

Artigo Original

## O Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências: uma radiografia crítica

 Carlos Aurélio Pimenta de Faria<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0003-1776-6064>

DOI: [10.17666/bib9707/2022](https://doi.org/10.17666/bib9707/2022)

Submetido em: 21/05/2021

Ressubmetido em: 16/11/2021

Aceito em: 28/03/2022

Mesmo antes da “infodemia” deslanchada pela epidemia de Covid-19, a cena política contemporânea já parecia congestionada pela proliferação de “fatos alternativos” e *fake news*, configurando, para alguns, uma era da “pós-verdade” em que a desinformação e as emoções têm sido instrumentalizadas, entre outros, para a produção de resultados políticos e eleitorais muitas vezes surpreendentes. Neste nosso “bazar digital”, o conhecimento e os especialistas são, por vezes, repudiados explicitamente (D’Ancona, 2018). Este processo recente, porém, emergiu em um contexto no qual distintos governos e instituições vinham ressaltando, com renovado vigor, a necessidade de que a produção das políticas públicas fosse sistematicamente pautada por evidências científicas. Desde meados da década de 1990, fatores diversos convergiram para a emergência do chamado “Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências” (MPPBE) (Parkhurst, 2017), que tem se alastrado globalmente desde então, ainda que sua capilaridade seja maior no mundo anglo-saxão. Contudo, como nos alerta Head, o MPPBE é apenas a “última versão da busca por conhecimento aproveitável e relevante que ajude a abordar e resolver problemas”, busca essa que remonta pelo menos aos pais fundadores do subcampo da Análise de Políticas Públicas (2008, p.2, tradução do autor, como todas as demais) (para uma discussão sobre a “pré-história” deste movimento, ver Faria, 2005, que analisa as expectativas e os percalços relacionados à busca de utilização da avaliação de políticas públicas para o aprimoramento das ações governamentais).

---

<sup>1</sup> Professor e pesquisador da PUC Minas, com mestrado e doutorado em Ciência Política pelo IUPERJ. Foi titular da Cátedra Rio Branco na Universidade de Oxford e pesquisador visitante no Institute of Development Studies (Reino Unido) e na Universidade de Umeå (Suécia). Pesquisa atualmente questões relativas à internacionalização das políticas públicas. E.mail: carlosf@pucminas.br

As chamadas “políticas públicas baseadas em evidências” (PPBE) são um tipo de política “baseada na investigação, que aplica procedimentos rigorosos e sistemáticos para a coleta de dados e se preocupa com a transformação desses dados em conhecimento formal que seja efetivamente útil na tomada de decisões” (Bracho, 2010, p.307).

Parte significativa da hoje vasta bibliografia devotada às PPBE e ao seu Movimento é francamente normativa, apregoando as suas virtudes e sua necessidade ou discutindo os métodos e técnicas do Movimento, tradicionais ou inovadores. No Brasil, apenas em anos mais recentes o MPPBE tem ganhado visibilidade, sendo ainda escassa a bibliografia nacional acerca da temática (Sandim & Machado, 2020; Faria & Sanches, 2022). Em um trabalho que procurou mapear e caracterizar a radicação do MPPBE no Brasil, Faria & Sanches (2022) afirmaram que, no país, este enraizamento é “recente, frágil e tardio”.

Por estas razões, o presente artigo pretende apresentar uma radiografia crítica do MPPBE, tendo como objetivos mais específicos: (1) explicar as origens e a propagação do Movimento das PPBE; (2) analisar o papel dos distintos tipos de instituições que têm contribuído para a difusão desta agenda; e (3) discutir as limitações e as promessas não cumpridas do Movimento. As três seções do artigo buscam cumprir estes objetivos.

## **1 - Compreendendo as origens e a propagação global do Movimento das PPBE**

São diversos os fatores que, segundo a literatura específica, explicam a emergência e a difusão do Movimento das PPBE, fatores associados tanto ao lado da oferta como da demanda (Head, 2010). Para além da própria atratividade política e eleitoral dos resultados esperados da adoção de PPBE, os principais fatores explicativos são: (1) o sucesso e a ampla difusão de modelos específicos de pesquisa biomédica (a Medicina Baseada em Evidências é usualmente entendida como precursora do “Movimento”); (2) sua fina sintonia com os princípios e objetivos da chamada Nova Gestão Pública; e (3) o grande impulso dado ao MPPBE pelo Novo Trabalhismo britânico (meados de 1990 a 2010).

Como causa mais geral, deve-se mencionar o fato de que, em busca de legitimidade, os “governos estão enfatizando as evidências de um bom desempenho (...), uma vez que a legitimidade não é mais garantida apenas pelos processos políticos democráticos” (Sanderson, 2002, p.2). Ainda no que concerne as causas gerais do fenômeno que aqui nos interessa, Davies, Nutley & Smith (2000, p.2) ressaltam a importância dos seguintes fatores: (a) da generalizada ampliação dos níveis educacionais e do acesso à informação; (b) da crescente disponibilidade de toda uma variedade de dados, produzida por um número cada vez maior e mais diverso de pesquisadores e de instituições, disponibilidade essa facilitada pelo notável desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação; (c) da universalização da preocupação com a produtividade e com a competição internacional; e por fim, mas não menos importante, (d) da crescente demanda por governos que sejam transparentes, prestem contas de seus atos e gastos e sejam responsabilizados por suas escolhas.

