* (2018) apontam que a *capacitação* para o uso de evidências precisa levar em consideração o “processo *push-pull*”. Embora o fornecimento de evidências relevantes e de alta qualidade (push) seja imperativo, os adotantes em potencial precisam estar abertos, interessados e prontos para consumir essas evidências (pull).

A literatura descreve seis mecanismos-chave, subjacentes às intervenções, que promovem a formulação de políticas públicas informadas por evidências. Goldman & Pabari (2020), partindo da tipologia proposta por Langer *et al.* (2016), identificou os seguintes mecanismos:

- 1) Conscientização do potencial das evidências e atitude positiva em relação à formulação de políticas públicas informadas por evidências;
- 2) Acordo e entendimento compartilhado sobre os problemas da política pública e as evidências apropriadas, bem como compromisso com os caminhos acordados;
- 3) Comunicação eficaz e acesso facilitado às evidências;
- 4) Promoção de interação e confiança entre tomadores de decisão e pesquisadores;
- 5) Desenvolvimento de capacidade de usar evidências e confiança para aplicar essas habilidades;
- 6) Mudança de estruturas e processos institucionais para estimular o uso de evidências.

De acordo com Langer *et al.* (2016), por meio desses mecanismos, as intervenções para melhorar o uso de evidências visam afetar três principais resultados comportamentais intermediários: capacidade, motivação e oportunidade de usar evidências em processos de tomada de decisão. Os autores também descobriram que, via de regra, é importante levar em consideração essas três mudanças comportamentais simultaneamente para que as intervenções sejam eficazes.

Voltando-se para as intervenções *per se*, um primeiro grupo se concentra no fornecimento de evidências, ou como as evidências são produzidas e apresentadas (Dias *et al.*, 2015). Incluem o financiamento de uma agenda de pesquisa que enfoque questões relevantes para as políticas públicas ou o desenvolvimento de sínteses de evidências de alta qualidade. Como comunicar evidências também é relevante (Cairney & Kwiatkowski, 2017; Petkovic, 2018). As mensagens devem ser apresentadas de forma simples e clara, levando em consideração as especificidades tanto do processo da política pública quanto dos vieses cognitivos do público-alvo. A credibilidade da fonte da evidência, por exemplo, parece ser um fator decisivo para sua aceitação (Lorenc *et al.*, 2014). O mesmo é verdadeiro para apresentar a evidência de uma forma que leve em consideração fatores contextuais e que apoie sua aplicabilidade. O uso de evidências pode ser aprimorado através da construção de relacionamentos de confiança entre os fornecedores e consumidores de evidências (Oliver & Cairney, 2019).

O fortalecimento da capacidade organizacional para usar evidências também é necessário (Oliver *et al.*, 2014). Oferecer treinamento a servidores públicos em políticas públicas informadas por evidências ou recrutar profissionais com essa especialização são estratégias possíveis. É importante que o treinamento em sala de aula seja combinado com projetos no local, para que os participantes possam aprender as novas habilidades e ganhar a confiança necessária para incorporá-las em suas rotinas (Punton *et al.*, 2016). As organizações podem criar posições (“knowledge brokers”) ou unidades especializadas, focadas na compreensão das necessidades institucionais e no apoio à aplicação de evidências em todas as fases do ciclo das políticas públicas.

Ferramentas e sistemas organizacionais também podem ser úteis (Punton *et al.*, 2016). Protocolos, diretrizes, kits de ferramentas e informações personalizadas podem facilitar o acesso

às evidências. Ao mesmo tempo, recompensas, auditorias e feedbacks podem ser usados para reforçar o uso de evidências.

Outra estratégia é aumentar o intercâmbio entre pesquisadores e formuladores de políticas. Isso pode encorajar que os esforços de pesquisa levem em consideração as especificidades da prática local, enquanto os profissionais aprendem gradualmente com a experiência dos pesquisadores. No entanto, essas intervenções precisam ter uma teoria de mudança clara e apoiar uma troca estruturada entre os dois grupos (Langer *et al.*, 2016).

Para melhorar as culturas organizacionais quanto ao uso de evidências, Brownson *et al.* (2018) destacam a importância da liderança, comunicação e colaboração. Apoiar líderes organizacionais para se tornarem líderes no uso de evidências permite que eles influenciem a instituição como um todo. Panton *et al.* (2016) indicam que os líderes institucionais geralmente têm altos níveis de habilidades sociais, visão e comprometimento, ao mesmo tempo que ocupam cargos relativamente altos. O mecanismo pelo qual a cultura organizacional é afetada é o “social processing”, que consiste no processo de mudança das crenças dos grupos em direção a um novo consenso. Além disso, a promoção da comunicação e da cooperação entre os funcionários está associada a uma maior abertura à inovação e ao aumento da motivação intrínseca. Isso cria um ambiente mais aberto para aprender e aplicar novos conhecimentos. Portanto, uma organização que apoia o fortalecimento dos principais agentes de mudança e das redes será mais capaz de incorporar novas evidências em suas práticas (Makkar *et al.*, 2015).

