

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS: UM MODELO MODERADO DE ANÁLISE CONCEITUAL E AVALIAÇÃO CRÍTICA
Autores(as)	Maurício Mota Saboya Pinheiro
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo1

Título do livro	POLÍTICAS PÚBLICAS E USOS DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS, CONTEXTOS E PRÁTICAS
Organizadores(as)	Natália Massaco Koga Pedro Lucas de Moura Palotti Janine Mello Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-032-5
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS: UM MODELO MODERADO DE ANÁLISE CONCEITUAL E AVALIAÇÃO CRÍTICA

Maurício Mota Saboya Pinheiro¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva elucidar o conceito de evidência no âmbito da abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) e, com base em um *modelo moderado* – a ser explicitado neste texto –, apresentar uma crítica a certa interpretação tradicional dessa abordagem.

Em uma perspectiva tradicional, concebem-se as evidências como um instrumento de racionalização de processos decisórios em políticas públicas. Nessa visão, *evidências* confundem-se com *evidências científicas*, designando os conhecimentos gerados a partir de métodos sistematizados e reproduzíveis, tendo como modelo o conhecimento produzido nas ciências naturais.

A literatura corrente sobre as PPBEs dificilmente esclarece as condições de aplicação do conceito de evidências em políticas públicas, limitando-se a estipular definições válidas para contextos bem específicos ou dando caracterizações muito gerais e descontextualizadas. Logo, é preciso contribuir para um entendimento mais profundo dessa questão.

A análise do conceito de evidência, proposta neste capítulo, baseia-se em um método que culmina na formulação do que denominamos de *modelo moderado*, em referência a seus critérios e pressupostos moderados, razoáveis e pragmáticos. Tal modelo levará a uma perspectiva mais abrangente, realista e profundamente avaliativa das PPBEs, na qual as evidências serão definíveis somente em um determinado contexto de ação. Essa perspectiva servirá de base para a elucidação conceitual das evidências e, ao mesmo tempo, para a construção de uma crítica à visão tradicional das PPBEs.

A fim de atingir seus objetivos, este capítulo divide-se em sete seções, contando com esta introdução. A seção 2 apresenta os fundamentos e métodos de elucidação do conceito de evidência. A seção 3 descreve a perspectiva tradicional das PPBEs.

1. 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>.

A seção 4 apresenta o modelo moderado, situando-o na literatura e explicitando os seus pressupostos epistemológicos e ontológicos. A seção 5 delimita o pano de fundo da ação dos *polymakers* em uma moldura contextual. A seção 6 mostra, por meio de exemplos extraídos de casos brasileiros de decisões em políticas públicas, como o modelo moderado funciona. Finalmente, na seção 7, as considerações finais sintetizam os passos principais do argumento deste capítulo.

2 FUNDAMENTOS E MÉTODOS

O conceito de evidência tem uma forte conotação normativa e, em parte por isso, é intrinsecamente vago e multidimensional.² Tanto no senso comum (evidência do investigador policial, do jornalista, do médico) quanto na teoria do conhecimento, o termo *evidência* denota coisas diferentes, pertencentes a classes ontológicas distintas (Pinheiro, 2020a, p. 31). Por isso, não se presta a uma definição exata, à maneira de um conceito lógico ou matemático.

Isso não quer dizer, porém, que tal conceito seja *immune* a análises racionais de elucidação, ou que a sua operacionalização empírica não possa buscar níveis relativamente elevados de precisão. De fato, podem-se estipular contextos em que o conceito de evidência tenha aplicações relativamente precisas e, muitas vezes, esse procedimento é desejável, dependendo dos objetivos da pesquisa. No entanto, neste capítulo, em vez de fazer estipulações *ad hoc*, propomos um método filosófico da análise.

Para elucidar um conceito precisa-se, em primeiro lugar, de um conjunto de pressupostos epistemológicos de fundo. Uma maneira intuitiva de se apreender tal conjunto é considerar que conceitos nunca se aplicam sozinhos, mas conectam-se semanticamente em redes. Por exemplo, o conceito de *um dia típico de verão* articula-se a vários outros, como os de *sol*, *calor*, *lazer*, *praia*, *férias*, *cerveja gelada*, *sorvete* etc. Nessa rede, não há lugar, por exemplo, para um conceito geométrico, como o de *triângulo isósceles*. Simplesmente não associamos o entendimento e/ou a correta aplicação do conceito de um dia típico de verão ao conceito de triângulo isósceles. Assim, é forçoso concluir que a rede conceitual de um dia típico de verão tem limites ou fronteiras com outras redes conceituais. Esses limites são o que chamamos intuitivamente de *pressupostos epistemológicos de fundo*.

No que se refere ao conceito de *evidência em políticas públicas*, seus pressupostos epistemológicos dizem respeito tanto à forma como se concebem os processos socioeconômicos (políticos, culturais etc.) sobre os quais incidem as políticas

2. Conceito vago é aquele em que seu campo de aplicação não tem fronteiras nítidas; ou ainda, a extensão do conjunto de objetos que são designados pelas expressões linguísticas desse conceito não é dada de antemão nem pode ser determinada de modo absoluto. Por sua vez, um conceito multidimensional é aquele em que seus vários aspectos não pertencem a uma única esfera ontológica, nem se prestam a uma única *métrica* ou *sistema de coordenadas*.

públicas quanto aos fundamentos das decisões dos *policymakers*. Chamemos tais pressupostos, considerando sua dupla face, de *pressupostos de política pública*. Ora, há uma relação entre os pressupostos de política pública, por um lado, e a forma como se definem, usam e ranqueiam as evidências empregadas na tomada de decisões pelos *policymakers*, por outro.

Se os processos de política pública forem concebidos como eminentemente racionais, em que seus componentes e mecanismos sejam claros e suas ações previsíveis, então as evidências usadas para apoiar a tomada de decisões terão como modelos os dados empíricos que funcionarão como *inputs* de modelos quantitativos, à maneira daqueles usados nas ciências naturais. Neste caso, chamemos o modelo de decisão de *racionalista*, posto que é baseado em pressupostos que qualificam a decisão do *policymaker* como puramente racional. Contudo, se a realidade social sobre a qual atuam as políticas públicas for concebida como um processo interativo entre agentes cujas decisões e motivações não são previsíveis – pois surgem em ambiente de incerteza irreduzível –, então o leque de evidências empregáveis em políticas públicas se amplia bastante, abrangendo até elementos subjetivos, como crenças, juízos e valores pessoais. Neste segundo caso, chamemos o modelo de *construcionista*, uma vez que o contexto de decisão é *construído* pelas ações mais ou menos imprevisíveis e interessadas ao conjunto de atores-partícipes das políticas públicas, ao qual pertence o próprio *policymaker*.

Ao caracterizar os modelos racionalista e construcionista, baseio-me em uma vasta literatura recente sobre PPBEs. Vários autores (Sanderson, 2002; Marston e Watts, 2003; Amara, Ouimet e Landry, 2004; Nilsson *et al.*, 2008; Freiberg e Carson, 2010; entre outros) empregam, em suas análises acerca do uso de evidências em políticas públicas, a ideia da oposição entre as abordagens genericamente racionalistas e construtivistas. Lejano (2006), porém, merece destaque pela forma cristalina e historicamente situada com que caracteriza os modelos *racionalista* e *construcionista*, embora não use sempre essa terminologia.

Em primeiro lugar, Lejano (2006) salienta a forma como os conceitos dos filósofos iluministas, racionalistas e empiristas clássicos foram adotados pela analítica aplicada às políticas públicas. Em especial, destaca-se o modelo de escolha, a partir do trabalho de Neumann e Morgenstern (1944). Aqui, o juízo social é modelado segundo a escolha da melhor alternativa entre um leque de opções possíveis, existentes e conhecidas. Trata-se de um modelo dedutivo em sua essência, o qual pressupõe que todos os fatores envolvidos para julgar os méritos de uma alternativa de ação sejam comparáveis e comensuráveis, em termos de utilidade ou valor.

