

**POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS (PPBEs):
DELIMITANDO O PROBLEMA CONCEITUAL**

Maurício Mota Saboya Pinheiro

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail:* <mauricio.saboya@ipea.gov.br>.

Este trabalho tem por objetivo fazer uma análise conceitual do que se pode entender por evidências na abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs). O que são evidências nesse contexto? Essa é a pergunta que expressa o problema principal do texto e que já sinaliza as evidências como o conceito central da abordagem das PPBEs.

Chama-se atenção para a profunda complexidade do tema. Não apenas se carece de convergência sobre a definição de evidência no contexto das PPBEs como também um primeiro exame da literatura tampouco revela qualquer convergência em relação a tipos, usos, fins, estruturas, enfim, às formas mais básicas da suposta realidade designada pelo termo. Diante disso, faz-se necessário um método de elucidação conceitual, que é, por assim dizer, um caminho a ser percorrido pelo pensamento, a fim de chegarmos a um entendimento mais claro sobre o que estamos falando.

Consequentemente, propõe-se um método geral de análise inspirado no pensamento filosófico contemporâneo, em particular na análise da linguagem encontrada na obra madura do filósofo austríaco Ludwig Wittgenstein. Trata-se de uma abordagem muito influente e que é empregada em filosofia a partir da segunda metade do século XX. Além disso, é realista e bastante flexível, ensejando soluções analíticas criativas. Esse método comporta vários procedimentos, entre os quais se destacam: partir do senso comum; refletir sobre casos possíveis e contraexemplos; reconhecer semelhanças; buscar paradigmas; e construir experimentos mentais. Não obstante, a análise elucidativa proposta neste texto não tem tanto compromisso com uma clarificação conceitual mais estrita, à maneira de uma análise lógica da linguagem.

Elucidar um conceito é analisá-lo passo a passo, sem um protocolo predeterminado. Assim, assume-se que o conceito de evidência é irremediavelmente

vago – isto é, a extensão do conjunto de objetos que são designados pelo termo e seus correlatos não é dada de antemão, nem pode ser determinada de modo absoluto – e multidimensional. Isso, porém, não significa a impossibilidade de elucidação desse conceito, tampouco sua inutilidade para a análise das políticas públicas. Por essa razão, procura-se gradualmente conferir a ele clareza, o que envolve os seguintes passos: consideração da história das PPBEs, articulação de seus pressupostos epistemológicos e uma visão panorâmica do terreno conceitual das evidências, com ênfase em seus contextos de uso.

Nota-se que o conceito de evidência na abordagem das PPBEs foi precedido pelo movimento da medicina baseada em evidências (MBE), que, com o seu sucesso na melhoria da saúde humana, passou a ser uma espécie de modelo inspirador para as PPBEs. Além disso, essa abordagem foi favorecida pela chamada revolução da informática, ocorrida nos anos 1980, que proporcionou a ampliação sem precedentes da capacidade de gerar, armazenar, acessar e processar informações. Esse salto quantitativo e qualitativo das informações, que uns associam a uma terceira Revolução Industrial e outros ao advento da sociedade da informação, colocou à disposição dos *policy makers* uma enorme massa de conhecimento, com potencial de uso nas políticas públicas. Finalmente, as reformas modernizantes no setor público britânico, implementadas em 1997, no governo Tony Blair, consolidaram a filosofia do gerencialismo – *New Public Management*, que começou ainda nos anos 1980, no governo Margaret Thatcher –, cujos princípios enfatizavam a eficiência, a relação custo-benefício, o foco na entrega de serviços públicos ao cidadão-contribuinte-usuário, a fixação de metas, o controle, monitoramento e acompanhamento de desempenhos e resultados etc.

A história das PPBEs – materializada em documentos oficiais, declarações de autoridades, análises etc. – nos dá pistas sobre os pressupostos epistemológicos que, por assim dizer, emolduram o conceito de evidência. Aqui, a ideia subjacente é que conceitos se conectam semanticamente em redes limitadas por pressupostos epistemológicos de fundo. A análise desses pressupostos revela dois modelos, em certo sentido antagônicos.

Modelo racionalista: encara os processos sociais e políticos – incluindo as decisões em políticas públicas – como racionais, mecânicos, positivos. Tem-se aqui a valorização dos métodos quantitativos das ciências naturais e consequentemente das evidências empíricas.

Modelo construtivista: encara os processos sociais e políticos como incertos, opacos, imprevisíveis, construídos pela interação entre agentes. Tende-se a valorizar um espectro mais amplo de evidências, além dos dados empíricos quantitativos. Por exemplo, crenças, valores, preferências individuais.

Em seus tipos puros, ambos os modelos são opostos entre si e marcam os pontos extremos de um *continuum*, que pode abrigar um número indefinido de classes intermediárias. A partir de uma avaliação crítica dos pressupostos dos modelos racionalista e construtivista, nosso desafio é encontrar um meio-termo. Os tipos intermediários mesclam características, de formas e em graus variados, dos modelos extremos. É a escolha dos pressupostos de fundo de cada modelo que vai determinar a extensão do conceito de evidência a ser utilizado.

O trabalho procura também elucidar o conceito de evidência, buscando caracterizar seus contextos de uso e/ou aplicação. Segundo Wittgenstein, o significado de uma expressão linguística é dado pelo seu respectivo emprego; da mesma forma, o conceito de evidência também é desvendado pela delimitação de seus contextos de aplicação e uso. Portanto, sua utilização, tão destacada nas preocupações principais da nossa pesquisa sobre o que informa as políticas públicas no Brasil, é também um critério pragmático fundamental na tarefa de elucidação conceitual. É preciso, então, concentrar os esforços reflexivos nesses usos, considerando os contextos, os atores

e seus propósitos determinados. O aprofundamento dessa questão, contudo, é deixado para uma agenda de pesquisas futuras sobre o assunto.