ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Pinheiro, Maurício Mota Saboya

Working Paper

Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): Delimitando o problema conceitual

Texto para Discussão, No. 2554

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Pinheiro, Maurício Mota Saboya (2020) : Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): Delimitando o problema conceitual, Texto para Discussão, No. 2554, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/240749

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2554

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

Maurício Mota Saboya Pinheiro

ipea

2554
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, abril de 2020

POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS (PPBEs): DELIMITANDO O PROBLEMA CONCEITUAL[1]

Maurício Mota Saboya Pinheiro[2]

1. Este trabalho não teria sido possível sem a ajuda de várias pessoas que contribuíram, de diversas formas, para a sua elaboração e seu aperfeiçoamento. Em especial, agradeço a Flávia de Holanda Schmidt e Janine Mello dos Santos – respectivamente diretora-substituta e coordenadora-geral substituta na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea – e aos seguintes colegas da pesquisa "O que informa as políticas públicas federais brasileiras?": Natalia Massaco Koga (Ipea), Pedro Lucas de Moura Palotti (Ipea), Rafael Rocha Viana (Escola Nacional de Administração Pública – Enap), Daienne Amaral Machado (Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan), Tatiana Lemos Sandim (Codeplan), Miguel Loureiro (Institute of Development Studies – IDS), Fernando de Barros Filgueiras (Enap), Maricilene Isaira (bolsista/Ipea). Estou consciente do fato de que, com tanta gente me ajudando, eu realmente poderia ter feito melhor.
2.Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <mauricio.saboya@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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

JEL: B40; Z18.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 MÉTODOS DE ANÁLISE CONCEITUAL E PROPOSTA PARA AS PPBEs 9

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA 15

4 PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS 21

5 EXPLORANDO AS FRONTEIRAS CONCEITUAIS DA EVIDÊNCIA 30

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 37

REFERÊNCIAS 39

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 42

SINOPSE

Este trabalho tem por objetivo fazer uma análise conceitual do que se pode entender por evidências na abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs). Propõe-se um método geral de análise inspirado na obra madura do filósofo austríaco Ludwig Wittgenstein, que não busca definições logicamente precisas. Assume-se que o conceito de evidência é irremediavelmente vago, impreciso e multidimensional, o que não significa sua impossibilidade de elucidação, tampouco sua inutilidade para a análise das políticas públicas. Por isso, procura-se conferir clareza ao conceito gradualmente, o que envolve os seguintes passos: consideração da história das PPBEs, articulação de seus pressupostos epistemológicos e uma visão panorâmica do terreno conceitual das evidências, com ênfase em seus contextos de uso. Finalmente, o trabalho provê um conjunto de diretrizes orientadoras, de caráter conceitual, metodológico e teórico, capaz de auxiliar futuros esforços mais aplicados de pesquisa nesse tema.

Palavras-chave: políticas públicas; políticas públicas baseadas em evidências; análise conceitual.

ABSTRACT

This paper aims to make a conceptual analysis of what can be understood as evidences in the so-called *evidence-based policymaking* (EBP) approach. It proposes a general method of analysis inspired by the mature work of the Austrian philosopher Ludwig Wittgenstein, who does not seek logically precise definitions. It is assumed that the concept of evidence is irremediably vague, imprecise and multidimensional, which does not mean its impossibility of elucidation, nor its futility for the analysis of public policies. Therefore, the paper tries to clarify the concept gradually, which involves the following steps: consideration of the history of EBP, articulation of their epistemological assumptions, and a panoramic view of the "conceptual terrain" of the evidence, with emphasis on their contexts of use. Finally, the work provides a set of guidelines conceptual, methodological and theoretical in character –, capable of assisting future applied research efforts in this theme.

Keywords: public policy; evidence-based public policy; conceptual analysis.

1 INTRODUÇÃO

Uma pergunta básica guia o esforço de conceituação empreendido no presente trabalho. O que são evidências no contexto da abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)? Apesar da aparente singeleza da pergunta, não há consenso na literatura sobre o conceito de PPBEs, o que se revela, entre outras coisas, pela pluralidade de expressões usadas para designar essa realidade. Uns a qualificam como abordagem, ao passo que outros o fazem lançando mão de termos como movimento (Veselý, Ochrana e Nekola, 2018), corrente (*courant*) (Barbry, 2016a), paradigma (Cloete, 2009) ou prática (Marston e Watts, 2003). Ademais, alguns autores distinguem PPBEs de políticas públicas informadas por evidências (Oxman *et al.*, 2009; Barreto e Souza 2013), políticas públicas que consideram evidências (*evidence-aware*) (Nutley, 2003), governo baseado em evidência (Davies, 2004), tomada de decisão baseada em evidência (Lanthorn, 2014) e outras expressões. De fato, é difícil encontrar uma definição clara para as PPBEs na literatura especializada, que ora considera essa expressão como autoexplicativa, ora a toma em sentidos muito restritos, por exemplo, como sinônimo de um apanhado dos achados das pesquisas empíricas em determinada área de política (Marston e Watts, 2003).

Portanto, justifica-se o trabalho de análise conceitual aqui proposto, uma vez que o momento é chegado de se estabelecer um mínimo de elucidação conceitual num tema que, a despeito de seu relevo no estudo das políticas públicas, ainda parece sofrer da síndrome de Humpty Dumpty.[1] Além disso, com um debate mais claro, tornam-se mais transparentes as diferenças entre os argumentos válidos e os sofismas, bem como se favorece a busca de consenso entre posicionamentos divergentes. Nessa e em outras áreas do conhecimento, os avanços andam de mãos dadas com o permanente trabalho de análise conceitual.

1. Humpty Dumpty é um tipo de charada rimada, que faz trocadilho com as palavras. A profusão de significados distintos para os mesmos termos nos faz suspeitar que, no campo das PPBEs, assim como em muitos outros, as definições são em grande parte arbitrárias. Talvez alguns estudiosos devessem conhecer e levar em conta a observação e o conselho de Lewis (1988, p. 2): "É claro que a linguagem não é um guia infalível, mas contém, com todos os seus defeitos, um grande acúmulo de intuições e experiências. (...) [Por isso] não deveríamos fazer como Humpty Dumpty, dando às palavras o significado que quisermos".