Contraposto a esse modelo clássico de escolha, que coincide em linhas gerais com aquilo que chamamos de *modelo racionalista*, há toda uma ordem de ideias que Lejano (2006) rotula de “pós-positivista”. No século XIX, Marx, Weber e Nietzsche

podem ser contados como precursores de uma reação àquele modelo clássico e que se intensificaria no século seguinte. Particularmente as obras de Wittgenstein, Thomas Kuhn, a teoria crítica da Escola de Frankfurt, Foucault, a pedagogia de Dewey e Piaget, a fenomenologia de Husserl e Heidegger constituíram marcos importantes desse movimento crítico ao modelo racionalista.³ Conceitos como alienação, vontade de poder, dominação, racionalidade instrumental, tecnocracia, dialética negativa, comunicação intersubjetiva, gênero, colonialismo, aprendizado na prática, fenomenologia, psicanálise, entre outros, procedentes das mais diversas áreas do saber, constituem uma rede conceitual que forma o que Lejano (2006) chama de pensamento “pós-positivista”. Esse pensamento rejeita o logocentrismo e a reificação dos significados das expressões linguísticas e do conceito de verdade. Ademais, defende o caráter socialmente construído, linguisticamente interpretado e politicamente disputado das realidades sociais em geral e das várias formas de conhecimento em particular. A própria ciência, como apenas uma entre várias outras formas de conhecimento, não escapa desse diagnóstico. As disputas de poder (em sentido amplo) entre os atores sociais ganham aqui um papel de destaque. Essa rede conceitual pós-positivista, na expressão de Lejano (2006), ajusta-se bastante bem ao que estamos chamando aqui de *modelo construcionista*.

Na prática, prevalece um modelo intermediário entre os tipos puros do *continuum* racionalismo-construtivismo.⁴ Assim, supõe-se que um modelo intermediário seja mais realista do que quaisquer dos extremos. Um dos desafios que este capítulo procura vencer é qualificar esse modelo, explicitando seus pressupostos epistemológicos de fundo.

3 A VISÃO TRADICIONAL EM RELAÇÃO ÀS PPBES

Há uma perspectiva de políticas públicas que, embora encontrada em documentos oficiais,⁵ trabalhos acadêmicos e no *senso comum*, raras vezes é explicitada de forma desenvolvida e analisada em seus pressupostos e consequências para as políticas públicas. É o que se chama neste capítulo de *visão* (ou *perspectiva*) *tradicional* das PPBES. Cumpre, nesta seção, explicitar as suas premissas básicas, abrindo caminho para uma crítica, que será feita na seção 6.

A dita visão tradicional delinea-se por certas características gerais. Em primeiro lugar, as evidências tendem a ser concebidas exclusivamente como aquelas produzidas a partir de métodos científicos. Em outras palavras, evidências seriam

3. Especificamente nas ciências sociais, há autores que também contribuíram para a perspectiva construcionista, tais como Karl Mannheim, Edgar Morin, Yehezkel Dror e Carlos Matus. Agradeço a um parecerista pela menção a estes importantes autores.

4. A ideia básica desse *continuum*, devo-a ao excelente artigo de Marston e Watts (2003). Nilsson *et al.* (2008, p. 343-344) também se serve dessa ideia.

5. Ver, por exemplo, certos documentos oficiais do governo britânico (United Kingdom, 1999a; 1999b; 2001) que, praticamente, constituíram os fundamentos conceituais do que viria a ser conhecido como políticas públicas baseadas em evidência.

apenas resultados de conhecimentos produzidos a partir de processos rigorosos, sistemáticos e reprodutíveis, principalmente métodos experimentais.

Em segundo lugar, pela perspectiva tradicional, entende-se que as evidências cumprem um papel instrumental na tomada de decisões, determinando o que *funciona e não funciona* em políticas públicas. Ou seja, o princípio da racionalidade instrumental domina o uso das evidências – quer dizer, estas são meros meios para se atingirem fins de otimização, seja esse fim a escolha da intervenção de política mais eficaz, seja a de melhor relação custo-benefício. Um uso instrumental é um uso técnico, impessoal, objetivo e mecânico. A decisão do agente público é como um algoritmo: com um número definido de passos e usando evidências científicas, será possível decidir quais intervenções levam ou não as políticas públicas a solucionarem os problemas econômicos, políticos, sociais e de outras ordens.

Em terceiro lugar, supõe-se que o ideal do processo de decisão em políticas públicas é ser neutro do ponto de vista político e ideológico. Este traço da visão tradicional das PPBEs aparece claramente em um discurso do ex-líder do Partido Trabalhista Australiano, Mark Latham, proferido em 2001:

Os mitos do *welfare state* estão baseados em velhas formas ideológicas de pensar, uma luta entre as políticas pró-governo e pró-mercado. Está claro agora que ambas as abordagens são falhas. O mundo mudou. Os promotores do bem-estar precisam olhar para além da velha esquerda e da nova direita, em direção às políticas baseadas em evidências, que podem pôr fim à tragédia humana da pobreza (Latham, 2001⁶ *apud* Marston e Watts, 2003, p. 149-150).

No discurso de Latham, vemos que determinada opção política – uma via alternativa, superior às tradicionais posições de esquerda e de direita – procura ser legitimada com a autoridade simbólica das *evidências*. Nas entrelinhas, é a autoridade simbólica da ciência que é invocada como o fundamento da superioridade da opção pelas PPBEs. Os pressupostos do discurso de Latham, quando devidamente explicitados, são os de que evidências científicas *objetivas* podem trazer a solução não só para velhas disputas político-ideológicas (pró-Estado *versus* pró-mercado), senão também podem eliminar um dos principais flagelos da humanidade – a pobreza. Aqui, o caráter objetivo das evidências científicas opõe-se ao caráter subjetivo, normativo e ideologicamente *carregado* dos posicionamentos típicos da política tradicional. Uma pressuposta objetividade das evidências científicas permitiria às autoridades tomarem as decisões corretas – e, portanto, legítimas – de políticas públicas, em prol do bem-estar coletivo. Com tais evidências, superar-se-iam os *mitos* e as *velhas formas ideológicas de pensar* nas políticas públicas.

6. Latham, M. Myths of the welfare state. *Policy*, v. 17, n. 3, p. 40-43, 2001.

4 PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS E DELIMITAÇÕES DO MODELO MODERADO

Há razões para evitarmos os tipos mais extremos dos modelos racionalista e construcionista, caracterizados na seção 2. Em Pinheiro (2020b, p. 21), tais razões são assim expostas:

Quanto mais racionalista for o modelo, mais tenderá a desconsiderar a complexidade inerente à dinâmica das decisões políticas. Entre os fatores dessa complexidade, estão a não linearidade das decisões, sua multicausalidade, suas condições de incerteza, bem como a influência de crenças, hábitos, tradições, emoções, valores, ideologia e interesses nas ações e escolhas em políticas públicas.⁷ Por seu turno, quanto mais o agente político se apoiar em pressupostos construtivistas radicais, menos será possível fazerem-se enunciados gerais sobre os comportamentos dos agentes econômicos, políticos e sociais. Assim, em última instância, o construtivismo extremo inviabiliza a análise e avaliação de políticas públicas, assim como o papel das evidências, pois o processo gerador das políticas – as intenções dos atores – é interpretado como obscuro, talvez incognoscível.

A literatura, a partir de uma crítica principalmente ao modelo racionalista, já apresenta algumas sugestões de modelos intermediários.⁸ Há, contudo, pouco aprofundamento em relação aos pressupostos epistemológicos dos modelos moderados. Pretende-se nesta seção preencher, em parte, esta lacuna.

4.1 A complexidade do processo social

Precisamos de um modelo moderado cujos pressupostos epistemológicos permitam apreender o social, o econômico e o político como sistemas complexos, porém racionalmente analisáveis. De acordo com Cloete (2009, p. 309), sistemas complexos são abertos – isto é, interagem com o ambiente – e se compõem de muitas variáveis inter-relacionadas de formas não lineares e dinâmicas. Outras propriedades de sistemas complexos seriam: auto-organização, multidimensionalidade, capacidade de operar fora de um equilíbrio e sensibilidade a contextos históricos.⁹

O “paradoxo das sociedades modernas”, segundo Sanderson (2002, p. 19), é que, enquanto a crescente complexidade dos sistemas sociais reforça a noção de uma incerteza inerente ao conhecimento social – contrariamente ao que acreditava certa tradição iluminista –, aquela complexidade também levanta a necessidade de um

7. O pano de fundo de incerteza que normalmente recobre os processos decisórios em políticas públicas também se deve ao fato de ser impossível o conhecimento de todas as variáveis atuantes nesses processos. Ademais, por se tratar de um jogo interativo, as decisões de certos atores somente se podem conhecer após as decisões de outros atores com quem aqueles interajam de modo significativo. Agradeço a um parecerista por chamar-me a atenção para este aspecto do problema da incerteza.

8. Sanderson (2002), Parkhurst (2017) e Saltelli e Giampietro (2017) são exemplos dessa literatura. Para um resumo desses trabalhos, ver Pinheiro (2020a, p. 20-21).