Em conclusão, a literatura também fornece uma visão sobre quais intervenções tendem a não funcionar. A revisão conduzida por Langer *et al.* (2016) conclui que simplesmente fornecer acesso a evidências e ferramentas aos tomadores de decisão não é eficaz. O mesmo vale para estratégias educacionais passivas ou diluídas, como a apresentação passiva de habilidades ou treinamento, que é fornecido com baixa intensidade. Finalmente, as interações e colaborações não estruturadas entre tomadores de decisão e pesquisadores também parecem ser ineficazes, como reuniões educacionais conjuntas.

4. Evidências e políticas públicas no Brasil: desafios e oportunidades

Esta seção apresenta os principais insights fornecidos pelos especialistas sobre a cultura de uso de evidências no setor público brasileiro⁵. Em primeiro lugar, apresenta-se alguns elementos para caracterizar o contexto brasileiro. Em segundo lugar, discute-se alguns aspectos-chave da cultura organizacional, nomeadamente crenças, valores e abertura à mudança, incentivos e motivações e agenda organizacional. Por fim, relata-se as recomendações sugeridas pelos especialistas. Os especialistas foram solicitados a falar sobre suas unidades de lotação atuais⁶ durante as entrevistas, mas considerações sobre suas organizações como um todo também foram discutidas quando relevantes.

4.1 Uso de evidências, tendências e barreiras nas políticas públicas brasileiras

Primeiramente, foi investigado quais tipos de evidências são mais comumente utilizados em cada unidade e em que medida as decisões são informadas por evidências. Também foi questionado se os entrevistados percebem uma tendência no uso de evidências em seu contexto e quais barreiras identificam.

As seis unidades investigadas mostraram uma grande diversidade quanto aos tipos de evidências utilizadas e na extensão desse uso. Uma unidade, especializada em políticas públicas informadas por evidências, listou vários tipos de evidências que produz, embora observando o uso mínimo por parte do governo. Por outro lado, uma unidade semelhante tem um escopo muito mais restrito, trabalhando principalmente com bancos de dados institucionais, mas as decisões do governo em geral contam com esses dados como suporte. Como disse o entrevistado:

“Para questões internas utilizamos mais bases institucionais. Para o público externo, essas são decisões políticas e nós as preenchemos com referências de publicações acadêmicas. Mas não tanto como uma forma de aprendizagem, e mais como um suporte para decisões que já foram tomadas.”

Existem dois setores que dependem fortemente da participação da sociedade civil. Em um deles, a sociedade civil tem papel tanto como fonte de evidências sobre os atores locais quanto como fonte de conhecimento acadêmico e técnico. Seus insumos são um fator chave para informar as políticas do setor.

Em outro caso, uma divisão conceitual está presente na área de política pública e na literatura acadêmica. Isso levou ao alinhamento da unidade a uma perspectiva específica sobre o tema, enquanto outros estudos e perspectivas foram totalmente descartados.

A maioria dos entrevistados percebe uma tendência positiva, embora limitada, no que diz respeito ao uso de evidências para informar a política pública. Quatro entrevistados disseram ter visto um crescimento lento na área nos últimos anos. A recente criação de muitas unidades especializadas em políticas públicas informadas por evidências foi identificada como um importante indicador de progresso, embora esse processo ainda seja visto como embrionário. Um entrevistado disse:

“A partir de 2016, houve uma disseminação do paradigma. As pessoas têm falado mais em política pública baseada em evidências. Porém, em termos de mudança organizacional, ainda é muito limitada.”

⁵ Para um relato completo dessas entrevistas, acesse Romão, Davi. “Cultura organizacional e uso de evidências no setor público brasileiro: um estudo de caso” (2020) em www.veredas.org/publicacoes.

⁶ Este relatório se refere a “unidade” como um setor relativamente pequeno que lida com um problema específico de política pública dentro de uma organização pública. Por exemplo, a coordenação responsável pelos contratos seria uma unidade do Ministério da Economia.

Os entrevistados também mencionaram várias barreiras para a incorporação de evidências em suas organizações. Estas relacionam-se a como as organizações gerenciam seus processos e projetos, à disponibilidade de recursos e às habilidades da equipe. As unidades variaram significativamente em todos esses aspectos. As barreiras mais comuns foram:

- Interesses eleitorais, políticos e pessoais;
- Falta de incentivos organizacionais e políticos para o uso de evidências;
- Uso limitado de monitoramento e avaliação;
- Ausência de pessoal qualificado e suficiente;
- Governança limitada, incluindo a aplicação adequada de ferramentas gerenciais;
- Falta de registros institucionais;
- Ausência de procedimento padronizado para o uso de evidências.

Diante desse cenário de mudança no contexto da governança brasileira, fortes interesses políticos e limitação de recursos humanos e financeiros, nas próximas três seções este relatório enfoca os aspectos culturais que afetam o uso de evidências em organizações públicas brasileiras.

4.2 Crenças, valores e abertura para mudanças nas organizações públicas

Crenças e valores referem-se a como uma organização valoriza as evidências como um recurso relevante para a tomada de decisões. A abertura para a mudança descreve até que ponto "a cultura organizacional pode permitir a investigação crítica, a curiosidade e apoiar a tomada de riscos e a inovação"⁷ (Weyrauch et al., 2016).