Cabe enfatizar, ainda, que a difusão do Movimento das PPBE é também resultado do trabalho de *advocacy*, de consultoria e de pesquisa de uma grande

diversidade de instituições, cuja atuação será discutida adiante. No restante desta seção, os três fatores principais, listados acima, serão apreciados com um pouco mais de atenção.

**(a) A Medicina Baseada em Evidências como precursora do MPPBE:**

De acordo com Sur & Dahm (2011), o termo “Medicina Baseada em Evidências” (MBE) apareceu pela primeira vez em 1990, no programa de Residência Médica proposto pelo Dr. Gordon Guyatt, da McMaster University, do Canadá, e, no ano subsequente, em um editorial do *ACP Journal Club* (*American College of Physicians*). No entanto, esta formulação pioneira baseou-se no trabalho anterior de diversos outros profissionais da área médica, dos EUA e do Reino Unido. A MBE engloba uma “ampla variedade de tópicos, que vai da epidemiologia clínica à informática biomédica e às diretrizes baseadas em evidências” (idem, p.487), tendo funções tanto clínicas quanto educacionais. A MBE floresceu a partir do reconhecimento das muitas limitações da maneira tradicional de se tomar decisões clínicas, baseada na intuição, na experiência clínica assistemática e no raciocínio fisiopatológico como “bases suficientes para a tomada de decisão clínica” (Lapa et al., 2019, p.3).

Baron, por sua vez, afirma que as PPBE “surgiram primeiramente na medicina, após a Segunda Grande Guerra, e contribuíram enormemente para a saúde humana” (2018, p.40). Marston & Watts (2003) endossam a apreciação usual de que a *Cochrane Collaboration*, fundada no Reino Unido em 1993, tem liderado o processo de sistematização e de difusão dos Experimentos Aleatórios Controlados (EACs) mais relevantes no âmbito da saúde pública. Ademais, o sucesso da *Cochrane Collaboration* propiciou, posteriormente, a criação de redes similares, voltadas para a produção de evidências para outras políticas setoriais, como a *Campbell Collaboration*, fundada em 2000 e que tem como slogan “*Better evidence for a better world*”.

Ao longo das últimas décadas, o enorme e generalizado impacto da MBE tem sido amplamente reconhecido e festejado, sendo que não apenas as suas premissas e objetivos, mas também os seus métodos e técnicas, foram “exportados”, aprendidos e mimetizados por profissionais e instituições engajados em uma ampla variedade de políticas setoriais. No caso específico de seu desenvolvimento nos EUA, Baron afirma que:

“Na política social, alguns poucos EAC (Experimentos Aleatórios Controlados) foram feitos antes de 1980, mas o número cresceu rapidamente em programas estadunidenses de emprego e bem-estar durante as décadas de 1980 e 1990, tendo um impacto importante nas políticas governamentais. Desde 2000, as políticas públicas baseadas em evidências se expandiram fortemente para outras áreas, incluindo a política educacional e a assistência internacional para o desenvolvimento. Um marco recente foi a aprovação do *U.S. enactment of tiered evidence social programs*, segundo o qual evidências rigorosas são condição indispensável (*defining principle*) para a concessão de recursos governamentais para as intervenções” (2018, p.40)

Contudo, a despeito de seu grande sucesso, a Medicina Baseada em Evidências também tem recebido críticas importantes. Klein (2000), por exemplo, afirma não haver nada de novo na alegação de que a medicina clínica deva se basear em evidências. Ainda segundo o autor,

“O elemento novo é a tentativa do movimento da MBE de privilegiar certos tipos de evidências, notadamente os resultados de experimentos randomizados, em detrimento de outros tipos de conhecimento e de compreensão. Os primeiros são “ciência”, enquanto os demais não. Por sua vez, privilegiar este tipo de evidência favorece certas técnicas, em detrimento de outras: estatísticos, epidemiologistas e (às vezes) economistas, mais do que clínicos, são os expoentes desta ‘ciência’” (Klein, 2000, p.65).

Claro que esta é uma crítica que pode ser endereçada tanto à MBE quanto, de uma maneira mais geral, às PPBE, como veremos adiante. Por enquanto, passemos para uma breve discussão do segundo fator que explica a propagação dos princípios e métodos do Movimento das PPBE:

#### **(b) A Nova Gestão Pública e o MPPBE:**

Como é bem sabido, o termo “Nova Gestão Pública” (NGP) foi elaborado e difundido inicialmente por estudiosos britânicos e australianos, no final dos anos 1980 e início da década de 1990. Ele foi concebido para descrever os mecanismos e processos, desenvolvidos principalmente no Reino Unido de Margaret Thatcher (1979-1990), que visavam o aprimoramento do governo e uma maior eficiência na provisão de serviços públicos. De maneira muito resumida, o objetivo dos *Tories*, capitaneados pela “Dama de Ferro”, para além da privatização e da “devolução”, era fazer com que a provisão pública de bens e serviços se tornasse mais eficaz, a partir da adoção de princípios e práticas que eram usuais no mundo dos negócios. A expectativa era que a provisão pública pudesse se tornar mais eficiente com o uso de fórmulas gerenciais tomadas de empréstimo e adaptadas do setor privado. De acordo com a terminologia da NGP, em si muito reveladora, os cidadãos passaram a ser entendidos e denominados como “clientes” e os servidores públicos como “gestores públicos”.