9. Uma excelente discussão conceitual e apresentação do potencial do uso de sistemas complexos às políticas públicas pode ser encontrada em Furtado, Sakowski e Tóvolli (2015). Ver, também, nesta coletânea, o capítulo 5, intitulado *Simulações computacionais aplicadas à tomada de decisão pública*, de Bernardo Alves Furtado e Antonio Lassance.

entendimento racional desses sistemas. Ora, a busca desse melhor entendimento, longe de sugerir um abandono das evidências, recomenda um aprofundamento de seu uso. Por conseguinte, deve ser buscado um uso cada vez mais intensivo e extensivo das evidências disponíveis, para o que é necessário certo investimento em instrumentos avaliativos e métodos computacionais e em capacitação de pessoal, entre outras coisas.¹⁰ Desde que seja possível obter-se um tipo de conhecimento ao menos *provável* dos sistemas sociais, será mais fácil tornar as políticas públicas mais receptivas ao melhoramento por meio de avaliações baseadas em evidências de pesquisas científicas e de outros tipos de evidências.

A possibilidade e viabilidade do aumento do grau de entendimento de certos processos de políticas, por parte dos analistas, são coisas a serem consideradas em um modelo moderado de PPBEs. Em tais processos, destacam-se as escolhas das autoridades de política, em termos de objetivos e métodos para as ações governamentais. Ora, a racionalidade dessas ações e escolhas – isto é, sua inteligibilidade e possibilidade de submissão a um escrutínio crítico – deve ser assumida como provável. Não obstante, um modelo moderado não deve afirmar *a priori* qual o tipo de racionalidade de um processo particular, mas deve fazê-lo somente após um exame acurado do caso em questão.¹¹

4.2 A diversidade dos conhecimentos, dos discursos, das racionalidades e... das evidências!

O modelo moderado deve ser capaz de abrigar e conciliar diversos tipos de evidências em diferentes áreas de política, mantendo a coerência global do modelo. Logo, deve-se ter sensibilidade a diversos tipos e usos do conhecimento, abarcando diversas áreas do saber e de políticas públicas. Para isso, é preciso basear-se em uma visão panorâmica acerca das relações entre as diversas áreas de conhecimento e políticas. Em particular, o modelo moderado deve conter um escopo largo acerca do que se pode entender por *evidência*, partindo-se do pressuposto de que a realidade social e as condições de decisão de um agente de política pública são irredutivelmente ricas e multifacetadas.

Ao considerar a multiplicidade das evidências que possivelmente informam as políticas públicas, Mulgan (2005, p. 217) cita as seguintes formas de conhecimento disponíveis aos governos:¹² i) conhecimento estatístico;

10. Atualmente, cada vez mais as evidências usadas na concepção, implementação e avaliação de políticas são obtidas por meio de sensíveis sistemas de captação e processamento de informações gerenciais específicos para cada política ou programa. Agradeço a um parecerista por esta observação.

11. Ao falar-se aqui de racionalidade de processos decisórios em políticas públicas, faz-se referência tão somente à sua cognoscibilidade, à sua inteligibilidade. Essas propriedades tornam esses processos passíveis de representação e análise por meio de conceitos, juízos e raciocínios. Não pertence à racionalidade qualquer conexão com a verdade dos enunciados usados naqueles processos, seja como premissas, seja como conclusões. Por exemplo, um processo de política pode ser racional – ou seja, cognoscível, inteligível e passível de análise –, porém baseado em premissas falsas, isto é, desconectadas com a realidade factual.

12. Na enumeração a seguir, são citados exemplos, sem qualquer pretensão de citar casos paradigmáticos, muito menos esgotar o assunto.

ii) conhecimento de política (o que é útil para reduzir a reincidência criminal); iii) conhecimento científico (mudanças climáticas); iv) conhecimento profissional rigorosamente testado (impacto de vacinações); v) opinião pública; vi) visões de implementadores de políticas (experiência policial em lidar com o crime organizado); vii) conhecimento político (o perfil das opiniões entre os membros do partido do governo); viii) conhecimento econômico (quais setores provavelmente crescerão e gerarão empregos); e ix) inteligência clássica (potenciais e intenções de nações inimigas e organizações terroristas) e pensamento estratégico. Um modelo moderado de evidências em políticas públicas deve reconhecer, como um postulado, que as decisões tomadas pelos *policymakers*, nas diversas áreas de políticas, são feitas sobre bases evidenciais muito variadas no que se refere ao seu poder epistêmico.

4.3 O *status* epistemológico das disciplinas associadas às áreas de políticas públicas

As áreas de políticas associam-se a disciplinas (áreas do saber) com diversos graus de consenso, pela comunidade científica, acerca do rigor e da robustez dos núcleos teórico-metodológicos dessas disciplinas. Ademais, são também muito diversos os graus de validação científica dos resultados das pesquisas em diferentes disciplinas.

As áreas de política associadas a disciplinas reconhecidamente mais rigorosas e validadas cientificamente, em geral, também costumam ser servidas por arranjos institucionais mais desenvolvidos e formalizados, bem como encerram carreiras profissionais mais especificamente capacitadas e mais bem estruturadas e remuneradas. Nestas, as evidências científicas estão mais disponíveis e se podem formar mais facilmente consensos acerca de quais intervenções *funcionam ou não funcionam* em políticas públicas. Por seu turno, nas áreas em que as correspondentes disciplinas não dispõem de um consenso da comunidade científica acerca do rigor e da robustez das bases metodológica e teórica, não se sabe ao certo o que funciona ou não em termos de políticas públicas. Nessas disciplinas mais recentes, em geral derivadas da confluência de distintos campos do conhecimento, as evidências confiáveis são mais raras e dificilmente levam a resultados de pesquisa com elevado nível de validação científica.

A característica das áreas de políticas públicas explicada no parágrafo anterior, proponho chamá-la aqui de *status epistemológico*. Assim, proponho que áreas mais tradicionais, como *saúde*, tenham um *status* epistemológico mais consolidado do que áreas mais recentes, como *segurança na internet*.

De onde vem a ideia de uma gradação de *status* epistemológicos aplicados a áreas de políticas públicas? De saída, reconheço no filósofo norte-americano Willard van Orman Quine (1908-2000) a inspiração básica dessa ideia. Refletindo sobre

os critérios de escolha de ontologias – isto é, decidir sobre quais objetos há no mundo –, Quine (1985) propõe um núcleo de conhecimento científico, baseado nas ciências formais (lógica e matemática) e naturais (física, química etc.), capaz de fornecer um esquema conceptual simples para acomodar, organizar e explicar os fenômenos do mundo, os quais se nos apresentam à primeira vista como uma massa disforme e fragmentada. De acordo com o autor, um critério razoável para a escolha de ontologias também serve para a escolha de teorias científicas: “adotamos (...) o esquema conceptual mais simples no qual os fragmentos desordenados da experiência bruta podem ser acomodados e organizados” (Quine, 1985, p. 227). Portanto, a simplicidade e a eficiência de um esquema conceptual para acomodar e organizar a aglomeração de fenômenos do mundo, bem como a objetividade da validação dos resultados das teorias – propriedades que galvanizam o consenso entre os cientistas –, são critérios razoáveis, segundo Quine (1985), para a escolha de ontologias. As ciências formais e naturais foram as mais bem-sucedidas neste critério, por isso, ocupam o núcleo do conhecimento científico. Este, porém, é rodeado por uma franja de disciplinas científicas com menores graus de adequação ao critério de Quine – entre elas, as ciências sociais aplicadas e as ciências humanas.

Outra inspiração para a ideia da gradação do *status* epistemológico das disciplinas e áreas associadas a políticas públicas é Mulgan (2005). O autor fala de campos de política *estáveis*, *em fluxo* e *recentes*, a fim de marcar os diversos graus de consenso sobre os critérios de obtenção e uso do conhecimento nos diversos campos de políticas públicas (Mulgan, 2005, p. 221-222). A classificação de Mulgan (2005) é, por sua vez, inspirada diretamente em Thomas Kuhn (2003), para quem o período da “ciência normal” – quando imperam os consensos da comunidade científica acerca dos padrões teóricos, metodológicos, experimentais, de validação, explicação etc. – pode ser seguido por períodos em que se acumulam as anomalias (fenômenos não explicados), entrando-se em um período de “ciência extraordinária”, e finalmente pelas revoluções científicas. Para Kuhn (2003, cap. 2), o amadurecimento de uma ciência ocorre quando um paradigma científico passa a ser compartilhado por toda uma comunidade científica. Os campos estáveis de Mulgan seriam análogos à ciência normal de Kuhn; os campos em fluxo e os campos recentes corresponderiam ao período da ciência extraordinária, antes do despontar e da afirmação de novos paradigmas.