O trabalho elucidativo no campo das PPBEs, contudo, não é fácil. A bibliografia revela grande complexidade nesse assunto, em parte porque o tema das políticas públicas nada tem de simples. Logo ao primeiro contato com a literatura percebe-se a enorme variedade no campo com que estamos lidando. Por exemplo, há diferenças relativas às diversas áreas de políticas públicas (saúde, justiça criminal, políticas sociais, macroeconômicas etc.) e diferenciações no que se refere ao uso das evidências pelos atores envolvidos nos processos de políticas públicas (*policy makers*, burocratas, públicos-alvo, pesquisadores acadêmicos, cidadãos etc.). Outro tema presente na literatura, e que manifesta a complexidade do assunto, diz respeito às realidades e comparações internacionais. Os trabalhos disponíveis sugerem diferentes modelos nacionais ou regionais de uso das evidências na elaboração e avaliação das políticas públicas, ressaltando-se o modelo britânico. A depender do critério de análise escolhido, as PPBEs podem ter diversos significados.

Não menos complexo é o próprio conceito de evidência. Em sua etimologia imediata – isto é, sem descer às suas raízes latinas –, o termo vem do inglês *evidence*, que significa algo como provas ou indícios que apontam para a verdade de uma sentença ou proposição. Em um raciocínio, as evidências apoiam epistemicamente as premissas, sinalizando sua verdade e, *a fortiori*, sendo válido o raciocínio, apoiam também a conclusão. No contexto de que estamos tratando, a literatura sugere que o papel das evidências – ao menos entendidas em algum sentido estrito – não é determinante nem absoluto nas políticas públicas (Freiberg e Carson, 2010; Lanthorn, 2014). "Evidências, novas ou velhas, numéricas ou narrativas, difusas ou sintéticas, jamais falam por si próprias" (Pawson, 2002, p. 176). Dito de outro modo, evidências são importantes, porém não decisivas na tomada de decisões cruciais nas políticas públicas. Cabe, então, perguntar: o que mais, além das evidências *stricto sensu*, seria importante nessas decisões? Valores? Necessidades psicológicas arraigadas? Símbolos? Crenças? Estaríamos autorizados a incluir valores e crenças, por exemplo, no conceito de evidência? Perguntas desse tipo compõem também o processo de análise conceitual a que se propõe este estudo.

Este texto estrutura-se em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. Na seção 2, expõe-se o método do trabalho, com destaque para a proposição de uma estratégia de análise conceitual, que, embora combinando várias abordagens, no essencial, inspira-se em Wittgenstein (1979). Na seção 3, trabalha-se a evolução histórica

das PPBEs desde suas aplicações primeiras, a partir da chamada medicina baseada em evidência. A passada de olhos pelo panorama histórico das PPBEs – que é parte integrante do método de análise empregado neste estudo – auxiliará na compreensão do contexto que envolve essa abordagem, além de fornecer pistas para uma articulação de seus postulados conceituais. A seção 4 expõe os pressupostos epistemológicos da abordagem em tela, visando traçar a grande moldura conceitual que delimitará a análise na seção seguinte. A seção 5 mostra como o conceito de evidência pode ser analisado, segundo o uso ou contexto aplicativo que se lhe é dado. A partir de um conjunto variado de exemplos, exibe-se a grande extensão do que se entende por evidência em políticas públicas. Além disso, na seção 5, mostra-se, por meio de exemplos, os diferentes modos, funções e outros aspectos do conceito de evidência. O objetivo dessa seção é suscitar uma elucidação, a partir de uma visão panorâmica do terreno conceitual das evidências. Essa divisão do trabalho segue a estratégia metodológica traçada na seção 2.

2 MÉTODOS DE ANÁLISE CONCEITUAL E PROPOSTA PARA AS PPBEs

Argumentamos anteriormente que, mesmo em um breve levantamento bibliográfico, já se revela que o terreno das PPBEs é por demais complexo. Ora, isso desaconselha uma tentativa de unificação conceitual estrita, do tipo definicional lógica – quer dizer, explicitar o gênero e a diferença específica das PPBEs, indicando-lhes alguma essência ou substância. Nesse caso, quais estratégias de conceituação poderíamos utilizar sem trair a complexidade do assunto, sem esconder as diferenças e a sensibilidade dos contextos? Para responder a essa pergunta, é preciso, em primeiro lugar, se informar sobre as alternativas disponíveis em relação a uma definição lógica estrita. Após colher os *insights* da literatura, procederemos a uma proposta de análise conceitual aplicável à abordagem das PPBEs.

2.1 Breve revisão da literatura: análise filosófico-linguística elucidativa

Em geral, as análises filosóficas podem se enquadrar em vários tipos, tais como: análises por tradução (Jackson, 1998), por redução ou eliminação (Carnap, 1932), ou, ainda, por decomposição (Descartes, 1824; Russell, 1974; Rodriguez-Pereyra, 2002). Nesta subseção, no entanto, faz-se uma síntese de apenas um dos métodos de análise

filosófico-conceitual encontradiços na literatura. Esse método, chamado de análise por elucidação, é o que mais nos interessa no contexto desta pesquisa.

Segundo Jackson (1998, p. 36), uma das maneiras de se elucidar um conceito é testá-lo com base em uma série de casos possíveis, intuitivamente claros, de acordo com as nossas crenças mais óbvias sobre o assunto em questão. O foco da análise deve recair sobre os casos, as situações e os estados de coisas abrangidos pelos conceitos, não nas palavras em si, tampouco nas funções que desempenham em alguma linguagem particular. Além disso, o trabalho de extrair os casos que contam como instâncias de um conceito – a partir das evidências fornecidas pelo objeto da análise (uma estória, uma teoria, um argumento etc.) e em relação aos casos possíveis – é um exercício hipotético-dedutivo, ou de inferência pela melhor explicação: "Estamos procurando as hipóteses que mais fazem sentido (...), levando em conta toda a evidência" (Jackson, 1998, p. 36).