Marston & Watts (2003) estão entre os estudiosos que ressaltam os vínculos entre a NGP e o MPPBE. Segundo os autores, a emergência do Movimento “está associada à tendência instrumentalista das reformas gerenciais (*instrumentalist mood of managerial reforms*) que se infiltrou nas práticas da administração pública em muitas democracias do Ocidente” (pp.147-148). A ênfase da NGP nas relações de custo-benefício e o seu foco na efetividade e na eficiência são importantes pilares do MPPBE. Tanto em uma como no outro, “opera uma lógica tecnocrática semelhante, preocupada com a competência procedural mais do que com os resultados substantivos” (p.148).

Ademais, como ressaltado por Brian Head (2008), o MPPBE promete ser de grande relevância na busca de respostas para algumas das questões fundamentais para a NGP, quais sejam:

“qual a melhor alternativa para garantir a entrega dos bens e serviços? Como seria possível fazer com que os programas operem com uma melhor relação custo-benefício? Como os gestores dos programas podem alcançar resultados específicos para os clientes e interessados, mais do que apenas gerenciar os programas? Em resumo, “o que funciona?” (Head, 2008, p.2).

O MPPBE, como sugerido por Solesbury (2001), que parece ser induzido mais pela demanda do que pela oferta, é parte de uma “virada utilitária” no campo de pesquisa científica, em larga medida incentivada também pelas agências públicas de fomento.

### (c) O Novo Trabalhismo britânico como propulsor do MPPBE:

Há bastante polêmica entre os analistas acerca da maneira como o *New Labour* britânico teria incorporado, refutado ou aprimorado os princípios e instrumentos da Nova Gestão Pública, característicos do período de prevalência do Partido Conservador sob Thatcher e Major. Contudo, essa é uma polêmica que não nos interessa aqui. Em função dos nossos objetivos, importa ressaltar o papel absolutamente central desempenhado pelo Novo Trabalhismo de Tony Blair (1997-2007) na gênese e propagação do Movimento das PPBE.

Blair tornou-se Primeiro Ministro britânico com uma campanha que tinha “O que importa é o que funciona” como máxima principal (ou como “mantra”, de acordo com Solesbury, 2001). Em seu projeto modernizador, no qual as PPBE eram vistas como força motriz primordial, o governo Blair buscava erradicar as decisões tomadas com base na ideologia e questionar “as maneiras herdadas de se fazer as coisas” (Banks, 2009, p.3). A ênfase no *What Works* seria, nas irônicas palavras de Sanderson (2003), o Santo Graal do processo de produção das políticas públicas. Como consta do documento central da estratégia reformista do governo Blair, o célebre *White Paper* de 1999 intitulado *Modernising Government* (“Modernizando o Governo”):

Este Governo espera mais dos encarregados das políticas públicas. Mais novas ideias, mais disposição para questionar formas tradicionais de atuação, melhor uso das evidências e das pesquisas na produção das políticas e um maior foco nas políticas capazes de atingir metas de longo prazo. (apud Solesbury, 2001, p.4).

Estes propósitos seriam concretizados por distintas vias, envolvendo tanto a criação de novas instituições como a organização de equipes interdepartamentais e a provisão de treinamentos (Head, 2010). Dentre as novas organizações criadas no *Cabinet Office* para fomentar este compromisso com as PPBE, destacam-se a *Performance and Innovation Unit*, a *Social Exclusion Unit* e o *Centre for Management and Policy Studies*, que tiveram atuação diversificada, pautando a ação governamental através, por exemplo, da produção e contratação de estudos específicos e da organização de treinamentos para os gestores públicos (Parsons, 2002; Marston & Watts, 2003). Foi também de grande relevância para a promoção do MPPBE o financiamento de 1,3 milhão de Libras concedido pelo *Economic and Social Research Council*, em 1999, para a criação da *Evidence Network - UK Centre for Evidence Based Policy and Practice*.

Não nos interessa aqui rastrear ou sintetizar os impactos dos esforços do Novo Trabalhismo sobre a gestão pública britânica e na promoção mais geral do MPPBE. Cabe destacar, não obstante, que mesmo depois do retorno dos Conservadores ao governo do Reino Unido, a agenda do MPPBE continua central. A criação, em 2013, da *What Works Network* evidencia a persistente centralidade desta agenda. Esta rede tem como objetivo principal “assegurar que os gastos e as práticas dos serviços públicos sejam informados pela melhor evidência disponível”. Ela articula dez centros independentes, denominados *What Works Centres*, que “inovaram nas formas de se ampliar as evidências em áreas como policiamento, educação, crescimento econômico local, saúde e assistência social” (What Works Network, 2018, p.5).

Uma vez analisadas as razões, gerais e específicas, para a emergência e a difusão global do Movimento das PPBE, a próxima seção é dedicada à apreciação dos distintos tipos de instituições que têm contribuído para a propagação desta agenda.

## 2 - O mosaico institucional do Movimento das PPBE: um panorama geral

Uma notável mudança nos governos durante o Século XX foi o enorme crescimento do número de organizações que buscam explicitamente aconselhar ou influenciar os governos nas suas ações. Os exemplos incluem os grupos de pressão de um tipo ou de outro, pesquisadores universitários, *think-tanks* independentes e organizações profissionais e estatutárias. Um dos mais importantes instrumentos utilizados por tais organizações é a reunião e apresentação de “evidências” de um tipo ou de outro. (Davies, Nutley & Smith, 2000, p.1).