Saber o que se entende por evidência aplicável às políticas públicas exige considerar o grau de consolidação do *status* epistemológico da disciplina ou da área de política sob questão. Em áreas cuja ação política se dê sobre realidades-objeto de ciências solidamente estabelecidas, tais como as realidades das ciências naturais, tenderá a haver mais consenso sobre o que significa uma evidência de boa qualidade e esse significado convergirá aos padrões teóricos e empíricos dessas ciências. Entretanto, em áreas ligadas a ciências menos consolidadas, como é o caso

da maioria das políticas públicas (educação, assistência social, segurança pública, trabalho etc.), os padrões epistemológicos das ciências subjacentes (ciências humanas e sociais aplicadas) são menos consensuais, acarretando um leque muito maior de evidências possíveis para informar as políticas públicas, se bem que em graus mais baixos de poder epistêmico e de validade científica, em relação à hierarquização da qualidade dessas evidências.

4.4 Os limites do uso dos conhecimentos e das evidências

O modelo moderado deve ter atenção aos limites do conhecimento em cada área, assim como aos limites das analogias entre o mundo natural, estudado pelas ciências naturais, e o mundo sociopolítico, estudado pelas ciências sociais aplicadas.

Não se deve esperar que o conhecimento usado nas avaliações e decisões em políticas públicas seja, em geral, apodítico, demonstrativo, exato, tampouco infalível. O modelo moderado reconhece que as políticas públicas se baseiam principalmente em *conjecturas*, para as quais se recomenda moderação nas explicações e inferências causais. Em muitas situações, as ditas *conjecturas* permitirão decisões com um grau apenas mediano de confiança de que as intervenções de política funcionarão como esperado.

As condições de validade do conhecimento social têm de ser avaliadas pelo menos com tanto cuidado quanto em relação ao conhecimento em ciências naturais. Mesmo nestas últimas, qualquer evidência é sensível a um contexto, dado que qualquer observação depende de seu contexto. Logo, os juízos sacados a partir das evidências terão um âmbito de validade, que deve ser demarcado da maneira mais clara possível. Os critérios de aplicabilidade desses juízos devem ser, tanto quanto possível, sistematizados e explicitados (Oxman *et al.*, 2009, p. 3).

Em relação aos limites inerentes à natureza do conhecimento social (por comparação ao conhecimento das ciências naturais), Mulgan (2005, p. 224) destaca: i) contingência histórica: maior mutabilidade, menor capacidade de generalização ou universalização; ii) reflexividade: os próprios atores são sujeitos e objetos do conhecimento social, ou seja, suas ações são capazes de transformar esse conhecimento;¹³ e iii) limites derivados da organização disciplinar das ciências sociais: há lacunas de conhecimento entre as fronteiras dessas disciplinas. Poderíamos destacar também que o conhecimento social tem limites específicos quanto ao método, por exemplo, em relação aos métodos experimentais controlados.

13. Um interessante exemplo aqui é fornecido pelo filósofo canadense Ian Hacking. O indivíduo humano, ao perceber-se como um objeto de certa classificação, é capaz de reagir mudando seu comportamento e assim alterando a extensão da própria classificação (Hacking, 1995; 1999). Esse aspecto, segundo Hacking, constitui uma marcada diferença entre as tipologias das ciências sociais e das ciências naturais – nestas últimas, a extensão das categorias classificatórias tende a ser mais estável, muito embora recentes desenvolvimentos na física tenham relativizado esse entendimento.

4.5 A relevância de análises conceituais, metodologias e abordagens teóricas

Independentemente da área de política pública, é fundamental haver um trabalho prévio de análise conceitual e construção de teorias. Análises conceituais e teorias são como *lentes* por meio das quais o analista enxerga e interpreta a realidade, tornando-a inteligível para si. Dito de outro modo, conceitos e teorias fornecem as molduras básicas do pensamento em determinada área do conhecimento e, conseqüentemente, fornecerão as condições em que as evidências serão usadas.

Especialmente em áreas menos graduadas quanto ao seu *status* epistemológico, em que sejam escassas as evidências científicas de maior rigor e sistematicidade, um bom trabalho prévio de conceituação e teorização poderá abrir caminho não só para um possível uso futuro de evidências científicas em decisões de políticas públicas, mas também para o uso de outros tipos de informação, tais como opiniões pessoais de *experts*.

Em geral, para que crenças, opiniões e valores prestem-se ao papel de apoiadores de decisões de políticas públicas, é necessário que algum trabalho de base (conceitual, metodológico e teórico) tenha sido previamente desenvolvido, mostrando os acarretamentos lógicos entre aquelas *crenças*, *opiniões* e *valores*, por um lado, e as conclusões teóricas, por outro. É claro que opiniões não terão normalmente o peso epistêmico de uma evidência científica, até porque seus mecanismos de geração não terão o rigor e a sistematicidade dos métodos empregados nas ciências de maior *status* epistemológico. Todavia, dado que esses elementos mais “subjetivos” sejam essenciais ao debate público democrático – e, em uma perspectiva realista, seja muito improvável que algum dia desapareçam das políticas públicas¹⁴ –, eles podem e devem ser submetidos ao escrutínio crítico-racional, sendo inseridos em um pano de fundo coerente e nucleado por um arcabouço conceitual, metodológico e teórico.

Em suma, em vez de se desprezar pura e simplesmente elementos ou fontes de informação *não científicos* para as políticas públicas, a visão do modelo moderado defende um uso *crítico sistematizado e rigoroso* desses elementos e fontes, com base no contínuo desenvolvimento de arcabouços conceituais, metodológicos e teóricos. A esse respeito, os analistas de política e *policymakers* não devem se eximir ao dever intelectual de buscar o avanço do conhecimento em suas respectivas áreas, desenvolvendo seus próprios recursos analíticos, se necessário.

14. Se isso acontecesse, seria o fim da política e o império dos algoritmos, na feliz expressão de um parecerista.

4.6 Ouvir os atores interessados

Um modelo moderado deve abrir-se para as diversas informações fornecidas pelo(s) ator(es) interessado(s) das políticas. Estes devem ser considerados como potenciais fontes de evidências. De fato, um dos problemas dos modelos de cunho mais racionalista é a *tecnocratização* do uso das evidências, ou seja, assume-se que apenas os especialistas (cientistas, acadêmicos, técnicos) podem produzir evidências para as políticas públicas. Isso muitas vezes se faz em prejuízo ao uso de informações coletadas de diversos atores sociais – principalmente os cidadãos e o público-alvo das políticas –, consideradas de qualidade inferior, o que gera consequências adversas para a legitimidade das políticas públicas em um regime democrático.

4.7 O papel elucidativo das evidências

Finalmente, em um modelo moderado, o papel das evidências é menos o de ser um instrumento *neutro* de informações para a tomada de decisões e mais o de esclarecer os problemas complexos envolvidos nas tomadas de decisões. A influência das evidências aqui é indireta (Sanderson, 2002), fomentando novas ideias e argumentos, provendo ideias e elementos para iluminar o contexto das decisões políticas, fornecendo um quadro no qual os problemas podem ser pensados. Procura-se, assim, clarificar as questões e informar um debate público mais amplo.¹⁵

5 A DIMENSÃO PRAGMÁTICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A ELUCIDAÇÃO DO CONCEITO DE EVIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1 O problema do uso

A história das PPBEs – tal como narrada pelos discursos oficiais em finais dos anos 1990, no Reino Unido – sinaliza o papel das evidências como *meios* para a consecução de propósitos públicos de bem-estar (satisfação dos usuários, contribuintes e cidadãos), por meio da provisão de serviços públicos (Solesbury, 2001). Essa ideia geral ecoa em boa parte da literatura especializada até os dias de hoje e parece partir do pressuposto de que, quanto mais se usarem evidências – científicas, preferencialmente – na tomada de decisões em políticas públicas, maiores serão os benefícios para as populações.