Na mesma linha, Chalmers e Jackson (2001, p. 322-324) caracterizam uma análise conceitual elucidativa como um trabalho de explicitação da extensão de um conceito, a partir de uma reflexão sobre um cenário hipotético – um conjunto de casos possíveis, incluindo o conhecimento empírico sobre o assunto em questão. A partir da consideração de tais casos, é possível identificar certas regularidades na aplicação do conceito sob análise e, portanto, derivar certas condições de aplicação do conceito ao mundo. Não se deve esperar, porém, que essas condições sejam imunes a contraexemplos, sendo que a análise conceitual pode ser vista como um processo indefinido, sempre aberto à consideração de novos contraexemplos. Esses autores, portanto, concebem a análise conceitual como um método baseado, em boa medida, em experimentos de pensamento.[2]

Ainda outra forma de se conceber a análise elucidativa é a de Braddon-Mitchell e Nola (2009, p. 7-9), que defendem uma estratégia de análise conceitual cujo primeiro passo é a reunião de todas as coisas óbvias que podemos dizer sobre algum domínio de objetos X, de acordo com algum discurso, teoria etc. Entre as possíveis fontes dessas obviedades, estão a descrição de alguns casos paradigmáticos de X e as verdades

2. Experimento de pensamento, experimento mental (no original alemão, *Gedankenexperiment*), é um estado de coisas possível, idealizado com o intuito de examinar e avaliar as consequências de uma hipótese, teoria ou princípio científico ou filosófico. "A expressão foi popularizada pelos *Gedankenexperiment* utilizados por Albert Einstein para explorar algumas das consequências da Teoria da Relatividade". Disponível em: <https://bit.ly/2SjZWNP>.

sobre X compartilhadas pelos especialistas. O segundo passo é descobrir se, no mundo, há algo que desempenhe os papeis descritos pelas obviedades mencionadas no passo anterior, de acordo com a nossa melhor teoria sobre o mundo. Isso pode ser bastante problemático, porque os meios com os quais podemos verificar as sentenças de um corpo discursivo – e esses meios são muito variados – podem ser todos internos ao próprio discurso sob análise.

2.2 A questão da vagueza conceitual: buscando ideias em Wittgenstein

Em um trabalho recente, Struntz (2012, p. 112-113) se debruça sobre um aspecto importantíssimo da análise conceitual: a vagueza. Segundo o autor, um termo é vago quando possui vários significados com tantas coisas em comum que é difícil separá-los. Conquanto o grau de precisão ou imprecisão conceitual dependa de cada contexto de pesquisa, a vagueza pode propiciar a criatividade, a interdisciplinaridade e a solução pragmática de vários problemas, em certos contextos de pesquisa mais abertos – por exemplo, os encontradiços nas ciências humanas e sociais.

Uma ilustração da defesa de conceitos abertos em filosofia é extraída de Searle (1984). Ao criticar a precisão conceitual exigida por Quine (1951) no tratamento do conceito de enunciado analítico,[3] Searle (1984, p. 16) afirma: "Se temos dúvidas quanto a aplicar o conceito verde a um vidro de *Chartreuse* e se nenhuma dúvida existe em aplicá-lo a um gramado exuberante e em não aplicá-lo à neve isto mostra que dominamos o conceito". Assim, ele defende que os casos-limite não são bons exemplos para saber se entendemos um conceito e se sabemos como aplicá-lo.

Então, qual a origem da ideia – desposada por autores contemporâneos como Searle e Struntz – de que a análise filosófica não deve ser escrava da precisão conceitual absoluta, isto é, da busca obsessiva de um ideal de conceitos fechados, com limites precisos? Essa ideia tem algo de revolucionário na linha do tempo do pensamento, pois a defesa da precisão conceitual tem uma longa e respeitável história, que remonta a Platão e vai pelo menos até a primeira metade do século XX, passando pelas contribuições de Gottlob Frege e do Círculo de Viena. Na análise filosófica, os

3. Um dos modos de Quine (1951, p. 31) expressar seu ceticismo sobre a precisão conceitual de um enunciado analítico é o seguinte: "eu não sei se o enunciado 'tudo o que é verde tem uma extensão' é analítico".

conceitos abertos, com limites difusos, acompanhados por zonas cinzentas – em que é impossível distinguir com clareza se determinada entidade pertence ou não ao conceito em questão –, difundiram-se depressa após a publicação, em 1979, das *Investigações filosóficas*, de Wittgenstein.

A novidade das *Investigações* liga-se a uma concepção da linguagem que a encara como similar a uma atividade frouxamente governada por regras. As analogias da linguagem com os jogos dominam a obra madura do filósofo austríaco, que se serve crescentemente delas para elucidar vários conceitos. O próprio conceito de jogo presente em Wittgenstein (1979, p. 40, § 68) não é preciso, no sentido de que não é possível traçar com exatidão seus limites extensionais. Ou seja, não há uma essência comum a todos os jogos que seja expressa numa definição exata de jogo.

Se não há uma essência comum a todos os jogos, como reconheceremos um novo jogo quando nos depararmos com um? O que une os membros de uma família de jogos é o que Wittgenstein chama de semelhanças de família. Ele aplica essa ideia ao método dos jogos de linguagem. Assim como em uma família, em que seus membros, embora diferentes entre si, compartilham diversas características físicas e comportamentais, os distintos jogos de linguagem se assemelham, em maior ou menor grau, em um ou outro aspecto. Tomando por base essa noção, é possível aplicá-la aos mais distintos conceitos, tais como os que constituem as PPBEs. Tendo em mente as semelhanças de família, pode-se ver que o que mantém a unidade de determinado conceito não é a existência de um atributo ou essência comum entre seus diferentes aspectos, mas um grupo de semelhanças superpostas ou imbricadas de muitas maneiras diferentes. Essas semelhanças de família, de certa forma, entrelaçam as ideias em geral à maneira de um fio (ou corda), que é formado por diversas fibras torcidas e unidas umas às outras. "E a robustez do fio não está no fato de que uma fibra o percorre em toda sua longitude, mas sim em que muitas fibras estão trançadas umas com as outras" (Wittgenstein, 1979, p. 39, § 67).

Como nós aprendemos desde cedo a reconhecer as semelhanças de família nas pessoas e coisas que nos cercam, podemos usar eficientemente um conceito em nossa comunicação, não importando o quão vago ele se verifique na experiência. Por exemplo, como veremos ao longo deste estudo, a falta de precisão e multidimensionalidade do

conceito de evidência[4] não o torna indistinguível de outros, tampouco inútil. Ademais, podemos sempre traçar fronteiras *ad hoc* aos conceitos, conforme a finalidade particular que tenhamos em mente ao utilizá-los. Ou seja, existem diretrizes pragmáticas capazes de guiar a aplicação dos conceitos.

A seguir, a título de síntese desta subseção, enumeram-se alguns princípios de Wittgenstein (1979, p. 40ss, § 70ss), eventualmente com exemplos concernentes à pragmática dos conceitos. Esses princípios guiarão em parte a análise do conceito de evidência nas seções seguintes deste estudo.