A despeito das críticas que tem recebido, que serão discutidas na terceira e última seção deste artigo, o Movimento das PPBE mobiliza hoje, em distintas partes do globo, uma multiplicidade de atores, individuais e institucionais, governamentais e não governamentais, da academia e do setor privado, locais, nacionais e internacionais. Nesta seção, trataremos exclusivamente dos atores institucionais, mas a leitora deve recordar o papel central que determinados indivíduos, usualmente denominados “empreendedores de políticas públicas”, desempenham na inovação, na negociação e no processo mais geral de produção das políticas públicas e também, por certo, no MPPBE (ver: Cairney, 2018).

Dada a impossibilidade de mapearmos com precisão todo o complexo mosaico institucional que sustenta e promove o MPPBE, esta seção tem objetivos modestos. O que se pretende, fundamentalmente, é explicitar esta multiplicidade de atores institucionais, apresentando exemplos diversos. Buscaremos também, na medida do possível, especificar as suas formas e escopo de atuação. Antes, porém, uma nota de cautela acerca das amplamente reconhecidas dificuldades na categorização dos atores e fenômenos sociais e políticos: nem sempre são claras e consensuais as fronteiras entre o governamental e o não governamental, entre o público e o privado e entre o local, o nacional e o internacional, havendo imbricações, interdependências e múltiplos pertencimentos de várias ordens. Outra questão a se destacar é que as PPBE não são defendidas e promovidas apenas por instituições que têm este como o seu objetivo principal. Dito de outra maneira, inúmeras instituições buscam, dentre as suas várias atribuições, fomentar a produção de PPBE, como é o caso do Banco Mundial e da CEPAL. Contudo, a exemplificação apresentada a seguir vai privilegiar aquelas organizações que têm como objetivo prioritário a promoção das PPBE. Note-se, também, que os exemplos apresentados a seguir destacam, sobretudo, instituições do mundo anglo-saxão, o que de forma alguma é casual, dadas as origens do Movimento, como já discutido. O ano de fundação das organizações será apresentado em parênteses. Como se verá, quase todas elas foram criadas após a virada do século.

Feitas as ressalvas necessárias, a multiplicidade de atores institucionais que compõem o MPPBE, de diversas esferas, pode ser ilustrada da seguinte maneira. Iniciamos o nosso panorama destacando algumas instituições estatais: nos legislativos nacionais, há o caso da *United States Commission on Evidence-Based Policymaking* (2016-2017), em ampla medida responsável pelo *Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018*. Em 2018, o Ministério da Educação do governo federal brasileiro, país em que o MPPBE ainda é muito incipiente, como já mencionado, criou a *Assessoria Estratégica de Evidências*. Também em 2018, o governo nacional do Equador criou o *Centro de Investigación y Evidencia sobre Drogas de Ecuador*. Em governos subnacionais, há o exemplo da cidade de Buenos Aires, na Argentina, que criou em 2019 uma Subsecretaria de PPBE.

As organizações internacionais (OIs), por seu turno, têm tido forte presença e marcante atuação no MPPBE, sendo exemplo importante, no campo da política educacional, o CERI (*Centre for Educational Research and Innovation*), da OCDE. Vale ressaltar, também, que a Organização Pan-Americana da Saúde criou em 2018 o *Departamento de Evidência e Inteligência para Ação de Saúde*. Mesmo não existindo muitas OIs prioritariamente dedicadas à promoção das PPBE, parece correto sugerirmos que, atualmente, a agenda do Movimento está profundamente entranhada em parte significativa dessas organizações, em seus vários campos de atuação.

Diversas universidades e centros de pesquisa também aderiram à “causa”, fomentando pesquisas, criando cursos e organismos específicos e também, obviamente, formando pessoal especializado. Exemplos importantes são: o *Centre for Science and Policy* (2009), da Universidade de Cambridge, no Reino Unido; o *Africa Centre for Evidence* (2016), da Universidade de Johannesburgo, África do Sul; o *Center for Evidence-Based Crime Policy* (2008), da Universidade George Mason, dos EUA; e o *Centro para la Evaluación de Políticas Basadas em Evidencia* (2018), da Universidade Torcuato di Tella, da Argentina. No âmbito universitário, cabe mencionarmos também a oferta de cursos específicos, como a pós-graduação *lato sensu Evidence-Based Policy Research Methods*, da Universidade das Nações Unidas (campus de Maastricht, Holanda), e o Mestrado em *Evidence-Based Social Intervention and Policy Evaluation*, ofertado pela Universidade de Oxford, Inglaterra. Ainda no plano acadêmico, vale ressaltar que em 2005 foi lançado o primeiro periódico especializado na questão: *Evidence & Policy: a Journal of Research, Debate and Practice*.

Redes especializadas e “comunidades epistêmicas” também têm sido muito ativas, conectando atores de natureza distinta, fornecendo aconselhamento abalizado para gestores públicos, fazendo pesquisa e *advocacy*, divulgando ideias e agendas e oferecendo treinamentos variados. São exemplos importantes: a *Africa Evidence Network* (2012), que hoje é um projeto do já mencionado *Africa Centre for Evidence*, da Universidade de Johannesburgo, África do Sul; a *Campbell Collaboration* (2000), que é uma rede independente, especializada nos desafios encontrados nos países desenvolvidos, cujo trabalho abarca diversas áreas de políticas; a *Evidence-Informed Policy Network* (EVIPNet) (2005), que é uma rede articulada pela Organização Mundial da Saúde, voltada para o aprimoramento das políticas de saúde do mundo em desenvolvimento; a *Alliance for Useful Evidence* (2011), que é sediada em uma instituição filantrópica britânica chamada *Nesta*; e a *International Network for the Availability of Scientific Publications*, criada no Reino Unido em 1992.