Todavia, não é uma verdade necessária que processos de decisão baseados em evidências científicas, seja na esfera pública ou privada, levem a melhores resultados do que os baseados em elementos menos rigorosos, tais como intuições ou opiniões pessoais. Por exemplo, as evidências e os conhecimentos científicos podem ser usados para angariar mais poder aos seus detentores, independentemente do impacto que esse uso acarrete ao *bem comum* ou ao *interesse público*, como quer

15. Essa ideia já está presente no trabalho pioneiro de Weiss (1979) e nos de diversos outros autores que procuraram explicar o papel ou o uso das evidências de pesquisas acadêmicas nas políticas públicas. Ver, por exemplo, Sanderson (2002) e Young *et al.* (2002). Freiberg e Carson (2010), por sua vez, proveem uma crítica a esse modelo.

que tais expressões sejam caracterizadas. Assim como qualquer instrumento que possa causar benefício ou dano, dependendo de seus modos e propósitos de uso, as evidências na política também podem ser objetos de bom ou mau uso – isso, a despeito do rigor científico com o qual tais evidências possam ter sido produzidas. Logo, é possível uma leitura *deontológica* do uso das evidências em políticas públicas, segundo a qual estas *devem* ser usadas com prudência e *expertise*, nunca de forma casual, irresponsável ou mal-intencionada. Nessa linha de pensamento, a qualidade das decisões em políticas públicas – isto é, seu impacto positivo no bem comum – é tanto uma função da qualidade epistêmica das evidências usadas quanto do modo mais ou menos sensato como estas são usadas.

Por seu turno, segundo Bamberger (2008, p. 128), o principal problema da utilização da informação em políticas públicas é que a crescente disponibilidade dessa informação, nos dias de hoje, parece não ter redundado em melhores decisões nas políticas públicas. De acordo com certa visão, o problema de Bamberger teria sua raiz no fato de que as PPBEs ainda se encontrariam em uma fase emergente (ou de transição), na qual as ferramentas requeridas para a aplicação efetiva das evidências em políticas públicas ainda não teriam atingido sua maturidade. Essa visão tende a apontar os meros avanço tecnológico e capacidade computacional como as principais fontes de uso das evidências científicas em políticas públicas.

Contudo, o problema do uso (inclusive o não uso ou uso inadequado) das evidências em políticas públicas é mais complexo do que fazem supor os mencionados enfoques deontológico e de inadequação tecnológica ou analítica. Tais enfoques são incompletos, ignorando, por exemplo, o fato de que as evidências são usadas de muitas maneiras e com propósitos diferentes, frequentemente obedecendo a critérios que pouco têm a ver com a eficiência, eficácia e efetividade das políticas, muito menos com o grau de avanço tecnológico das ferramentas analíticas e computacionais. Muitas vezes as evidências servem de instrumentos simbólicos de poder político, defesa de posições ideológicas e manutenção do *status* de certas carreiras da burocracia pública. Fatores como esses não devem ser negligenciados em nossa análise conceitual, sendo fundamentais para a definição e a relevância das evidências empregadas nas políticas públicas.

Procurando fornecer uma visão mais ampla do assunto, a abordagem pragmática seguida neste texto aponta para a necessidade de se entender o uso das evidências dentro de um modelo ou de uma estrutura das ações (decisões) em políticas públicas. As evidências desempenham aqui o papel de *meios* para a tomada de decisões em políticas públicas, sendo que a expressão *meios* não é inequívoca, podendo designar diferentes realidades, desde técnicas específicas até teorias, conceitos, modelos, disciplinas etc. Métodos, instrumentos e ferramentas, entre outros, são termos usados na literatura para designar os meios dos quais se servem o(s) ator(es) interessado(s) em suas tomadas de decisões no cenário das políticas públicas.

A *estrutura da ação* engloba quatro elementos estruturais: i) o agente; ii) o seu acervo de crenças, conhecimentos, preferências, habilidades e capacidades; iii) os propósitos da ação; e iv) os meios com os quais o agente empreende a ação para atingir seus fins. Como já sugerido, essa estrutura não se dá em um *vácuo ontológico*, mas ganha sentido apenas em um pano de fundo delimitado por uma moldura contextual, em que se mostrem as relações dos supracitados elementos e destes com outros elementos contextuais da ação.

A moldura contextual e o pano de fundo por ela delimitado dão uma unidade à estrutura de ação do agente. Assim, os elementos estruturais da ação (o agente, seus instrumentos informativos, seus propósitos, seu acervo de crenças e conhecimentos etc.) não devem ser vistos como independentes e separados na moldura contextual. Na prática, tais elementos interagem. Em especial, o uso das evidências pode alterar o acervo de conhecimentos do agente sobre a realidade em que este deseja atuar e, com isso, alterar também as próprias finalidades da ação. De certa forma, os instrumentos usados em uma ação pública – inclusive as evidências em que se baseiam as decisões – são escolhidos ou formados conjuntamente com outros elementos da estrutura decisória do agente. Desse modo, apenas prestando atenção à moldura contextual é que se pode entender porque, apesar de terem o compromisso declarado e a obrigação legal de tomarem suas decisões em bases imparciais e informadas por evidências, as autoridades de política muitas vezes põem as evidências científicas de lado e decidem de acordo com outros critérios.

Há, contudo, inúmeras maneiras de se descrever o contexto de uma ação pública. A literatura em geral não se aprofunda nesse tipo de análise, sendo que, no mais das vezes, os contextos são delimitados com base em alguma disciplina ou área de política. Por exemplo, autores como Upshur e Kerkhof (2001) restringem sua análise do uso das evidências à área das políticas de saúde e propõem um modelo capaz de abarcar várias dimensões das evidências (quantitativa, qualitativa, pessoal, social, simbólica, valorativa etc.), fazendo uma distinção entre o contexto pessoal (terapias a pacientes individuais, por exemplo) e o contexto comunitário (saúde coletiva). Outros autores, como Young *et al.* (2002) e Freiberg e Carson (2010), valem-se da tipologia de Weiss (1979) acerca dos modos de relacionamento entre políticas públicas e conhecimento – modelo guiado pelo conhecimento; modelo de solução de problemas; modelo interativo; modelo tático-político; modelo iluminista – para tentar desenhar aquele contexto de uso.

5.2 A moldura contextual

Nosso desafio é relacionar elementos componentes do cenário, do contexto, do quadro geral em que a estrutura da ação do agente público ganha sentido. Esse quadro pode ser constituído de várias coisas, fenômenos e processos, os quais formam como que o pano de fundo condicionador das decisões do agente. Neste texto, destacam-se

três categorias de fatores constituintes desse pano de fundo: i) *políticos*: a temporalidade da política (inércia, urgência), ideologias, disputas por poder, democracia; ii) *epistemológicos* (avaliação da política, incerteza, reflexividade do conhecimento social etc.); e iii) *normativos, institucionais e organizacionais*. Esses tipos de fatores coexistem na moldura contextual das decisões do agente público e podem ser considerados complementares e interativos, ao invés de mutuamente contraditórios ou estanques.

Vejamos, a título de exemplo, como os mencionados fatores epistemológicos e políticos podem interagir. Em um estudo sobre o Reino Unido, a partir de uma pesquisa realizada em 2009, junto a servidores públicos envolvidos em diferentes áreas de políticas públicas, Stevens (2011) procurou lançar luz sobre essa questão. O autor procurou explicar a lacuna entre o comprometimento (moral e normativo) dos *policymakers* com o uso da evidência, por um lado, e, por outro, o não uso (ou uso não muito adequado e racional) desta na prática. O método empregado por Stevens (2011, p. 241) consiste em “prestar atenção ao modo como as pessoas usam a evidência na formação das relações humanas, assim como no processo de construção de narrativas da política [*process of telling policy stories*]”. Essas narrativas são importantes, pois os *policymakers* precisam convencer outras pessoas de que vale a pena implementar suas propostas de políticas públicas. Logo, as evidências são usadas como instrumentos de persuasão para *vender a política*, tanto às autoridades e diversos segmentos da burocracia quanto a ator(es) interessado(s) não governamentais e ao público em geral. Nesse esforço persuasivo, o *controle da incerteza* e certas *regras tácitas para o sucesso nas carreiras burocráticas*¹⁶ parecem condicionar a forma como os *policymakers* usam as evidências em suas decisões. As propostas de políticas devem ser construídas de forma a satisfazer esses condicionantes. Enfim, os resultados do estudo de Stevens (2011) não sugerem que os burocratas britânicos deliberadamente evitam, distorcem ou abusam das evidências em suas decisões sobre políticas públicas, mas apenas que são condicionados por certa *forma de pensar o mundo* quanto ao uso que fazem dessas evidências. A pesquisa de Stevens (2011) ilustra como os fatores epistemológicos (controle da incerteza), políticos (apoio das autoridades) e institucionais-organizacionais (sucesso nas carreiras burocráticas) são constitutivos da moldura contextual na qual ganham vida as ações e decisões dos *policymakers*.