1) A indeterminação relativa do conceito se dá pela sua possibilidade de aplicação a casos suficientemente semelhantes. Tais casos não podem ser antevistos, nem sequer idealmente.
2) Conceitos são usados no tempo. Hoje, por exemplo, chamamos certas coisas de jogo. Todavia, no futuro, coisas novas, atualmente desconhecidas, poderão ser assim chamadas. Dito de outro modo, a aplicação de conceitos é dinâmica ou, se quisermos, histórica.
3) Em nossa linguagem cotidiana, é útil que a maioria dos conceitos seja imprecisa. Por exemplo, um casal marca um encontro em frente ao Cine Copacabana, mas em que local exato os dois devem se encontrar? Dois metros à direita da porta principal? Esse pormenor não só é irrelevante para a eficácia da comunicação, como também pode ser prejudicial. Contornos com algum grau de imprecisão semântica – isso é tudo de que necessitamos nos conceitos usados em nossa comunicação cotidiana, e é apropriado que assim o seja.
4) O conceito também é encarado como uma regra de aplicação de signos ou símbolos. Ele pressupõe algum grau de generalidade, mas Wittgenstein adverte contra o que chamou de platonismo, ou seja, a reificação de um padrão supostamente universal, em um sentido absoluto. Pode-se dizer que um conceito é universal, porque se aplica a muitos particulares. Ele, contudo, não deve ser tomado como um padrão absoluto de aplicação.

4. Por multidimensionalidade, entende-se aqui a característica de que os vários e indefinidamente numerosos aspectos do conceito não se prestam a uma única métrica ou sistema de coordenadas em que suas regras de aplicação possam ser usadas. Por exemplo, pode-se dizer que a linguagem, por meio da qual se expressam fatos, fenômenos e processos físicos, não está no mesmo espaço lógico da linguagem mentalista, usada para descrever estados mentais privados. Portanto, o conceito de linguagem seria multidimensional, no sentido dado aqui. Pode-se dizer também que o conceito de felicidade humana é muldimensional, pois os inúmeros aspectos que podem caracterizar uma pessoa feliz (renda, autoestima, educação, saúde, proteção social, convivência comunitária e familiar etc.) só podem ser avaliados com base em múltiplos critérios e escalas.

Em suma, Wittgenstein propõe um método de elucidação conceitual que pode ser chamado de pragmático-normativo, que consiste basicamente em analisar as regras de uso, nos diversos contextos, das expressões linguísticas associadas ao conceito que se queira elucidar.

É difícil exagerar o impacto que a visão wittgensteiniana do conceito teve na análise filosófica e em outras disciplinas, a partir da segunda metade do século XX. Principalmente na vertente da chamada filosofia analítica de língua inglesa, aquela visão frutificou, de modo que atualmente vários autores utilizam-se de conceitos abertos. Por sua vez, para alguns economistas e cientistas sociais, a possibilidade de trabalhar com conceitos difusos abriu novos horizontes na análise dos complexos fenômenos econômicos e sociais.[5]

2.3 Uma proposta de análise conceitual às PPBEs

Baseado na literatura, proponho duas estratégias de análise conceitual às evidências mencionadas na abordagem das PPBEs. Uma estratégia não exclui a outra, mas ambas se complementam. A metodologia proposta se inspira em parte na pragmática wittgensteiniana apresentada na subseção anterior.

A primeira estratégia dá atenção às origens históricas da abordagem das PPBEs. Trata-se aqui de contar a história do conceito, traçando a sua gênese e suas mutações ao longo do tempo, com atenção ao contexto de sua formação. Para isso, é preciso consultar a literatura relativa às PPBEs, especialmente os documentos oficiais do governo britânico do final dos anos 1990 e os textos subsequentes produzidos pelos agentes oficiais daquele governo. As informações obtidas dessas fontes serão colocadas em perspectiva histórica, com a adução de outros fatores, tais como a chamada revolução da informática e a consolidação de reformas gerencialistas ao setor público britânico, a partir da década de 1980. Com isso, espera-se que certas semelhanças estruturais entre diversos aspectos conceituais das PPBEs se revelem, ajudando-nos a compreender

5. Um dos fundadores da chamada economia ecológica, Georgescu-Roegen (1979) classifica os conceitos em aritmomórficos e dialéticos. Um conceito aritmomórfico é o que se distingue claramente de seu complemento, de modo que se sabe exatamente o que pertence ao conceito e o que não pertence. Os conceitos dialéticos, por sua vez, apresentam áreas de superposição com seus complementos. Assim, em um conceito dialético, seria possível identificar elementos que pertencem-e-não-pertencem ao conceito em questão. Justiça, democracia, desejos, velhice, necessidades, vida e probabilidade seriam outros exemplos de conceitos dialéticos, que são, na verdade "os conceitos mais vitais para o entendimento humano" (Silveira, 1987, p. 7).

melhor as suas relações. Isso será bastante útil, porquanto permitirá a explicitação de certos pressupostos epistemológicos, ou condições normativas gerais, subjacentes à abordagem das PPBEs.

A segunda estratégia consiste em concentrar a atenção no conceito de evidência. O termo evidência está sempre em destaque na literatura sobre o assunto e não poderia ser de outro jeito. Trata-se obviamente de um conceito fundamental. Logo, o nosso foco de leitura concentrar-se-á nos significados assumidos por esse termo nos diferentes contextos em que aparece nos estudos sobre as PPBEs. Além disso, serão examinados os diversos tipos de evidências, ressaltando-se alguns casos paradigmáticos. Seguindo as sugestões de Jackson (1998) e Chalmers e Jackson (2001), exemplos reais e possíveis (contrafactuais) serão dados, com o objetivo de testar racionalmente os limites da ideia. Novamente, a estratégia não tem por propósito vestir uma camisa de força no conceito de evidência, buscando uma aplicação única, mas, sim, mostrar os contextos típicos e relevantes em que ele é aplicado. As áreas sombreadas na periferia de sua extensão, mostrando o seu caráter vago, não nos devem preocupar. Conforme nos ensina a história da filosofia, ao menos desde Wittgenstein, essa característica pode até ser vantajosa e enriquecedora para a análise.

Há uma relação estreita entre as duas abordagens metodológicas apresentadas. Elas fincam suas raízes num estilo analítico bem consolidado na filosofia contemporânea. Correndo o risco de caricaturar a proposta com um rótulo simplista, pode-se dizer que ela se caracteriza por ser uma análise da linguagem comum (*philosophy of ordinary language*), de tipo elucidativo, pragmático e wittgensteiniano. Em particular, a primeira estratégia proposta – a análise histórica – revelará a rede que conecta as ideias constituintes da abordagem das PPBEs, fornecendo também pressupostos epistemológicos e os exemplos paradigmáticos que serão usados na análise do conceito de evidência (segunda estratégia).