A maioria das unidades parece valorizar as evidências, cada uma dando prioridade a diferentes tipos, como dados institucionais ou opiniões de especialistas. Por outro lado, a maioria dos entrevistados relatou que suas organizações, como um todo, não valorizam evidências. As decisões são frequentemente tomadas com base nas visões e valores dos tomadores de decisão e a equipe tem pouco treinamento sobre como encontrar, produzir ou aplicar evidências. Essa diferença entre as unidades dos entrevistados por um lado, e suas organizações de forma geral por outro, provavelmente pode ser explicada pelo fato de todos entrevistados estarem interessados no debate sobre políticas informadas por evidências. Assim, eles tendem a ser atraídos para unidades que usam evidências, ao mesmo tempo que promovem o uso de evidências internamente, mudando a cultura da unidade.

Em relação à abertura para mudanças, a maioria dos entrevistados relatou uma disposição parcial em suas áreas. Suas unidades parecem ser especialmente abertas quando comparadas ao resto de suas instituições, mas ainda são limitadas por prioridades políticas e institucionais. Os entrevistados sugeriram que suas instituições não estão especialmente interessadas em mudanças informadas por evidências, e muitas das mudanças relatadas foram devido a outros fatores, como interesses políticos ou trocas na gestão. Por outro lado, além dos principais objetivos políticos, coordenadores, diretores e outras lideranças têm certa autonomia. Isso leva a uma situação em que as características dos líderes influenciam fortemente como cada unidade se comportará:

“É muito aberto a mudanças. Mas isso tem muito a ver com a liderança que está aqui. E como tem muita rotatividade, muda com frequência. Mas hoje em dia o setor está aberto, por causa do perfil das lideranças”.

4.3 Incentivos e motivação dos servidores

Os incentivos são recompensas institucionais ou facilitadores que incentivam os funcionários a agir de determinadas maneiras. Podem ser recompensas monetárias ou morais, ou processos que facilitam e apoiam certas tarefas. As motivações referem-se aos motivadores intrínsecos da

⁷ Tradução nossa.

ação. Aqui, são investigados quais são os fatores que levam os trabalhadores a buscar evidências de forma autônoma.

A presença de escritórios especializados em pesquisa e tradução do conhecimento dentro das instituições foi apontada como um importante facilitador do uso de evidências. O treinamento e a comunicação da pesquisa também foram mencionados como uma forma positiva das instituições estimularem o uso de evidências. Em algumas organizações, a gestão de desempenho é aplicada, mas aparentemente não atinge seus objetivos. Isso se dá, por exemplo, porque agendas institucionais voláteis tornam a avaliação de desempenho impossível, ou porque todos os trabalhadores recebem a mesma avaliação, independentemente de seu desempenho real:

“Em termos de política institucional, a avaliação de desempenho é péssima. Todos os membros da equipe sempre recebem a pontuação mais alta”.

A maioria dos entrevistados disse que as pessoas em suas unidades se sentem motivadas a usar as evidências:

“As pessoas que estão aqui fazem porque gostam. Vejo pessoas muito motivadas aqui, que se esforçam muito para desenvolver um bom trabalho”.

Apesar da ausência de gestão de desempenho institucional, a maioria dos entrevistados indicaram que suas unidades valorizam o desempenho individual, o que muitas vezes pode facilitar o uso de evidências. Isso parece ser fortemente influenciado pelo perfil individual do líder. Se o líder valoriza o desempenho, a equipe se adapta a isso. Funcionários públicos com formação acadêmica também foram relatados como sendo mais propensos a buscar evidências.

4.4 Agenda institucional em organizações públicas

Além dos objetivos formais e explícitos que toda organização pública tem, também existem metas organizacionais tácitas que moldam os processos e escolhas institucionais. Os entrevistados apontaram muitos fatores que influenciam informalmente a agenda institucional. Lobby, interesses eleitorais, objetivos de carreira e interesses privados foram relatados como causas do uso seletivo de evidências. Estes levam à priorização de informações que possam apoiar as agendas de interesse, ao passo que outras informações são ignoradas.

Um entrevistado relatou que é mais fácil usar as evidências de forma equilibrada em áreas que não estão no centro das atenções políticas, onde o corpo técnico tem mais margem de manobra. Isso se relaciona com outra força que influencia as agendas institucionais, a saber, opiniões pessoais e preferências políticas individuais. Servidores públicos muitas vezes podem se tornar ativistas institucionais, engajados com objetivos políticos específicos:

“Meu chefe não é político, nem muito voltado para a carreira. Mas ele é muito vaidoso. Extremamente vaidoso. [...] Então ele comprou essa luta [por uma agenda política específica] como um objetivo pessoal. [...] Para os funcionários mais jovens, por outro lado, essa situação criou uma janela de oportunidade para fazer um trabalho interessante, algo mais impactante e profissional”.

A inércia institucional também foi apresentada como um fator que influencia a agenda institucional. A mudança organizacional foi considerada difícil de alcançar. Assim, muitas vezes os processos são perpetuados independentemente de seu desalinhamento com novos objetivos e mudanças contextuais. Pressões de outras instituições, incluindo organizações de auditoria, outros ramos do governo e a mídia influenciaram de forma semelhante políticas públicas.