5.3 Condicionantes institucionais, normativos e organizacionais

Há muitos estudos que procuram identificar as condições que dificultam ou facilitam um processo de políticas públicas mais bem informado por evidências. Como colocar a ferramenta (evidência) certa nas mãos dos *policymakers* e como garantir que eles saibam utilizá-la? Esta é uma questão que parece motivar esses trabalhos e,

16. Exemplos de tais regras, conforme Stevens (2011, p. 244): “Não se especialize muito; seja útil e encontre superiores que o apoiem”.

para respondê-la, dá-se destaque ao desenvolvimento de efetivos meios normativos e institucionais, a fim de aproximar pesquisadores, *policymakers* e outros públicos envolvidos no ciclo de políticas e, assim, proporcionar amplo acesso ao conhecimento.

Certos autores, baseados em experiências internacionais, propõem algumas medidas, como o fomento governamental a pesquisas nas áreas de política mais carentes desse tipo de atividade e a promoção do “uso de métodos de revisões sistemáticas para facilitar o processo de acumulação e síntese do conhecimento” (Nutley, 2003, p. 5). Por seu turno, no extenso estudo empírico de Oliver *et al.* (2014), a principal barreira encontrada para o uso de evidência em políticas públicas foi o baixo acesso a trabalhos de pesquisa relevantes e de boa qualidade, além da falta de tempestividade dos resultados de pesquisa. O mesmo estudo detectou que os principais fatores propiciadores foram a colaboração entre pesquisadores e *policymakers* e o surgimento de novos modelos de transferência de conhecimento.

A capacitação e o desenvolvimento técnico-profissional continuado de *policymakers* também têm sido apontados como fatores influenciadores do uso da evidência (Nutley, 2003; Davies, 2004; Mulgan, 2005; Moseley e Tierney, 2005; Howlett, 2015; Cherney *et al.*, 2015; entre outros). Ademais, a facilitação do uso de evidências de pesquisas científicas poderá englobar arranjos que promovam a integração de pessoal com capacidade analítica em todos os estágios do processo de política.

É preciso fazer o conhecimento fluir pelas redes ou comunidades de políticas para encorajar o uso de evidências (de diversos tipos) e fomentar o debate salutar nas políticas públicas. Para isso, é necessário cuidar da fluidez da comunicação entre os produtores (pesquisadores, acadêmicos) de pesquisas científicas e seus usuários (*policymakers* e outro(s) ator(es) interessado(s), ou seja, que os pesquisadores sejam capazes de comunicar seus resultados de forma acessível aos usuários, sem distorcer a interpretação dos resultados das pesquisas (Nutley, 2003; Davies, 2004). Um elemento fundamental desta fluidez comunicativa é um entendimento comum sobre o problema de política em pauta, bem como sobre a robustez das evidências necessárias para encaminhar a solução desse problema. A experiência mostra que é possível construir-se pontes entre esses dois mundos aparentemente díspares, inclusive com ações modestas – por exemplo, promovendo a aproximação local de pesquisadores e *policymakers*, assim como incentivando programas de capacitações conjuntas entre esses dois públicos.

O aspecto organizacional é muitas vezes elencado entre as condições facilitadoras ou que obstaculizam o uso de evidências – sobretudo científicas – para bem informar as políticas públicas. Entre as condições facilitadoras, cita-se, por exemplo, o desenvolvimento de culturas organizacionais nas quais os tomadores de decisão

valorizem os resultados de pesquisas científicas. Estudos como os de Marston e Watts (2003) mostram que essas culturas organizacionais se distribuem de forma muito heterogênea pelas comunidades de política e pelos atores envolvidos nas políticas públicas. Por sua vez, o trabalho de Moseley e Tierney (2005, p. 114-115), além de relacionar o uso das evidências a certas características das carreiras profissionais dos *policymakers*, cita os seguintes desafios culturais ao uso de evidências, no nível das organizações públicas: i) supervalorização da prática em detrimento da análise; ii) resistência ao experimentalismo e inovação; e iii) temor excessivo de perda da autonomia de julgamento e perícia profissionais.

Finalmente, o estudo de Nilsson *et al.* (2008) revela que a escolha das ferramentas de avaliação de políticas, nas organizações públicas da Alemanha, da Suécia, do Reino Unido, dos Estados Unidos e da Comissão Europeia, está fortemente condicionada por rotinas e práticas padronizadas e pela expectativa de que os resultados da avaliação apoiarão as crenças principais da coalizão dominante – isto é, trata-se de “produção de evidências baseada politicamente” (Nilsson *et al.*, 2008, p. 352), na expressão de um dos entrevistados no Reino Unido. Esse último padrão de uso, mais *político*, acarreta uma preferência por instrumentos não muito complexos, que prevejam resultados de forma mais ou menos vaga e, portanto, menos arriscada para os posicionamentos políticos dos atores dominantes. Ainda de acordo com Nilsson *et al.* (2008), um dos desafios para o futuro das PPBEs é institucionalizar os usos de ferramentas avançadas de avaliação, a exemplo daquelas que tornaram a *mudança climática* um tema sensível de política pública em todo o mundo. Somente essas ferramentas podem lidar com os problemas mais intrincados, dinâmicos e multivariados do mundo atual.

6 MODELO MODERADO E CRÍTICA À VISÃO TRADICIONAL DAS PPBEs

O objetivo desta seção é duplo. Em primeiro lugar, procura-se expor, com exemplos, como funciona o modelo moderado, cujos pressupostos foram apresentados na seção 4. Trata-se de mostrar que esse modelo se aplica à realidade da política pública, sobretudo no Brasil. Em segundo lugar, esta parte do capítulo propõe uma crítica à perspectiva tradicional das PPBEs (seção 3).

O modelo moderado provê uma *gramática* para se distinguirem as evidências que apoiam decisões de *policymakers*, em uma pluralidade de contextos decisórios possíveis de políticas públicas. Com esse modelo, pode-se lançar luz sobre vários aspectos do uso das evidências nas situações factuais em que os agentes públicos tomam suas decisões. As molduras contextuais – delimitadoras de panos de fundos *urdid*os por fatores de diferentes ordens (epistemológica, política, institucional etc.) – ganham contornos mais nítidos em cada caso

concreto. Nesta seção, veremos alguns desses casos, que iluminarão aspectos diferentes do conceito e do uso das evidências em políticas públicas, segundo o modelo moderado.¹⁷

Um primeiro caso interessante é o da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), analisado por Vieira, Servo e Piola (2020). Embora a Conitec tenha normas claras sobre como tomar suas decisões na avaliação das tecnologias de saúde a serem usadas no Sistema Único de Saúde (SUS), pautando-se por evidências científicas do mais elevado grau de confiança possível, o trabalho mostra que há contextos em que as decisões dessa comissão são tomadas mesmo em desconformidade com aquelas normas. Ou seja, nem sempre as ações se baseiam nas melhores evidências, havendo marcada diferença na qualidade destas, conforme o tipo de medicamento ou a intervenção terapêutica sob avaliação. Apurou-se que, além das evidências científicas *stricto sensu* (baseadas em ensaios clínicos randomizados – ECRs), as decisões da Conitec também são sensíveis a outros tipos de informações, tais como aquelas oriundas de audiências públicas e decisões judiciais.

A complexidade do quadro de decisão dos agentes públicos é exemplificada, de forma surpreendente, no trabalho de Soares (2020). A autora mostra que a *ausência de conhecimentos* sobre determinado problema de política que demande uma decisão urgente pode ser instrumentalizada estrategicamente para motivar essa decisão. Examinando o caso das decisões da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em torno de questões relativas ao plantio, à regulação, à comercialização e ao uso da cannabis para fins medicinais no Brasil, Soares (2020) relata como os diretores da Anvisa pautam suas decisões. Em um contexto de ausência de informações confiáveis, as decisões baseiam-se em boa medida nas formas como os agentes concebem os problemas e com base em suas visões de mundo, seus valores e seus princípios. Em outras palavras, o acervo de crenças e conhecimentos prévios do *policymaker* pode desempenhar o papel de informação vicária, em contextos decisórios de ignorância – ou seja, de ausência de conhecimentos assentados e relevantes para a decisão dos agentes sobre determinada questão.