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Para vários autores, as PPBEs nada têm de novidade, pelo menos quanto aos seus princípios básicos. Desde tempos imemoriais, os governos têm lançado mão de múltiplas formas de conhecimento como instrumentos de poder (Mulgan, 2005), a

fim de manter a confiança dos cidadãos, prevalecer sobre inimigos externos e outros propósitos. Barbry (2016a) situa as origens da abordagem das PPBEs no Iluminismo europeu do século XVIII, quando se defendia a busca de soluções esclarecidas pela razão e pela ciência para os problemas humanos. Ao menos na Europa e nos Estados Unidos, ainda que com altos e baixos, os princípios iluministas jamais foram esquecidos, assumindo inúmeras expressões e aplicações nas ações públicas.

A ideia iluminista geral ganha novo impulso a partir de fins dos anos 1990, no governo britânico de Tony Blair. Nesse contexto, há um crescente interesse, da parte de órgãos de financiamento à pesquisa e vários segmentos profissionais, em relação ao uso de informações e conhecimento como elementos de tomada de decisões. A disciplina da gestão do conhecimento, não por acaso, passa a ser muito valorizada nas organizações públicas e privadas. Com a ascensão ao poder do Partido Trabalhista, o interesse pelo papel das informações na tomada de decisões atinge também a política britânica. O Gabinete que assume em 1997 inicia-se com uma plataforma anti-ideológica e que procura atender pragmaticamente aos interesses dos cidadãos-contribuintes-usuários dos serviços públicos (Solesbury, 2001).

Há, todavia, um elemento histórico objetivo, anterior ao governo Blair, que nos ajuda a entender o vigoroso renascimento dos ideais iluministas no Ocidente em fins do século XX. Trata-se do salto da capacidade humana de produzir e utilizar informações, em decorrência do desenvolvimento de sistemas computacionais cada vez melhores. Essa verdadeira revolução da informática tornou possível o reflorescimento do interesse pelo uso da informação como base para a tomada de decisões em várias áreas, inclusive na esfera das políticas públicas. Cloete (2009) é claro sobre isso ao afirmar que

> o advento da sociedade da informação no começo dos anos 1980 com o desenvolvimento de sistemas computacionais cada vez mais poderosos e menos custosos, com capacidade de processamento que tem dobrado a cada dezoito meses, pela primeira vez na história, tornou possível e prático compilar e armazenar grandes bases de dados sobre virtualmente qualquer assunto imaginável. Essas bases de dados podem conter tanto dados numéricos como alfanuméricos (ou dados narrativos, textuais). Esse desenvolvimento levou a abordagens mais rigorosas à pesquisa, possibilitou processos decisórios mais bem informados e fez surgir uma revolução na análise de políticas públicas, que se tornou conhecida como análise de políticas baseada em evidência.

A explosão da oferta de informação propiciada pela revolução da informática pós-anos 1980 também ajudou a criar um cenário para um conjunto de reformas modernizantes do setor público no Reino Unido, as quais se espalharam como uma onda pelo resto do mundo nos anos seguintes. Conquanto a filosofia modernizante da administração pública (*New Public Management*) já estivesse presente desde o governo de Margaret Thatcher, ela se revigorou sob o Gabinete Blair.

O documento oficial intitulado *Modernising Government* (United Kingdom, 1999) passou para a história como um manifesto das novas diretrizes do governo britânico. O documento explicita o propósito do governo britânico de melhorar a eficácia das políticas públicas, baseando-as em evidências. O que funciona em termos de ações públicas? – esse é um dos bordões da nova política. Portanto, nesse contexto, as evidências começam a figurar como os instrumentos básicos para informar e avaliar as políticas públicas.[6]

Nesse diapasão, a partir de fins dos anos 1990, desenvolveram-se na Grã-Bretanha alguns arranjos institucionais com o intuito de promover uma colaboração mais intensa entre o conhecimento científico em economia e ciências sociais, de um lado, e as decisões em políticas públicas, de outro. Inicialmente aplicada à área da saúde, as iniciativas de colaboração estenderam-se logo para a educação e assistência social. Nessa época, fundos e redes institucionais foram criados (Cochrane Collaboration, Campbell Collaboration, Evidence Network), além de importantes instituições de apoio à pesquisa – como o National Educational Research Forum e o Economic & Social Research Council –, que abrangem várias áreas de políticas públicas. Outro arranjo digno de nota é a Strategy Unit (SU), diretamente ligada ao Cabinet Office e cuja missão principal é "promover uma abordagem mais analítica à política pública" (Mulgan, 2005, p. 219).

6. No *Modernising Government*, não se definem evidências, apenas são enumeradas: "conhecimento especializado; pesquisa publicada; pesquisa disponível; consultas aos atores interessados [*stakeholders*]; avaliações prévias de políticas; a internet; resultados de consultas; estimativas de custos de opções de políticas; resultados de exercícios envolvendo modelos estatísticos e econômicos" (United Kingdom, 1999, p. 33). Posteriormente à publicação desses documentos, Phillip Davies, então chefe do Social Researcher's Office – unidade pertencente ao gabinete do primeiro-ministro do Reino Unido –, refletindo sobre os avanços do que ele chamou de "governo baseado em evidências" (GBE), sugeriu haver uma abordagem tipicamente britânica dos conceitos subjacentes às PPBEs, a qual é caracterizada como uma abordagem que "ajuda na tomada de decisões bem informadas em políticas, programas e projetos públicos, colocando as melhores evidências de pesquisas disponíveis no coração do desenvolvimento e implementação das políticas públicas" (Davies, 2004, p. 3).

Curiosamente, as lacunas entre o conhecimento científico produzido nas universidades e centros de pesquisa, por um lado, e as políticas públicas, por outro lado, deviam-se em parte ao fato de que muitas instituições públicas na Grã-Bretanha baseavam suas decisões políticas em hábitos arraigados em sua cultura organizacional, sobretudo resistir em acolher resultados de pesquisas. Ao menos esse era o diagnóstico de alguns defensores da reforma do Estado. Por exemplo, David Blunkett, ex-secretário de Estado para a Educação e o Emprego do Reino Unido, criticou a suposta atitude de resistência ao conhecimento racional nos meios políticos britânicos, caracterizando-a como uma "cultura de anti-intelectualismo" (Sanderson, 2002, p. 2).