4.5 Pontos de partida para mudança

Por fim, os especialistas apresentaram suas perspectivas sobre como melhorar o uso das evidências em suas instituições e no setor público brasileiro como um todo. A seguir, são apresentadas as sugestões recorrentes:

- Aumentar a participação social, *accountability* e transparência;
- Exigir que a legislação e os projetos de política pública sejam explicitamente informados por evidências;
- Fomentar uma cultura organizacional mais aberta à inovação e à criatividade;
- Criação de coordenações e centros de “políticas públicas informadas por evidências”;
- Contratação de “consultores de evidências” - pesquisadores que trabalham junto com os formuladores de políticas;
- Contratação de *scholar-practitioners* - pessoas com treinamento acadêmico que atuam na formulação e condução de políticas públicas.
- Investir na criação de registros e dados organizacionais, tornando-os úteis para os tomadores de decisão;

Outro conjunto de recomendações abordou iniciativas especificamente para unidades de “políticas públicas informadas por evidências”:

- Trabalhar em estreita colaboração com os consumidores finais de evidências, de modo a entender melhor suas necessidades e ser capaz de mostrar a eles como as evidências podem ajudar;
- Ajudar os formuladores de políticas a comparar as evidências com outros fatores ao tomar uma decisão;
- Dar atenção especial à área de tradução do conhecimento - não basta entregar um relatório, é preciso customizar os achados para que atendam às necessidades dos tomadores de decisão.

4.6 Conclusão

As entrevistas com especialistas nos permitem entender melhor o contexto brasileiro. Felizmente, parece que o setor público no Brasil está cada vez mais interessado em usar evidências, e muitos novos esforços nessa direção estão surgindo. No entanto, a cultura geral do setor público não parece valorizar as evidências como um recurso crítico e há muitas lacunas, em termos de capacidade institucional, para o uso de evidências.

Parece haver um choque entre uma tendência crescente, mas ainda limitada, de usar evidências para apoiar a inovação e políticas eficazes, por um lado, e a desconsideração das evidências em favor de outros interesses, por outro. À medida que as instituições buscam aprimorar o uso de evidências, elas enfrentam limitações, como interesses conflitantes, falta de protocolos, inércia organizacional, falta de incentivos e pessoal sem treinamento. Um ponto forte que se destaca é a motivação intrínseca dos funcionários. Os membros das unidades dos entrevistados foram descritos como geralmente comprometidos com o trabalho e motivados para usar evidências.

5. Recomendações para tomadores de decisão do setor público

Esta seção apresenta um *framework* de implementação para promover a cultura de uso de evidências nas instituições públicas brasileiras. Este *framework* é baseado nas perspectivas fornecidas pela revisão da literatura e nas entrevistas com os especialistas, bem como na minha própria experiência como profissional nesta área⁸. Como visto acima, as organizações públicas no Brasil variam significativamente nas formas como usam as evidências. Além disso, mudar a cultura organizacional não é uma tarefa simples (Makkar, 2015). Pelo contrário, a cultura organizacional é o resultado de processos múltiplos, complexos e muitas vezes tácitos.

Essa complexidade inerente ao desafio significa que não existem soluções únicas. Portanto, em vez de importar diretamente uma melhor prática pré-formatada, é recomendado que um plano para mudar a cultura organizacional seja baseado nos princípios da gestão adaptativa, usando ferramentas como *Problem Driven Iterative Adaptation* (Andrews *et al.*, 2017). A gestão adaptativa parte de uma compreensão profunda, contextual e coletiva do problema e promove uma mudança gradual ao fazer uso dos recursos e oportunidades disponíveis. Conforme as estratégias são implantadas, dados são coletados para monitorar o progresso e promover o aprendizado coletivo a partir dos erros e das barreiras encontradas, levando a adaptações e novas ideias. Visto que promover a mudança organizacional é uma tarefa complexa, é natural que, após superar um desafio, surja outra barreira. Por isso, os esforços de mudança devem ser sustentados por um processo consistente de monitoramento, aprendizado e adaptação, sempre focado nos elementos contextuais.

Para avaliar a cultura de uso de evidências, seja para diagnóstico, monitoramento ou avaliação, duas ferramentas podem ser úteis⁹. Elas podem ser personalizadas para atender às necessidades institucionais ou aplicadas de modo integral, se apropriado:

- 1) Context Matters Framework - O Context Matters Framework é uma ferramenta para a identificação de oportunidades para promover “uma melhor interação entre conhecimento e política pública. O *framework* visa ajudar os usuários a avaliar melhor os contextos em que operam e, com base em uma avaliação cuidadosa, detectar onde o potencial de mudança pode ser maior (e as barreiras mais significativas). Ao aplicar essa lente a um ambiente governamental específico, os usuários podem identificar, com mais eficácia, o que fazer, com quem e como. O *framework* identifica seis dimensões, abrangendo o contexto externo, as relações entre as agências e a capacidade organizacional, cultura, processos e recursos.”¹⁰ (INASP, 2020).
- 2) ORACLE - um “sistema para medir e pontuar a capacidade das organizações de se envolver e usar a pesquisa na formulação de políticas” (Makkar *et al.*, 2015). O ORACLE inclui uma série de perguntas de entrevista e um sistema de pontuação que avalia sete dimensões: “(1) processos documentados para formulação de políticas; (2) treinamento de liderança; (3) treinamento de pessoal; (4) recursos de pesquisa (por exemplo, acesso a banco de dados); e sistemas para (5) gerar novas pesquisas, (6) realizar avaliações e (7) fortalecer as relações com os pesquisadores”¹¹ (Makkar *et al.*, 2015).