Uma faceta diferente do conceito de evidência como instrumento de uso em políticas públicas nos oferece o trabalho de Koga, Viana e Marques (2020). Os autores investigam os diferentes usos e significados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) como instrumento ou fonte de informações para os gestores de programas sociais federais. Eles concluem que o Cadastro Único, em suas operações técnicas (estratificação, criação de critérios de inclusão, rotinas de cruzamento de dados etc.), interage com a aplicação

17. Os exemplos a seguir foram extraídos do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), número 24, editado pelo Ipea, que versou exclusivamente sobre as PPBEs no Brasil (Pinheiro et al., 2020).

de conceitos como *família*, *renda*, *pobreza*, *domicílio*, entre outros. Dito de outro modo, as manipulações técnicas do Cadastro Único afetam e são afetadas pela semântica das políticas sociais. Consequentemente, esse instrumento tem um uso não neutro do ponto de vista das *narrativas* não apenas dos gestores dos programas sociais, mas também de vários outros atores interessados nas políticas sociais federais.

Santos, Silveira e Rocha (2020) exemplificam a possibilidade de divergências no uso e na interpretação de evidências científicas por diversos atores envolvidos em uma política. No caso, foram verificadas divergências entre os auditores da Controladoria-Geral da União (CGU), os gestores do Programa Cartão Reforma – cujo objetivo é mitigar o *deficit* habitacional qualitativo no Brasil – e outros atores sociais (empreiteiros, governadores, membros da sociedade civil etc.). Discordâncias sobre quais índices de *deficit* habitacional usar e sobre como tais índices deveriam apoiar a alocação de recursos públicos ao Programa Cartão Reforma estiveram no centro das disputas entre os técnicos da CGU e os gestores desse programa. O caso ilustra que o pomo da discórdia do uso de evidências pode não estar na *qualidade* destas – pois, no caso em apreço, os índices usados por auditores e gestores eram de qualidade equivalente, aliás, produzidos por uma instituição de elevada reputação técnico-científica, a Fundação João Pinheiro (FJP) –, mas em visões e interesses conflitantes dos atores em relação ao programa. Discussões sobre este ou aquele índice, esta ou aquela metodologia, podem ser uma espécie de *fachada* para oposições intestinas, motivadas por interesses econômicos e políticos.

Por sua vez, Oliveira e Menke (2020), em estudo do tipo *survey* com auditores internos à CGU, constataram, entre outras coisas, que os artigos científicos não são o tipo de informação mais usada nas decisões daqueles auditores. Tais artigos são considerados de menor relevância e, quando aplicáveis, têm maior uso como inspiração metodológica ou confirmação externa de dados. Um resultado corroborado mais de uma vez em pesquisas junto à burocracia federal brasileira (Enap, 2018) é um uso mais amplo de informações normativas (leis e normas formais) do que de resultados de pesquisas científicas. O trabalho de Oliveira e Menke (2020) apurou – embora sem aprofundar o argumento – que, na opinião do público-alvo da pesquisa, os estudos acadêmicos podem conter vieses que poderiam comprometer a objetividade das auditorias.

Vamos a um último exemplo – hipotético, porém plausível. Seja um gestor de política atuando no Banco Central do Brasil (BCB) ou na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), responsável por elaborar políticas de administração da dívida pública brasileira – notadamente a dívida mobiliária federal – em uma trajetória sustentável. Ele dispõe de um sistema de modelos, de natureza contábil e econômica, o qual lhe permite calcular a trajetória estimada da relação da dívida pública em proporção do produto interno bruto (PIB), dados alguns parâmetros

(por exemplo, taxas de juros, câmbio, taxa de variação estimada do PIB, inflação etc.). Suponhamos também que, em um dado período, o gestor *roda* seus modelos e chega à conclusão de que a trajetória da relação dívida/PIB é sustentável para os próximos doze meses. Consultando opiniões de acadêmicos e *experts* em política fiscal, o gestor constata que os resultados de seus modelos convergem com aquelas opiniões. Consequentemente, apoiado por esses resultados e secundado pelas opiniões externas, o gestor decide não alterar a política corrente de gestão da dívida pública, porquanto ele julga ter boas razões para crer que a dita política está no caminho certo.

No exemplo citado, em um sentido estrito, a evidência imediata, que serve de instrumento para a tomada da decisão do gestor de política, constitui-se dos resultados do sistema de modelos do gestor. Contudo, é fácil ver que esses resultados não se produzem sem o concurso de outras informações, tais como os parâmetros macroeconômicos, as relações e os coeficientes dos modelos, a montagem de cenários futuros para as variáveis relevantes, as opiniões de outros agentes etc. Evidentemente, o uso dessas informações envolve um conjunto de escolhas e *hipóteses auxiliares* que não são *observáveis* em algum sentido razoável, mas estão sujeitas a uma boa dose de arbitrariedade do analista. Os próprios modelos são construídos com base em inúmeros pressupostos pragmáticos acerca do comportamento da dívida pública, em suas várias modalidades, tipos de títulos, indexadores etc.

Em um sentido estrito, portanto, as escolhas e informações que, por assim dizer, circundam e se conectam aos *outputs* do sistema de equações da dívida pública não são evidências, mas poderiam ser chamadas mais propriamente de *pressupostos*, *parâmetros* ou *subsídios* para a política de administração da dívida pública. É o caso das opiniões de certos agentes externos (acadêmicos e *experts* em política fiscal), que servem de *checkpoints* para calibrar o modelo em vários aspectos. Não obstante, o exemplo ilustra bem dois pontos para os quais se quer chamar a atenção neste capítulo: i) as evidências pertencem a um conjunto de escolhas e informações – tais como pressupostos, parâmetros, expressões funcionais e outras coisas –, com variados graus de formalidade e rigor metodológico; esse conjunto constitui uma tal unidade, que, *em um sentido lato e derivado*, pode-se chamar cada elemento deste conjunto de *evidências*; e ii) os membros desse conjunto se mantêm unidos por um pano de fundo de crenças e práticas compartilhadas pela comunidade de analistas e gestores – no caso, sobre como se faz uma política de administração da dívida pública nacional –, no centro do qual está uma armadura conceitual, metodológica e teórica.

As ilustrações anteriores, extraídas de diferentes contextos decisórios de políticas públicas no Brasil, e tomadas de distintas áreas e temas de políticas públicas, bem como de diversos seguimentos da burocracia, ressaltam as variedades dos

usos das evidências, em seus múltiplos tipos. Os exemplos revelam diferentes possibilidades para o emprego de evidências técnico-científicas, conforme a moldura contextual que envolve os agentes da decisão.

Embora não se possa afirmar a representatividade estatística de casos isolados, estes pelo menos indicam, entre outras coisas, que o uso racional-instrumental das evidências científicas – preconizado pela visão tradicional das PPBEs – é apenas um dos usos possíveis. Há uma multiplicidade de fatores não diretamente relacionados aos métodos de cognição da realidade, que condicionam naturalmente as decisões de políticas públicas, e que tornam o uso de evidências científicas uma tarefa muito mais complexa do que simplesmente *rodar um modelo* ou levantar um conjunto de números ou dados quantitativos que indicam ao *policymaker o que funciona*, tal como parece supor a dita visão tradicional.

Finalmente, em nenhum dos casos citados nesta seção, o uso de evidências (científicas ou de outros tipos) é neutro ou puramente racional-instrumental, mas sempre é condicionado pelos propósitos, pelas visões de mundo e pelos interesses dos diversos atores da política.

Os exemplos desta seção esclarecem, portanto, certas características do modelo moderado (variedade de evidências, papel do(s) ator(es) interessado(s) como possíveis fontes de evidências, complexidade da estrutura decisória do *policymaker*, interpenetração de condicionantes epistemológicos, políticos e institucionais/organizacionais). Com isso, os casos também sugerem fortemente o caráter parcial e incompleto da visão tradicional das PPBEs, marcada pela priorização descontextualizada das evidências científicas, pelo caráter meramente instrumental do uso das evidências e pela pressuposta objetividade e neutralidade político-ideológica das evidências científicas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na literatura, vários autores, por exemplo, Oliver *et al.* (2014), queixam-se do fato de que poucos estudos fornecem definições claras de *evidência*. Assim, seria difícil descrever o papel desempenhado pela evidência e por outros fatores que afetam as decisões de políticas públicas. Ora, esses autores parecem demandar uma definição clara do que seja evidência como condição prévia para se descrever o papel desempenhado pela evidência nas decisões em políticas públicas. Contudo, a perspectiva adotada neste capítulo é diferente e, de certo modo, oposta: define-se evidência a partir dos seus contextos de uso concretos e se estabelecem as *semelhanças de família* entre os diversos tipos, fontes e usos dessas evidências. Em outras palavras, este texto não tem como ponto de partida uma resposta pronta à pergunta – à primeira vista tão óbvia e natural: “o que é evidência?”, mas se chega a esta resposta após um processo de elucidação conceitual, em que tem lugar a

formulação de um modelo epistemológico, dito *moderado*. Neste, a análise do uso contextualizado das evidências nas elucidações e decisões dos agentes no tocante às políticas públicas desempenha um papel central.