A despeito das resistências iniciais, a abordagem das PPBEs no Reino Unido se consolida ao longo dos anos 2000, havendo vários casos considerados de sucesso. Um bom exemplo é o Employment Retention and Advancement (ERA) (Davies, 2004, p. 22-24), que procurava identificar os meios mais eficazes de recolocar e manter, no mercado de trabalho, os trabalhadores de baixos salários recém-egressos de programas de assistência social. Experimentos aleatórios controlados, revisões sistemáticas de pesquisas sobre o assunto em pauta, *surveys* e entrevistas em profundidade, entre outros métodos, foram utilizados para produzir a melhor evidência possível, capaz de assistir os atores interessados nas fases de elaboração, implementação e avaliação da política em pauta. Arranjos institucionais para um trabalho articulado e cooperativo também foram pensados para o ERA.

Em outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), reformas da administração pública de cunho gerencialista, no estilo das promovidas pela gestão Blair no Reino Unido, também tomaram curso. Visando legitimar-se em bases mais sólidas, os governos daqueles países buscavam um novo paradigma gerencial, baseado em intervenções orientadas para resultados e avaliadas a partir de evidências (Sanderson, 2002, p. 1-2).

Por exemplo, Marston e Watts (2003) relatam que, na Austrália, o entusiasmo em relação à abordagem das PPBEs deveu-se, entre outras coisas, tanto à onda de reformas gerencialistas à administração pública como à difusão de certos modelos de pesquisa da área biomédica. Em 1998, o Departamento Nacional de Saúde e Serviços à Família (Commonwealth Department of Health & Family Services) incentivava abertamente as PPBEs em saúde. A partir de 2003, os mesmos discurso e prática foram adotados

pelo Conselho Nacional de Pesquisa Médica e em Saúde (National Health & Medical Research Council).[7] Outras áreas, como educação e assistência social, seguiram trilhas semelhantes, com as autoridades australianas falando da necessidade de se basear as decisões de políticas públicas em evidências, em vez de fazê-lo com base em ideologias políticas.[8]

Ao se traçar a evolução histórica das PPBEs, será útil recuar alguns anos e voltar a atenção para os Estados Unidos, onde, ainda nos anos 1980, ocorria a "revolução" da medicina baseada em evidências (MBE). Resumidamente, essa expressão designava o processo de descoberta sistemática, avaliação e uso de resultados de pesquisas científicas como base para as decisões clínicas.[9] Tal foi a influência da MBE sobre o movimento das PPBEs em solo norte-americano que, quando se montou a US Coalition for Evidence-Based Policy, em 2002, os experimentos aleatórios controlados (EACs)[10] eram defendidos com vigor, com o intuito de se aferir a efetividade das políticas públicas em geral, com base na premissa de que esse método teria produzido "extraordinários avanços na saúde humana" (Marston e Watts, 2003, p. 148).

Que tipos de problemas a evidência foi historicamente chamada a resolver em medicina? Quais métodos se desenvolveram para a solução desses problemas? Essas perguntas são respondidas por Eddy (2005). Ele nos informa que, até os anos 1970, assumia-se em geral que as decisões e políticas médicas eram um assunto exclusivo dos médicos, os quais, de acordo com o senso comum, deveriam saber o que estavam fazendo ao prescrever medicamentos e tratamentos a seus pacientes. Prevalecia então um modo tradicional de tomada de decisões, que praticamente dispensava o uso de evidências externas ao juízo particular do médico. Esse estado de coisas, contudo,

7. Na Austrália, uma das políticas de saúde mais amplamente baseadas em pesquisas científicas, com o apoio do governo e da sociedade, foi a de combate ao HIV/Aids.
8. Ilustrativo a esse respeito é o pronunciamento do líder do Partido Trabalhista australiano, Mark Letham, em 2001: "Os mitos do Estado do bem-estar 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" (Marston e Watts, 2003, p. 149-150).
9. Eddy (2005, p. 16), de forma mais precisa, define a MBE como "um conjunto de princípios e métodos com o propósito de assegurar, na maior extensão possível, que as decisões médicas, as diretrizes médicas e outros tipos de políticas estejam baseadas e consistentes com boa evidência sobre a efetividade e benefícios".
10. *Grosso modo*, na área médica, os EACs comparam grupos de tratamentos com grupos de controle (placebos), a fim de determinar quais as intervenções médicas e farmacológicas mais eficazes.

começou a mudar quando as diretrizes médicas (*guidelines*) tiveram sua elaboração modificada nos Estados Unidos. Em consonância com a maneira habitual de se praticar a medicina, as diretrizes tradicionais se baseavam nas opiniões subjetivas dos seus autores ou de algum consenso tácito entre especialistas. Isso mudou a partir dos anos 1980, quando a American Cancer Society começou a basear seus manuais e diretrizes em evidências de pesquisas científicas. O movimento cresceu e avançou institucionalmente na década seguinte, com a adesão do American College of Physicians e o Council of Medical Specialty Societies, de tal forma que "ao fim dos anos 1990, era amplamente aceita a ideia de que as diretrizes deveriam ser baseadas em evidências, e que o único uso aceitável de métodos baseados em consenso seria quando não houvesse suficiente evidência para apoiar uma abordagem baseada em evidência" (Eddy, 2005, p. 13).

Aos poucos, a filosofia do "informado por evidências", que revolucionou a elaboração das diretrizes médicas, se expandiu para outras áreas, disciplinas e políticas médicas. Por sua vez, os trabalhos de Guyatt (1991) e do Evidence-Based Medicine Working Group (1992) contribuíram para disseminar o uso de pesquisas e evidências para as decisões individuais dos médicos. Na senda aberta por esses dois trabalhos seminais, foram escritos muitos artigos e livros que pretendem instruir os médicos a tomar decisões de consultório acerca de seus pacientes individuais, com base na busca da melhor evidência possível e no uso da literatura médica especializada. Foram os promotores desse ramo da medicina baseada em evidência que forneceram a definição mais comum da MBE, até os dias de hoje: o uso da melhor evidência disponível para a tomada de decisões clínicas individuais sobre pacientes individuais.

Em suma, o surgimento das PPBEs, nos Estados Unidos e em países da Comunidade Britânica, pode ser visto como parte de uma agenda modernizante, aplicada simultaneamente às práticas profissionais médicas e ao setor público, emergindo a partir dos anos 1980 e finalmente ganhando grande impulso com a reforma do Estado britânico promovida por Tony Blair. Em todos esses países, o discurso oficial reformista – que também encontrou solo fértil na globalização e na revolução da informática – mal disfarça seus valores iluministas, associados a uma crença no melhoramento do mundo e no progresso social por meio da aplicação da razão e do conhecimento científico.