Apesar da necessidade de qualquer intervenção ser contextualmente fundamentada, existem alguns caminhos potencialmente promissores que os tomadores de decisão brasileiros devem ter em mente. A seguir, são apresentadas sete linhas de ação que podem ser consideradas pelos

⁸ Tenho trabalhado na área de políticas públicas informadas por evidências, tanto como servidor público do Ministério da Justiça, quanto em uma ONG brasileira especializada na área, chamada Instituto Veredas.

⁹ Adicionalmente às duas ferramentas citadas no texto, outra opção é a ferramenta 4A (“adquirir, avaliar, adaptar e aplicar evidências”), que está atualmente sendo validada para o Brasil. Mais informações estão disponíveis em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53138>

¹⁰ Tradução nossa.

¹¹ Tradução nossa.

tomadores de decisão dentro da administração pública, bem como considerações de implementação relevantes. Sua implementação deve levar em consideração como promover simultaneamente mudanças na capacidade organizacional e individual, na motivação e na oportunidade de uso de evidências.

5.1 Formação para servidores públicos

A equipe dos órgãos públicos deve estar equipada para encontrar, analisar, interpretar, sintetizar e aplicar evidências. Para isso, é necessário oferecer treinamento em métodos de pesquisa, tradução de conhecimento, uso do conhecimento em políticas públicas e, também, sobre as discussões acadêmicas na área da política específica do servidor público. Esse esforço precisa ser ajustado às tarefas que cada funcionário realizará e à lacuna de competência existente. Assim, algumas pessoas podem exigir mais familiaridade com métodos de pesquisa qualitativos do que quantitativos, enquanto outras podem precisar de treinamento para alfabetização digital. É fundamental que qualquer treinamento inclua práticas locais, para que os participantes possam aprender como aplicar as novas habilidades ao seu contexto e construir a confiança necessária para continuar fazendo isso no futuro.

Essa opção tem a força de desenvolver capital humano de longo prazo dentro da organização. No entanto, é improvável que por si só leve a uma mudança organizacional. Se não houver demanda por evidências na organização, outras tarefas provavelmente absorverão a equipe treinada e, com o tempo, o ganho de competências irá se dissolver.

5.2 Desenvolver protocolos para o uso de evidências

Os entrevistados apontaram a falta de diretrizes e protocolos para o processo de formulação de políticas públicas em suas organizações. Esse é o caso em muitas instituições públicas no Brasil. O desenvolvimento de tais guias pode ser uma oportunidade para incorporar o uso de evidências em todos os estágios do processo de formulação de políticas públicas, uma vez que estabelecem padrões organizacionais de como as evidências devem ser consideradas. Uma vez publicados, esses documentos tornam-se uma referência para os trabalhadores, além de uma ferramenta de gestão, transparência, prestação de contas e processos participativos.

No entanto, isso deve ser feito garantindo que a organização seja capaz de cumprir os novos padrões. Caso contrário, pode levar à frustração, ao desengajamento e às normas se tornarem meras formalidades sem implicações práticas.

5.3 Promover parcerias com a sociedade civil e organizações acadêmicas

As parcerias com a sociedade civil e organizações acadêmicas são essenciais para o processo de formulação de políticas públicas. Um entrevistado enfatizou como a colaboração com a sociedade civil é uma fonte-chave tanto de evidências quanto de legitimidade política para sua unidade. As instituições e atores não governamentais podem fornecer aos tomadores de decisão uma ampla gama de evidências relevantes. Isso inclui evidências globais de alta qualidade, como estruturas teóricas, análise de dados ou revisões sistemáticas, e também evidências específicas sobre as necessidades e valores locais, a aplicabilidade das opções de políticas públicas e os desafios de implementação.

Envolver as principais partes interessadas no processo de formulação e implementação de políticas públicas também é uma estratégia poderosa para obter validação social e aumentar a adesão dos atores locais. Essas partes interessadas podem incluir representantes da população-alvo da política, o setor privado, autoridades políticas, ONGs, organizações trabalhistas e outros grupos relevantes. As intervenções construídas coletivamente serão naturalmente mais representativas dos valores dos atores-chave. Além disso, conforme os membros da comunidade se tornam parte do processo de formulação de políticas públicas, eles melhoram sua

compreensão das escolhas inerentes à formulação dessas políticas e ajudam a ajustar as decisões para alinhá-las com suas necessidades e prioridades.