Cabe lembrar, também, dos *think tanks* que foram criados com o propósito específico de fornecer insumos “científicos” para a produção de políticas, sendo talvez o principal exemplo a *Cochrane Collaboration*, sediada em Londres, que desde 1994 produz e difunde revisões sistemáticas das pesquisas de avaliação no campo da saúde. Dois *think tanks* dedicados à promoção do desenvolvimento nas periferias do capitalismo, ambos com sede no Reino Unido, ilustram também o engajamento de muitas destas organizações na agenda do MPPBE, evidenciando a múltipla teia institucional que frequentemente se articula para a formação da agenda pública e para a promoção de políticas públicas: o *Institute of Development Studies* (IDS) e o *Overseas Development Institute* (ODI), o primeiro vinculado à Universidade de Sussex, que oferta também diversos cursos de

pós-graduação *lato e stricto sensu*, inclusive sobre as PPBE, e o segundo um instituto global independente, que não tem alunos nem docentes, cujo slogan é: *ODI Evidence, Ideas, Change*. Se o primeiro tem um grupo de trabalho intitulado *The Knowledge, Impact and Policy*, o segundo criou o *RAPID Group (Research and Policy in Development Group)*, que é responsável pela rede denominada *The Evidence-Based Policy in Development Network*.

Até mesmo ONGs e instituições filantrópicas passaram a atuar neste campo. Três exemplos de ONGs estadunidenses que têm preocupação prioritária com a promoção de PPBE são a *Coalition for Evidence-Based Policy (2001-2015)*, *Results for America (2012)* e *The Pew-MacArthur Results First Initiative (2010)*, as duas últimas com grande expertise também nas políticas públicas dos governos subnacionais. Na América Latina, uma ONG criada há pouco é o *México Actúa (2019)*, associação civil autointitulada como “*action tank*”. Um exemplo britânico de instituição filantrópica que prioriza o fomento de PPBE é a *Sense About Science (2002)*, que se define como “uma instituição filantrópica (*charity*) independente que advoga o interesse público na ciência (*sound science*) e assegura que as evidências sejam valorizadas (*recognized*) na vida pública e na produção das políticas públicas” (<https://senseaboutscience.org/>) (para uma discussão mais detalhada acerca do papel das ONGs no MPPBE, ver Sullivan, 2018).

Discutidas as motivações para a propagação global do Movimento das PPBE e esboçado o mosaico de instituições responsável por sua promoção, a nossa última seção apresenta, de modo inevitavelmente sintético, as limitações e promessas não cumpridas do MPPBE.

### 3 - Limitações e promessas não cumpridas do Movimento das PPBE

*A lua-de-mel dos intelectuais com os policy-makers é frequentemente desagradável, animalésca e curta (nasty, brutish and short) (Merton, 1957, p.222, apud Monaghan, 2011, p.38).*

Como fica claro na epígrafe acima, a possibilidade de cooperação efetiva entre produtores de conhecimento e formuladores de políticas públicas tem sido há muito entendida como problemática. A despeito da notável propagação internacional do MPPBE, e eventualmente por esta razão mesma, críticas de distintas ordens e com diversos graus de contundência têm sido endereçadas ao MPPBE. Essas críticas têm questionado os pressupostos do Movimento, seus resultados e métodos, bem como suas implicações. Esta última seção do artigo tem o objetivo de apresentar um inventário sucinto dessas críticas, na expectativa que o desabrigo positivismo que por vezes campeia nesta seara possa ser pelo menos matizado e que as leitoras possam, em caso de interesse, recorrer à bibliografia que a seção mobiliza em busca de informações mais detalhadas.

Entre os inúmeros vídeos disponíveis no YouTube®, em diversas línguas, que apresentam, justificam e propagandeam as PPBE, há um vídeo curto, da *IESE Business School*, da Universidade de Navarra, na Espanha, intitulado “*La importancia de diseñar políticas basadas en la evidencia*”. A primeira frase da professora que apresenta o vídeo é a seguinte:

“As políticas baseadas em evidências são políticas que tomam decisões, como o nome indica, segundo o que aprendemos por experiências internacionais com

programas que fizeram uso de indicadores e que foram avaliados para verificar se eles alcançaram ou não os objetivos desejados”.

(<https://www.youtube.com/watch?v=XqS5mbhdCkE>, capturado em 22/03/2020).

A quase constrangedora singeleza da afirmação é, não obstante, reveladora e nos ajuda a compreender alguns dos problemas e limitações das PPBE. Da afirmação podemos depreender: (a) uma valoração acrítica das fórmulas e modelos apresentados como “boas práticas”, que abundam no mercado internacional de ideias e que são moeda corrente entre provedores de aconselhamento de vários tipos; e (b) uma legitimação indireta da máxima segundo a qual apenas o que é mensurável deveria ser objeto dos programas e políticas públicas.