O modelo epistemológico moderado, anteriormente referido, é aberto a um razoável grau de racionalidade relativa à cognição e à ação política sobre os processos sociais por meio de políticas públicas. Ademais, o mesmo modelo admite vários tipos de evidências e de métodos, além de exigir uma atenção especial à diversidade dos *status* epistemológicos das áreas do conhecimento relativas às políticas públicas em apreço. Sem embargo, o caráter moderado do modelo se verifica não só em sua abertura para a pluralidade, mas também em sua atenção aos limites do conhecimento dos contextos de ação. Neste olhar aos limites epistemológicos das evidências usadas em políticas públicas também repousa grande parte do caráter *crítico* do modelo moderado.

O modo como as evidências são definidas e usadas é relativo ao modo como se encara a natureza dos processos sociais e decisórios de políticas públicas. Esse ponto de vista introduz um certo relativismo ao conceito de evidência, contrapondo-se à visão tradicional das PPBEs, que tende a *absolutizar* ou *reificar* o conceito de evidências. Esse duplo relativismo, por sua vez, não pode ser adequadamente compreendido sem uma moldura contextual, que englobe as decisões do agente. A moldura contextual remete a um elemento pragmático – isto é, relativo ao uso ou à ação – fundamental ao modelo moderado. Essa moldura delimita um pano de fundo constituído por fatores de ordem epistemológica, política e institucional, dentro da qual têm lugar as decisões do *policymaker* quanto ao uso das evidências. Ou seja, usar ou não usar esta ou aquela evidência, bem como o peso que se dará, por exemplo, às evidências científicas, dependerá da moldura contextual de decisão do agente, na qual sempre estarão atuando, de forma latente ou explícita, os fatores políticos, simbólicos e ideológicos.

Finalmente, a crítica à visão tradicional das PPBEs, desenvolvida neste capítulo e baseada no modelo moderado, lança um alerta. A dita visão tradicional aumenta o risco de que as PPBEs se transformem em um meio ideológico para as elites políticas e/ou tecnocráticas imporem a sua perspectiva ao conjunto da sociedade, acerca de quais são os problemas sociais relevantes e suas soluções. Fala-se aqui do risco de perda de legitimidade das políticas públicas em um contexto democrático. É provável que a visão tradicional das PPBEs, aqui criticada, eleve esse risco, pois tende a reificar o conceito de evidência – sobretudo como um tipo de *evidência quantitativa* – e a supervalorizar o uso de evidências científicas, de forma em geral acrítica e descontextualizada.

REFERÊNCIAS

- AMARA, N.; OUIMET, M.; LANDRY, R. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, Sept. 2004.
- BAMBERGER, M. Enhancing the utilization of evaluations for evidence-based policy-making. In: SEGONE, M. **Bridging the gap**: the role of monitoring and evaluation in evidence-based policy making. New York: UNICEF, 2008. Disponível em: <<https://uni.cf/3hHiWSZ>>.
- CHERNEY, A. *et al.* Use of academic social research by public officials exploring preferences and constraints that impact on research use. **Evidence and Policy**, v. 11, n. 2, p. 169-88, 2015.
- CLOETE, F. Evidence-based policy analysis in South Africa: critical assessment of the emerging government-wide monitoring and evaluation system. **Journal of Public Administration**, v. 44, n. 2, p. 293-311, June 2009.
- DAVIES, P. **Is evidence-based government possible?** London: Jerry Lee Lecture, 2004.
- ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do *survey* sobre serviço civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018.
- FREIBERG, A.; CARSON, W. G. The limits to evidence-based policy: evidence, emotion and criminal justice. **The Australian Journal of Public Administration**, v. 69, n. 2, p. 152-164, 2010.
- FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. (Eds.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.
- HACKING, I. The looping effects of human kinds. In: SPERBER, D.; PREMA-CK, D.; PREMACK, A. (Eds.). **Causal cognition**: a multidisciplinary debate. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- _____. **The social construction of what?** Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- HOWLETT, M. Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 173-182, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.002
- KOGA, N.; VIANA, R.; MARQUES, I. Usos e significados do Cadastro Único para os programas sociais federais: fonte de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico-político-sociais? **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, Ipea, n. 24, p. 69-77, 2020.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LEJANO, R. P. **Frameworks for policy analysis**: merging text and context. New York; London: Routledge-Taylor; Francis Group, 2006.

MARSTON, G.; WATTS, R. Tampering with evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making. **The Drawing Board: an australian review of public affairs**, v. 3, n. 3, p. 143-163, 2003.

MOSELEY, A.; TIERNEY, S. Evidence-based practice in the real world. **Evidence and Policy**, v. 1, n. 1, p. 113-119, 2005.

MULGAN, G. Government, knowledge and the business of policymaking: the potential and limits of evidence-based policy. **Evidence and Policy**, v. 1, n. 2, p. 215-26, 2005.

NEUMANN, J. von; MORGENSTERN, O. **Theory of games and economic behavior**. Princeton: Princeton University Press, 1944.

NILSSON, M. *et al.* The use and non-use of policy appraisal tools in public policy making: an analysis of three European countries and the European Union. **Policy Sci**, v. 41, n. 4, p. 335-355, 2008.

NUTLEY, S. Bridging the policy-research divide: reflections and lessons from UK. Keynote paper presented at “Facing the Future: engaging stakeholders and citizens in developing public policy”. *In*: NATIONAL INSTITUTE OF GOVERNANCE CONFERENCE, Canberra, Australia. **Proceedings...** Canberra, Australia, 23-24 Apr. 2003.

OLIVEIRA, T. C.; MENKE, W. B. Auditores internos da Controladoria-Geral da União: como atuam e que informações utilizam. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, Ipea, n. 24, p. 103-114, 2020.

OLIVER, K. *et al.* A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. **BMC Health Services Research**, v. 14, n. 2, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3tKJ1Fi>>.

OXMAN, A. *et al.* What is evidence-informed policymaking? **Health Research Policy and Systems**, v. 7, n. 1, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xq0mrG>>.

PARKHURST, J. **The politics of evidence**. London; New York: Routledge, 2017.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Rio de Janeiro: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2554).

_____. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, Ipea, n. 24, p. 17-27, 2020b.

PINHEIRO, M. M. S. *et al.* (Org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, Ipea, n. 24, p. 17-27, 2020.

QUINE, W. O. Sobre o que há. In: RYLE, G. *et al.* **Os pensadores**: ensaios. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os pensadores).

SALTELLI, A.; GIAMPIETRO, M. What is wrong with evidence based policy, and how can it be improved? **Elsevier Futures**, n. 91, p. 62-71, 2017.

SANDERSON, I. Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. **Public Administration**, Oxford, v. 80, n. 1, p. 1-22, 2002.

SANTOS, M. dos; SILVEIRA, B.; ROCHA, E. Cartão reforma: avaliação de políticas públicas através de evidências. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, Ipea, n. 24, p. 91-101, 2020.

SOARES, M. Ignorância e políticas públicas: a regulação de cannabis medicinal no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, Ipea, n. 24, p. 57-68, 2020.

SOLESBURY, W. **Evidence based policy**: whence it came and where it's going. London: ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Oct. 2001. (Working Paper, n. 1).

STEVENS, A. Telling policy stories: an ethnographic study of the use of evidence in policy-making in the UK. **Journal of Social Policy**, v. 40, n. 2, p. 23 -255, Apr. 2011.

UNITED KINGDOM. Cabinet Office. **Modernising government white paper**. London: Centre for Management and Policy Studies, 1999a.

_____. **Professional policy-making for the twenty-first century**. London: Centre for Management and Policy Studies, 1999b.

_____. **Better policy-making**. London: Centre for Management and Policy Studies, 2001.

UPSHUR, R.; KERKHOF, E. van den. Meaning and measurement: an inclusive model of evidence in health care. **Journal of Evaluation in Clinical Practice**, n. 7, 2, p. 91-96, 2001.

VIEIRA, F.; SERVO, L.; PIOLA, S. Uso de evidências científicas na avaliação da incorporação de tecnologias em saúde no SUS: uma análise preliminar. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, Ipea, n. 24, p. 49-56, 2020.

WEISS, C. H. Meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-443, Sept.-Oct., 1979.

YOUNG, K. *et al.* Social science and the evidence-based policy movement. **Social Policy and Society**, v. 1, n. 3, p. 215-224, 2002.