5.4 Promover o intercâmbio entre servidores públicos e pesquisadores

As interações estruturadas entre servidores públicos e pesquisadores podem levar a vários benefícios. Os membros da organização pública podem aprender com os pesquisadores, tanto sobre metodologia quanto sobre os resultados de pesquisas relevantes. Os pesquisadores, por outro lado, têm a oportunidade de compreender as necessidades das políticas públicas e, assim, orientar seus esforços de pesquisa de acordo.

A cooperação com pesquisadores pode assumir várias formas. Um exemplo é o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa compartilhada com universidades, para que os alunos de pós-graduação tenham acesso a financiamento e dados institucionais em troca de apoio aos formuladores de políticas. As organizações públicas também podem desenvolver repositórios de questões de pesquisa relevantes para suas necessidades institucionais. Esses repositórios podem ser compartilhados com pesquisadores e se tornar a base para parcerias. Debates ou consultas públicas para discutir problemas, opções e implementação de políticas públicas também podem fornecer uma rica fonte de informações.

Independentemente de como a cooperação é moldada, é importante que inclua trocas contínuas e um esforço ativo para aplicar o conhecimento. Caso contrário, ela corre risco de gravitar novamente para a dicotomia pesquisa-política, sem consequências práticas.

5.5 Promover uma cultura de aprendizagem

Antes de enfrentar a tarefa de aprender com as evidências produzidas por outros, muitas organizações ainda precisam promover uma cultura de aprender com suas próprias atividades e história. Isso requer o registro de processos internos e um ambiente que apoie a mudança e a inovação. Para isso, é fundamental promover o diálogo, o intercâmbio e a colaboração entre os trabalhadores. Investir em registros institucionais também é uma ferramenta poderosa para aumentar a transparência interna. Isso é vital para o monitoramento e a avaliação, pois na ausência desses dados é impossível saber a fundamentação de cada política pública, e se são eficazes ou eficientes. Esses dados podem ser transformados em indicadores que apontarão a necessidade de adaptações ou inovações. Eles também podem ser usados para publicizar a história da política pública e como ela tem evoluído.

Um risco relevante desse tipo de esforço é que a transparência implica que problemas que estão ocultos se tornarão visíveis. Portanto, é comum que as organizações resistam à transparência por medo de repercussões negativas. Para evitar isso, novas informações devem ser apresentadas como uma chance de mudança e crescimento. Se um assunto for politicamente delicado, planos de contingência podem ser interessantes, antecipando os problemas que podem surgir devido às novas informações. Pensar no futuro pode permitir à organização orientar esses desenvolvimentos não como uma falha, mas como uma nova conquista ou oportunidade.

5.6 Investir em líderes institucionais de políticas públicas informadas por evidências

A literatura sobre mudança de cultura organizacional destaca a importância dos líderes. Os líderes podem ser catalisadores de transformação, impulsionando sua rede dentro da instituição. Eles inspiram e ensinam colegas e criam novos processos que promovem a mudança institucional. Esta é a única recomendação que não foi explicitamente mencionada pelos especialistas entrevistados. No entanto, as entrevistas mostram como os próprios entrevistados têm sido os impulsionadores de várias mudanças em suas organizações. Ao combinar sua experiência em políticas informadas por evidências, seu envolvimento com essa agenda e um rico conhecimento contextual, eles capitanearam exemplos de todas as estratégias aqui listadas para promover a cultura de uso de evidências.

Uma limitação dessa estratégia é que, ao não haver progresso, essa posição de líder pode se tornar altamente frustrante. Os líderes, como regra, estão profundamente engajados com a agenda que apresentam e, por isso, é cansativo ver que seus esforços não gerando resultados. Eles sozinhos não podem mover uma instituição inteira e, se a organização não os apoiar, eles podem perder o ímpeto ou até desistir.

5.7 Criação de unidades especializadas em políticas públicas informadas por evidências

A sugestão final é a criação de unidades especializadas para promover a utilização de evidências na organização. Muitos órgãos públicos no Brasil não possuem um setor especializado nessa temática e, para aqueles que já os possuem, poderia ser o caso de ampliá-los e dar-lhes mais apoio institucional. Esta é uma boa estratégia para consolidar o conhecimento institucional na área. Se os esforços forem liderados por setores não especializados, é altamente provável que em algum momento eles sejam substituídos por outras atividades e prioridades. Além disso, setores não especializados podem carecer de experiência para otimizar o esforço. Já uma unidade especializada garante estabilidade e crescimento contínuo. Ele também fornece infraestrutura para que os líderes organizacionais promovam o uso de evidências. A equipe pode ser responsável por realizar o diagnóstico institucional e implementar um plano de mudança. Eles podem apoiar a definição de agendas de pesquisa setoriais e uma estratégia de uso de evidências abrangente para a organização. Uma combinação das linhas de atuação mencionadas anteriormente pode ser desenvolvida, de acordo com as necessidades e capacidades da organização.