4 PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS

A história do pensamento, em qualquer campo do saber, revela uma rede de ideias (conteúdos de pensamento expressos na linguagem), a qual, por sua vez, é fruto de uma intercomunicação secular entre as obras dos grandes autores. Com base nesse pressuposto, justifica-se a busca das raízes intelectuais de determinada ideia que marcou a história – por exemplo, a de evidência –, porque, em qualquer assunto filosófico, científico ou político, os debatedores atuais são, como disse Descartes (1824, p. 126), interlocutores dos "homens mais distintos dos séculos passados", isto é, as ideias discutidas hoje em dia dialogam, de um modo ou de outro, com as do passado. Portanto, ao analista filosófico, é possível agir como se fosse um arqueólogo, que procura desenterrar partes dessa grande conversação, por meio de seus vestígios escritos e, desse modo, trazer à luz as diversas conexões teóricas, argumentativas, conceituais, judicativas, representacionais e sistemáticas, criadas por diferentes autores e sob diversos contextos particulares.

Com esse pano de fundo em mente, articulam-se, nesta seção, os pressupostos epistemológicos da abordagem das PPBEs. Esses pressupostos podem ser inferidos, ao menos em seus traços gerais, a partir de um exame da evolução histórica das ideias que promoveram o surgimento das PPBEs. Os documentos oficiais, as ações e declarações públicas acerca das PPBEs, da parte de autoridades (médicas e políticas) de vários países, e a partir dos anos 1980, sinalizam para um conjunto de postulados sobre a natureza do conhecimento, dos processos sociais e de feitura de políticas públicas, os procedimentos corretos de pesquisa e outros tópicos. Enfim, esses pressupostos epistemológicos, quase nunca explícitos na superfície dos discursos oficiais, constituem um conjunto de condições normativas que compõem a moldura conceitual mais geral, dentro da qual são analisadas as PPBEs.

Antes de prosseguirmos, contudo, convém ter em mente uma advertência sobre o que transparece e se oculta nos discursos públicos das autoridades a respeito das PPBEs. Pode-se perguntar se a não explicitação de seus pressupostos serve a propósitos ideológicos, visando à construção de uma retórica útil aos grupos do poder. Isso provavelmente ocorre no caso das PPBEs, a julgar por certos posicionamentos oficiais, que faziam questão de afirmar o caráter pragmático, intelectualmente esclarecido e não ideológico

das PPBEs.[11] Ora, nada mais ideologicamente carregado do que um enunciado que se diz ideologicamente neutro... Ademais, como sugerem Marston e Watts (2003, p. 158), conceber as PPBEs como espécie de cálculo técnico de efetividade e custo de um conjunto bem definido de opções de política – visão defendida em vários discursos oficiais no Reino Unido e na Austrália, por exemplo – aumenta o risco de que elas se transformem num meio ideológico para as elites políticas ampliarem seu poder de determinar quais são os problemas sociais relevantes – e suas soluções –, de modo a se desvalorizar outras formas – tácitas – de conhecimento, práticas sapienciais, juízos profissionais e as vozes dos cidadãos comuns. Logo, a ocultação dos pressupostos epistemológicos das PPBEs pode servir como uma espécie de fumaça ideológica para se evitar a crítica racional e o debate democrático. O aprofundamento dessa interessante questão, todavia, não será feito neste estudo, podendo ficar a cargo de futuras pesquisas.

Uma leitura atenta do processo de surgimento histórico das PPBEs nos Estados Unidos, Reino Unido e demais países da Comunidade Britânica, desde os anos 1980, aponta para um modelo no qual se inscrevem tanto as PPBEs quanto a onda de reformas gerencialistas ao setor público. De acordo com Marston e Watts (2003, p. 147), a mesma lógica tecnocrática subjaz tanto às PPBEs quanto às reformas gerencialistas. Esse modelo mergulha suas raízes nos valores iluministas europeus do século XVIII e inclui pressupostos racionalistas, mecanicistas e positivistas. No que se segue, procuraremos descrever esse modelo – que, por simplificação, chamaremos de modelo racionalista –, sempre que possível, apoiando essa descrição em fatos históricos.

Uma premissa implícita ao modelo racionalista é a de que a análise (pesquisa) social pode revelar os supostos mecanismos subjacentes ao funcionamento das políticas públicas e assim revelar também as intervenções que funcionam ou não. Com base nesse ponto, que se supõe factual, Plewis (2000, p. 96) afirma, num tom prescritivo (normativo), que as "iniciativas de políticas devem ser apoiadas por evidências de pesquisas, e as políticas apresentadas provisoriamente devem ser avaliadas do modo mais rigoroso possível".

Não apenas os processos sociais são assumidos como devassáveis racionalmente em seus mecanismos mais íntimos, também a própria atividade política é vista como

11. Ver, por exemplo, as declarações de David Blunkett, Phillip Davies e Mark Letham, citadas na seção anterior deste trabalho.

racional e/ou racionalizável. A política é tida como uma atividade racional voltada para a consecução de objetivos coletivos, por meio de um cálculo racional de escolhas entre distintas alternativas de ação (racionalidade instrumental). Nesse contexto, é fundamental que os objetivos das ações políticas e de suas avaliações sejam claros. Ademais, valoriza-se aqui mais a evidência produzida por dados quantitativos (Sanderson, 2002, p. 6), processados por modelos computáveis estatisticamente, à maneira das *hard sciences* (física, química e biologia, por exemplo).

Os primeiros defensores do modelo racionalista das PPBEs falavam em uma nova dinâmica de tomada de decisões em políticas públicas (Gray, 1997 *apud* Davies, 2004, p. 3) quando, por exemplo, opunham as PPBEs ao que chamavam de "políticas públicas baseadas em opinião". A velha dinâmica decisória em políticas públicas, que deveria ser abandonada, assentava-se sobre uma evidência usada sem critérios rigorosos – por exemplo, evidências derivadas de pesquisas de qualidade duvidosa –, ou sobre visões pessoais baseadas em ideologia, preconceitos ou conjecturas especulativas. Na mente dos reformistas, a razão deveria prevalecer sobre a mera opinião na tomada de decisões em políticas públicas, e o símbolo maior dessa mudança seriam as evidências científicas empregadas como base dessas decisões.