Há amplo e generalizado consenso entre os estudiosos do processo de produção das políticas públicas de que as decisões nesta seara “emergem da política, do julgamento e do debate, mais do que são deduzidas da análise empírica. O debate sobre e a análise das políticas envolvem uma interação entre fatos, normas e ações desejadas, na qual as ‘evidências’ são diversificadas e contestáveis” (Head, 2008, p.1). Paul Cairney (2016) ressalta que o processo de produção das políticas públicas envolve tanto aspectos racionais como irracionais, ocorrendo no âmbito de sistemas complexos que definitivamente não se mobilizam apenas em função de evidências cientificamente produzidas e não contestadas.

Ainda assim, segundo Parkhurst, a “vasta maioria” dos trabalhos sobre as PPBE não consegue perceber adequadamente “a natureza política dos processos decisórios e como isso influencia as formas como as evidências serão utilizadas (ou abusadas) nas arenas políticas” (2017, p.2).

No que diz respeito à retórica do Movimento, Sanderson enfatiza a sua “fé modernista no progresso informado pela razão” (2002, p.1), ao passo que outros alertam quanto aos perigos desta “racionalidade ingênua” (Parkhurst, 2017), a qual, por exemplo, pode negligenciar a maneira como a Ciência muitas vezes “serve os interesses estratégicos de atores privados”, em vez de promover o bem público (Perlman, 2020). Dito de outra maneira, “mais do que resolver os debates políticos, a ciência frequentemente é utilizada como munição em disputas partidárias, sendo mobilizada seletivamente pelas partes rivais para sustentar suas posições” (Saarewitz, 2000, apud Saltelli & Giampietro, 2017, p.63).

Um problema conexo, ressaltado por Botterill (2017), diz respeito ao fato de que o Movimento raramente reconhece as disputas e contestações que envolvem as próprias evidências. Como foi demonstrado há muito pela sociologia da ciência e por outros estudiosos da ciência e da tecnologia, a investigação científica é, também ela, impregnada de valores, sendo operada a partir de escolhas, feitas pelos pesquisadores e por seus financiadores, acerca do que pesquisar e de como fazê-lo, escolhas essas também passíveis de questionamento.

O viés explícita e assumidamente utilitário do Movimento das PPBE, muitas vezes reforçado pelas agências financiadoras de pesquisas (Solesbury, 2001), também tem, como não poderia deixar de ser, mobilizado críticos de distintos matizes, muitos enfatizando a capacidade do Movimento de despolitizar os debates e a própria produção das políticas públicas (Parkhurst, 2017). Essa despolitização seria resultante do caráter tecnocrático do MPPBE, que relegaria a um plano secundário não apenas a participação social mais ampla nos processos de produção das políticas, mas também, muitas vezes, a experiência e a expertise dos próprios gestores. Se na teoria um amplo leque de evidências é reconhecido como legítimo, na prática

a hierarquização das evidências frequentemente acaba excluindo aquelas consideradas “menos científicas”. Assim, é usual o privilégio dado pelo Movimento a certos tipos de evidência, “notadamente os resultados de experimentos randomizados, em detrimento de outros tipos de conhecimento e de compreensão. Os primeiros são “ciência”, enquanto os demais não” (Klein, 2000, p.65). Ademais, como destacado por Saltelli & Giampietro (2017), o emprego e a supervalorização de modelos matemáticos e de indicadores transmitem uma “impressão espúria de precisão, predição e controle” (p.62). Nas palavras de Head (2010), o MPPBE teria uma preferência implícita

“pela precisão quantitativa e pela expertise técnica, em detrimento de outras formas de conhecimento profissional, havendo uma oposição tácita à deliberação inclusiva como base para as reformas (...). Além disso, a abordagem das PPBE [pode ser] vista como operando no interior de um paradigma específico (por exemplo as noções de eficiência do Novo Gerencialismo Público), como definido pelo governo, mais do que encorajando novas opiniões e articulando debates amplos e abertos” (Head, 2010, p.84).

Talvez uma das maiores críticas ao MPPBE seja que muito tempo e dinheiro podem ser gastos na testagem de uma solução aplicada a um contexto específico, com o uso de determinadas variáveis, que posteriormente endossaria a adoção do programa em outro contexto político, social ou demográfico no qual ele talvez não funcione tão bem (Guay, 2018). Esta é uma versão da clássica crítica acerca das abordagens, ainda muito comuns no âmbito das organizações internacionais, do tipo “*one size fits all*” (“o mesmo número - solução - serve para todos”).

Sanderson (2003), por seu turno, sugere que a atenção dos analistas e dos decisores deveria ultrapassar a preocupação com “o que funciona” para abarcar também a preocupação com o que seria “apropriado” no enfrentamento de problemas sociais ambíguos e complexos, incorporando também preocupações éticas e morais.

Criticando a ênfase instrumental do Movimento, Young et al. (2002) finalizam assim o seu artigo: “a pesquisa pode servir ao bem público de maneira igualmente eficiente quando ela procura esclarecer e informar, com o intuito de gerar um debate público mais abrangente. O objetivo apropriado não é uma política pública baseada em evidência, mas uma sociedade que seja informada pelas evidências de uma maneira mais geral” (p.223).

A despeito de todas as críticas cabíveis, contudo, sempre será possível defender o Movimento das PPBE na medida em que ele, como visto, também tem a capacidade de prover argumentos fortes para os atores que, no processo de produção das políticas e na disputa pelas ideias, propostas e narrativas, estão interessados na maior eficácia da ação governamental, sempre bem-vinda.