Unidades especializadas devem estar atentas a dois riscos críticos. Em primeiro lugar, não devem reproduzir as mesmas limitações das instituições acadêmicas, sobressaltando o lado da pesquisa na dicotomia pesquisa-política. O foco deve ser produzir, encontrar e oferecer evidências relevantes e apropriadas para as políticas públicas. Em segundo lugar, não deve presumir que um simples relatório com informações relevantes para a política seja suficiente para preencher a lacuna do conhecimento à prática. O processo de tradução do conhecimento vai além disso e deve incorporar os insights sobre como comunicar evidências de forma adaptada aos processos institucionais. Isso envolve entender as visões e necessidades dos consumidores e enquadrar as evidências de uma forma que esteja alinhada com elas. Implica também estar atento aos processos políticos e construir uma relação de confiança e parceria com outros atores organizacionais. Uma forma eficaz de comunicar evidências inclui considerações pragmáticas sobre como estas podem ser aplicadas em cada situação.

6. Recomendações para pesquisadores e profissionais

Pesquisadores, servidores públicos e profissionais do terceiro setor também podem querer promover a cultura do uso de evidências no Estado. Embora investigar como fazer isso da perspectiva deles não tenha sido o foco deste documento, existem alguns insights que podem valer a pena compartilhar:

6.1 Construindo relações de confiança

O desenvolvimento de laços de confiança, respeito e credibilidade é fundamental para apoiar os tomadores de decisão. Simplesmente falar “a verdade ao poder” não é eficaz. As relações de confiança permitem que as pessoas estejam abertas para ouvir, trocar informações e construir um consenso compartilhado. Isso também é necessário para uma melhor compreensão do processo de formulação de políticas públicas.

6.2 Compreender a complexidade do processo de formulação de políticas públicas e agir estrategicamente sobre ele

As políticas públicas não são desenvolvidas de acordo em um processo ideal e lógico, nem por tomadores de decisão perfeitamente racionais. O processo de formulação de políticas é afetado por inúmeros fatores e, muitas vezes, o planejamento, a implementação e a avaliação são realizados simultaneamente. Para apoiar efetivamente os formuladores de políticas, é importante estar ciente desses processos, de modo a adaptar as evidências fornecidas às circunstâncias do mundo real em jogo. Portanto, o fornecimento de ferramentas, evidências ou treinamento deve ser profundamente fundamentado nas circunstâncias contextuais dos tomadores de decisão, suas necessidades, valores, objetivos, capacidades e oportunidades.

6.3 Apresentar evidências de forma nítida e simples

A forma como as evidências são apresentadas afeta muito seu potencial de aplicação. O conteúdo, a linguagem e o formato utilizados devem facilitar sua compreensão. Mensagens nítidas e diretas, alinhadas com as capacidades institucionais, objetivos e prioridades têm maior probabilidade de ter consequências práticas.

6.4 Fornecer opções para a ação

Um aspecto importante da “lacuna entre o saber e o fazer” é que muitas vezes as evidências disponíveis não fornecem caminhos nítidos para a ação. Dada a imprecisão do processo de formulação de políticas públicas e os desafios da mudança institucional, é mais provável que as evidências sejam usadas se forem apresentadas de uma forma que indiquem opções viáveis. Opções que levam em consideração as barreiras locais e facilitadores, bem como os objetivos dos tomadores de decisão, têm maior probabilidade de serem implementadas. Um exemplo disso seria fornecer aos membros do legislativo não apenas evidências sobre um tópico específico, mas também um projeto de lei.

6.5 Identificar líderes institucionais para fazer parcerias

A mudança institucional requer a orquestração de várias partes interessadas. Quanto mais pessoas estão “a bordo” de uma nova trajetória específica, mais fácil é para que ela seja seguida. Portanto, pode ser estratégico mapear potenciais aliados e coordenar esforços. Isso pode ser feito por meio do compartilhamento de informações, símbolos, autoridade, capital social etc. Pode também permitir ações complementares que se reforçam mutuamente. Pesquisadores, por exemplo, podem encontrar colaboradores em torno de servidores públicos que tenham formação acadêmica e possam se interessar em utilizar evidências, mas não têm tempo para fazê-lo de maneira adequada.

Recursos adicionais

Para obter detalhes adicionais sobre as intervenções mencionadas acima, os recursos a seguir podem ser úteis.

Sobre como promover a tomada de decisão informada por evidências em geral:

- [*The Science of Using Science: Researching the Use of Research Evidence in Decision-Making*](#), by Langer et al. (2016)

Sobre como desenvolver a capacidade institucional para a formulação de políticas públicas informadas por evidências:

- [*BCURE Literature Review – How can capacity development promote evidence-informed policy making?*](#), by Punton et al. (2016)

Sobre como estabelecer centros de evidências:

- [*A Practical Guide for Establishing an Evidence Centre*](#), by Bazalgette (2020).

Sobre como comunicar evidências aos formuladores de políticas:

- [*How to communicate effectively with policymakers: combine insights from psychology and policy studies*](#), by Cairney & Kwiatkowski, (2017)
- [*The dos and don'ts of influencing policy: a systematic review of advice to academics*](#), by Oliver & Cairney (2019)

Referências

- Andermann, A., Pang, T., Newton, J. N., Davis, A., & Panisset, U. (2016). Evidence for Health II: Overcoming barriers to using evidence in policy and practice. *Health research policy and systems*, 14(1), 1-7. Available from: <https://health-policy-systems.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12961-016-0086-3>
- Andrews, M., Woolcock, M., & Pritchett, L. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action* (p. 288). Oxford University Press. Available from: <http://www.oapen.org/search?identifiier=624551>
- Bazalgette, L. (2020). A Practical Guide for Establishing an Evidence Centre. Available from: https://media.nesta.org.uk/documents/Practical_Guide_Evidence_Centre_mjf4AUw.pdf
- Brownson, R. C., Fielding, J. E., & Green, L. W. (2018). Building capacity for evidence-based public health: reconciling the pulls of practice and the push of research. *Annual review of public health*, 39, 27. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5972383/>
- Cairney, P. (2019). The UK government's imaginative use of evidence to make policy. *British Politics*, 14(1), 1-22. Available from: <https://link.springer.com/article/10.1057/s41293-017-0068-2>
- Cairney, P., & Kwiatkowski, R. (2017). How to communicate effectively with policymakers: combine insights from psychology and policy studies. *Palgrave Communications*, 3(1), 1-8. Available from: <https://www.nature.com/articles/s41599-017-0046-8>
- Dias, R. I. D. S. C., Barreto, J. O. M., Vanni, T., Candido, A. M. S. C., Moraes, L. H., & Gomes, M. A. R. (2015). Estratégias para estimular o uso de evidências científicas na tomada de decisão. *Cadernos Saúde Coletiva*, 23(3), 316-322. Available from: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-462X2015000300316&script=sci_arttext
- Dobbins, M. (2017). Rapid review guidebook steps for conducting a rapid review. *Hamilton: | Resource Details | National Collaborating Centre for Methods and Tools*. Available from: <https://www.nccmt.ca/tools/rapid-review-guidebook>
- Goldman, I., & Pabari, M. (2020). *Using evidence in policy and practice: lessons from Africa* (p. 280). Taylor & Francis. Available from: <https://doi.org/10.4324/9781003007043>
- INASP. Context Matters Framework | INASP [Internet]. 2020 [cited 2020 Sep 12]. Available from: <https://www.inasp.info/contextmatters>
- Jenicek, M. (1997). Epidemiology, evidenced-based medicine, and evidence-based public health. *Journal of epidemiology*, 7(4), 187-197. Available from: <https://doi.org/10.2188/jea.7.187>
- Langer, L., Tripney, J. S., & Gough, D. (2016). The science of using science: Researching the use of research evidence in decision-making. Available from: <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1493171/>
- Lorenc, T., Tyner, E. F., Petticrew, M., Duffy, S., Martineau, F. P., Phillips, G., & Lock, K. (2014). Cultures of evidence across policy sectors: systematic review of qualitative evidence. *The European Journal of Public Health*, 24(6), 1041-1047. Available from: <https://doi.org/10.1093/eurpub/cku038>
- Makkar, S. R., Turner, T., Williamson, A., Louviere, J., Redman, S., Haynes, A., ... & Brennan, S. (2015). The development of ORACLE: a measure of an organisation's capacity to engage in evidence-informed health policy. *Health Research Policy and Systems*, 14(1), 1-18. Available from: <https://health-policy-systems.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12961-015-0069-9>

Oliver, K., & Cairney, P. (2019). The dos and don'ts of influencing policy: a systematic review of advice to academics. *Palgrave Communications*, 5(1), 1-11. Available from: <https://www.nature.com/articles/s41599-019-0232-y>

Oliver, K., Innvar, S., Lorenc, T., Woodman, J., & Thomas, J. (2014). A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC health services research*, 14(1), 1-12. Available from: <https://link.springer.com/article/10.1186/1472-6963-14-2>

Petkovic, J., Welch, V., Jacob, M. H., Yoganathan, M., Ayala, A. P., Cunningham, H., & Tugwell, P. (2018). Do evidence summaries increase health policy-makers' use of evidence from systematic reviews? A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 14(1), 1-52. Available from: <https://doi.org/10.4073/csr.2018.8>

Punton, M. (2016). How can capacity development promote evidence-informed policy making?. *Literature review for the Building Capacity to Use Research Evidence (BCURE) programme*. Available from: <https://www.itad.com/knowledge-product/bcure-literature-review-how-can-capacity-development-promote-evidence-informed-policy-making/#:~:text=This%20literature%20review%20examines%20how,and%20how%20to%20promote%20it>.

Tricco, A. C., Cardoso, R., Thomas, S. M., Motiwala, S., Sullivan, S., Kealey, M. R., ... & Straus, S. E. (2015). Barriers and facilitators to uptake of systematic reviews by policy makers and health care managers: a scoping review. *Implementation Science*, 11(1), 1-20. Available from: <https://link.springer.com/article/10.1186/s13012-016-0370-1>

Weyrauch, V., Echt, L., & Suliman, S. (2016). Knowledge into policy: Going beyond context matters framework. 73. Available from: <https://www.inasp.info/contextmatters>

World Health Organization. (2020). *Evidence briefs for policy: using the integrated knowledge translation approach: guiding manual* (No. WHO/EURO: 2020-1740-41491-56588). World Health Organization. Regional Office for Europe. Available from: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0011/426881/ebp-manual-CONTENTS-52-WEB.pdf?ua=1