## Considerações Finais

Iniciamos este trabalho destacando a seguinte contradição: o estranho mundo da “infodemia”, da “pós-verdade”, das *fake news* e dos “fatos alternativos”, enquanto desdobramento mais recente deste nosso grande “bazar digital”, passou a se configurar em um contexto de renovado otimismo acerca da capacidade da Ciência de promover o bem comum. Pelo menos no que diz respeito ao papel cada vez mais relevante que evidências rigorosas haviam passado

a desempenhar, mundo afora, na produção das políticas públicas. Neste contexto específico, uma insatisfação difusa, embalada pelo aumento das desigualdades e pelas revolucionárias mudanças tecnológicas, passou a fortalecer partidos extremistas, eleger presidentes antissistema, ressuscitar nacionalismos e minar a cada vez mais necessária capacidade de cooperação internacional. Negacionistas de várias colorações, descrentes do conhecimento científico e da expertise, passaram a desestruturar o que hoje percebemos como o frágil edifício da governança democrática contemporânea.

Em meados de outubro de 2019, quando estes negacionistas e *outsiders* ocupavam as manchetes, eram anunciados em Estocolmo os três ganhadores do Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel. Este anúncio produziu, de acordo com a revista britânica *The Economist*, a "*Fiesta de los Randomistas*". Segundo a justificativa da premiação, oferecida pelo Comitê do Nobel, as descobertas dos ganhadores teriam "melhorado imensamente nossa habilidade de combater a pobreza na prática". Premiavam-se também, em alguma medida, os métodos experimentais aplicados às políticas públicas e, por extensão, aqueles que procuravam fazer das políticas públicas "não uma arte, mas uma ciência". Poucos dias depois do anúncio da premiação, quatro pesquisadores do *Institute of Development Studies* publicaram uma nota breve e contundente, intitulada "*2019 Nobel Prize reveals the poverty of economics*" (Mader et al, 2019). Nela, questionava-se não apenas o rigor científico de parte dos Experimentos Aleatórios Controlados, mas também o fato de que o projeto "*randomista*" não seria somente metodológico, mas abarcaria também uma agenda normativa calcada no paternalismo e na engenharia comportamental. O "fundamentalismo metodológico" denunciado perdia de vista o cenário mais abrangente das injustiças estruturais dos sistemas econômico e político ao concentrar suas atenções no comportamento dos indivíduos pobres. Neste sentido, a crítica respaldava o conteúdo de uma nota anterior intitulada "*Open letter from fifteen leading development economists*" (2018)<sup>1</sup>. Os seus autores, entre eles três economistas laureados com o "Nobel" em anos anteriores, teciam críticas duríssimas ao projeto *randomista*, cego para as "causas principais (*root causes*) da pobreza: as desigualdades e a mudança climática". Parte da Ciência, com seus lauréis, era colocada em xeque em seu próprio terreno, por *insiders*.

Poucos meses depois, já no ápice da pandemia do Covid-19 na Espanha, o renomado sociólogo Manuel Castells afirmava, ecoando também as preocupações generalizadas acerca da crise climática do planeta, cada vez mais dramática, que "Nunca tivemos tanto conhecimento e nunca fomos tão irresponsáveis com o seu uso" (Castells, "*Despues de la guerra*", *La Vanguardia*, 28/03/2020). Um dos principais teóricos da Era da Informação e da Sociedade em Rede desnudava outra contradição dolorosa.

Ainda não se sabe bem como e em que medida o novo Coronavírus vai acelerar tendências e mudanças que já estavam em curso e, também, fazer brotar da terra calcinada novas práticas e políticas. De toda forma, pelo que se pode observar do meio do pandemônio, governos negacionistas e descrentes da Ciência continuam governando democracias tidas como consolidadas e outras mais jovens. No outro

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://www.globalpolicyjournal.com/blog/06/08/2018/open-letter-fifteen-leading-development-economists>> Capturada em 27/03/2019.

*corner*, disputando a reconstrução da sociedade internacional e a criação de uma nova ordem, encontram-se regimes autoritários que (re)descobriram a Ciência como forma potente de defender seus interesses e de se projetar para além das suas fronteiras, por vezes globalmente. Assim, ao que tudo indica, no pós-Pandemia a Ciência continuará entendida, em distintas combinações, como instrumento, como solução, como perigo e como fetiche, talvez como sempre tenha sido.

## Referências Bibliográficas

- BANKS, G. **Evidence-based policy making: What is it? How do we get it?** (ANU Public Lecture Series, 4 february), Productivity Commission, Canberra, 2009.
- BARON, J. A. "brief history of evidence-based policy". **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**. 678, 1: 40-50, 2018.
- BOTTERILL, LC. "Evidence-Based Policy". **Oxford Research Encyclopedias**. Online publication date: Apr 2017.
- BRACHO, T. "Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada e objeto de investigación". In: MERINO, M. & CEJUDO, G.M. (Eds.). **Problemas, decisions y soluciones**. México D.F.: FCE/CIDE, 2010.
- CAIRNEY, P. "Three habits of successful policy entrepreneurs". **Policy & Politics**, 46, 2:199-215, 2018.
- \_\_\_\_\_. **The politics of evidence-based policy making**. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- D'ANCONA, M. **Pós-Verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news**. Barueri: Faro Editorial, 2018.
- DAVIES, H; NUTLEY, S.M. & SMITH, P.C. "Introducing evidence-based policy and practice in public services". In: DAVIES, et al (Eds.). **What works? Evidence-based policy and practice in public services**. Bristol: Policy Press, 2000.
- FARIA, C.A.P. "A política da avaliação de políticas públicas". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 20, 59: 97-110, 2005.
- FARIA, C.A.P.; SANCHES, A.E. "Mapeamento e caracterização do Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências no Brasil". In: KOGA, N et al. **O uso e não uso de evidências em políticas públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2022 [no prelo].
- GUAY, J. "Evidence-based policymaking: is there room for science in politics?" **apolitical.com**, 2018
- HEAD, B.W. "Three lenses of evidence-based policy". **The Australian Journal of Public Administration**, 67, 1: 1-11, 2008.
- \_\_\_\_\_. "Reconsidering evidence-based policy: key issues and challenges". **Policy and Society**, 29, 2: 77-94, 2010.
- KLEIN, R. "From evidence-based medicine to evidence-based policy?" **Journal of Health Services Research and Policy**, 5, 2: 65-66. 2000.

- LAPA, TG et al. "Uma breve história da medicina baseada em evidências". **Journal of Evidence-Based Healthcare**, 1, 2: 125-130, 2019.
- MADER, P et al. 2019 **Nobel Prize reveals the poverty of economics**. Brighton, IDS, 17 October 2019.
- MARSTON, G & WATTS, R. "Tampering with the evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making". **The Drawing Board: an Australian Review of Public Affairs**, 3,3: 143-163, 2003.
- MONAGHAN, M. **Evidence versus politics. Exploiting research in UK drug policy making?** Bristol: The Policy Press, 2011.
- PARKHURST, J. **The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence**. New York: Routledge, 2017.
- PARSONS, W. "From muddling through to muddling up: Evidence based policy making and the modernization of British Government". **Public Policy and Administration**, 17, 3: 43-60, 2002.
- PAWSON, R. "Evidence-based policy: in search of a method". **Evaluation**, 8, 2: 157-181, 2002a.
- \_\_\_\_\_. "Evidence-based policy: The promise of realist synthesis". **Evaluation**, 8, 3: p.340-358, 2002b.
- PERLMAN, R.L. "For safety or profit? How Science serves the strategic interests of private actors". **American Journal of Political Science**, 64, 2: 293-308, 2020.
- SALTELLI, A & GIAMPIETRO, M. "What is wrong with evidence based policy, and how can it be improved?" **Futures**, 91, 1: 62-71, 2017.
- SANDERSON, I. "Evaluation, policy learning and evidence-based policy making". **Public Administration**, 80, 1: 1-22, 2002.
- \_\_\_\_\_. "Is it 'what works' that matters? Evaluation and evidence-based policy-making". **Research Papers in Education**, 18, 4: 331-345, 2003.
- SANDIM, T.L; MACHADO, D.A. "O paradigma das políticas públicas baseadas em evidências na gestão pública brasileira: uma análise das publicações acadêmicas". **Boletim de Análise Político-Institucional**, 24, 2020.
- SOLESBURY, W. "Evidence based policy: Whence it came and where it's going. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice". **Working Paper**, 1, 2001.
- SULLIVAN, J.X. "The Role of Nonprofits in Designing and Implementing Evidence-Based Programs". **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, 678, 1: 155-163, 2018.
- SUR, R.L.; DAHM, P. "History of evidence-based medicine". **Indian Journal of Urology**, 27, 4: 487-489, 2011.
- WHAT WORKS NETWORK. **The What Works Network. Five years on**. 2018.
- YOUNG, K et al. "Social science and the evidence-based policy movement". **Social policy and society**, 1, 3: 215-224, 2002.

## Resumo

### **O Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências: uma radiografia crítica**

As políticas públicas baseadas em evidências (PPBE) são aquelas cuja formulação e implementação são pautadas por dados e informações produzidos de maneira rigorosa e sistemática, preferencialmente segundo padrões chancelados pela comunidade científica. Nas últimas décadas, a demanda e a oferta de PPBE cresceram tanto que hoje se reconhece a existência de um “Movimento das PPBE” de alcance global. Partindo do reconhecimento que este Movimento das PPBE ainda é incipiente no Brasil, o presente artigo tem os seguintes objetivos: (a) explicar as origens e a propagação deste Movimento pelo mundo, destacando causas gerais e específicas; (b) analisar o papel dos distintos tipos de instituições que têm contribuído para a difusão desta agenda; e (c) sintetizar as principais críticas endereçadas ao Movimento e discutir as suas limitações e promessas não cumpridas.

**Palavras-Chave:** *Políticas públicas baseadas em evidências; Atores e instituições do Movimento global das PPBE; Difusão de políticas públicas; comunidades epistêmicas; fake news.*

## Abstract

### **The Evidence-Based Policy Movement: a critical radiography**

Evidence Based Public Policies (EBPP) are those produced from rigorous and systematic data. Their supply and demand have grown so widely all over the world that it became commonplace to recognize those processes as a “Movement”. This article has the following objectives: (a) to explain the origins and spread of this Movement; (b) to analyze the role played by the several kinds of institutions that have been working to promote the international diffusion of this agenda; and (c) to discuss the limits and broken promises of the EBPP Movement.

**Keywords:** *Evidence based public policy; Actors and institutions of the EBPP global Movement; Policy diffusion; Epistemic communities; fake news.*