Em resumo, de acordo com o modelo racionalista, há certos mecanismos sociais que podem ser conhecidos objetivamente, e isso é um pressuposto também da atividade política. Nela, as tomadas de decisões e avaliações são processos racionais, empreendidos por atores racionais. Com isso, supõe-se que seja possível descobrir o que funciona em políticas públicas, para quem funciona e sob que circunstâncias funciona. Modelos de comando e controle, baseados em algoritmos e cálculos computacionais, são considerados ferramentas adequadas, seja para fins de análise, seja para tomada de decisões.

Em outro modelo, até certo ponto oposto ao primeiro, a atividade política é concebida mais como arte do que como ciência: é um processo decisório complexo, que se desenrola num ambiente eivado de incertezas e contingências. Por sua vez, a realidade social é irredutivelmente rica e multifacetada, sendo a sociedade assumida como uma grande rede de compromissos, interesses e poderes estruturados em torno de um conjunto de instituições formais e informais. As informações com as quais os *policy makers* têm de se deparar para tomar suas decisões são extremamente complexas e multidimensionais. Algumas fontes particularmente importantes de complexidade da

informação seriam: *i)* os interesses dos diferentes atores interessados nos processos de políticas públicas – interesses às vezes não explícitos; *ii)* as diferentes temporalidades entre a produção das informações e o período das decisões políticas; *iii)* a contingência histórica inerente à atividade política e aos fenômenos sociais – faltando, assim, ao conhecimento político e social aquelas supostas universalidade e estabilidade típicas das ciências naturais; e *iv)* reflexividade: os próprios atores são sujeitos e objetos do conhecimento social, ou seja, suas ações transformam o próprio conhecimento social disponível.[12] Podemos apelidar esse modelo de construtivista, pois os processos políticos e sociais são concebidos não como coisas a ser descobertas, mas como práticas em construção pela interação dos atores sociais.

No modelo construtivista, segundo Nutley (2003, p. 4), as PPBEs podem ser caracterizadas como "um processo em que a evidência [empírica] pode e deve competir com outras formas de conhecimento e outros interesses". Dificilmente, evidências empíricas são capazes de definir o que funciona ou não em políticas públicas, até porque os processos nessa esfera são eivados de incertezas e contingências, quando não desorganizados e confusos em algum grau. Além do mais – e essa é uma verdade reconhecida também pelo modelo racionalista –, a evidência puramente empírica não pode levar *per se* a explicações científicas. Para isso, é preciso também um conjunto de conceitos e enunciados teóricos que constituam a arquitetura de uma teoria científica. Daí porque modelos racionais de tomada de decisão em políticas públicas não são suficientes para indicar as melhores decisões *tout court*. Desse modo, desde que seja possível aumentar o grau de racionalidade desses processos, será mais fácil tornar as políticas públicas passíveis de aperfeiçoamento por meio de avaliações baseadas em evidências de pesquisas científicas (Nutley, 2003, p. 9).

Os modelos racionalista e construtivista podem ser caracterizados em diferentes graus e formas. Nos pontos extremos desse *continuum*, imaginemos que haja dois modelos ideais, abstratos e jamais encontrados na prática em estado puro, sendo um o antípoda do outro. Por um lado, um modelo de política e sociedade de caráter racionalista puro, assumindo todos os pressupostos iluministas, racionalistas, mecanicistas e positivistas, em que as evidências científicas – não apenas empíricas – desempenham o papel

12. Por exemplo, "se os arrombadores tomarem conhecimento dos dados de desempenho de diferentes forças policiais, isso pode influenciar sua escolha de onde cometer seus crimes" (Mulgan, 2005, p. 224).

principal – quiçá o único – na feitura das políticas públicas; por outro, um modelo construtivista igualmente puro, de caráter inerentemente político, no qual as evidências típicas das ciências naturais praticamente não terão peso nas decisões dos *policy makers*.

O modelo racionalista ainda constitui o *mainstream*, o paradigma principal da moldura conceitual em que historicamente se situam as expressões das PPBEs. Os limites e falhas desse modelo têm sido, contudo, cada vez mais apontados pelos estudiosos. Uma das vertentes de críticas se baseia na analogia entre as PPBEs e a MBE – como vimos na seção anterior, a primeira foi historicamente inspirada na segunda. Nutley (2003, p. 7), por exemplo, afirma que, nas áreas médica e de saúde, em geral, parece ser relativamente mais fácil do que em outras áreas de política determinar o que funciona, pois na medicina e saúde: *i)* os resultados desejados são claros (redução da mortalidade, por exemplo); e *ii)* há padrões mais claros de rigor metodológico para se avaliar a eficácia de tratamentos médicos ou em políticas de saúde. Logo, partindo dos pressupostos do modelo racionalista, o raciocínio que procura aproximar as PPBEs em geral da MBE peca por não ver que o exemplo da medicina é mais uma exceção do que uma regra no campo das políticas públicas.

A analogia entre as PPBEs e a MBE segue um raciocínio mais ou menos assim: se um médico pode prover melhores cuidados ao seu paciente baseando suas decisões preponderantemente em evidências científicas, então um *policy maker* genérico também pode prestar melhores serviços aos usuários dos serviços públicos seguindo esse mesmo caminho. Esse argumento, porém, esconde algumas premissas bastante sujeitas à dúvida, entre as quais a analogia entre a prática médica e o processo de política pública. O caráter convincente dessa analogia deve ter sido reforçado pelo sucesso histórico da MBE e das PPBEs na área de saúde. O raciocínio em questão supõe, no entanto, uma semelhança estrutural entre o médico e o *policy maker* – por extensão, entre o paciente e o usuário dos serviços públicos –, independentemente da área a ser abrangida pela política pública. Além disso, supõe-se que os métodos usados pelo médico valerão também para o *policy maker* genérico. Esses são pressupostos duvidosos, pois a natureza do conhecimento médico é muito diferente da maioria dos conhecimentos das ciências humanas e sociais, que embasam as decisões de políticas públicas em macroeconomia, educação, justiça criminal, emprego, só para citar algumas áreas em que as PPBEs têm avançado mais, fora a área de saúde. Os limites da analogia em que se baseia o raciocínio da extensão da MBE às PPBEs se evidenciam, portanto, quando se analisam a diferenças

entre a natureza, os métodos e o grau de estabelecimento próprios da medicina, por um lado, e das ciências humanas e sociais, por outro. Claro, isso não significa que as PPBEs são impossíveis, tampouco que evidências empíricas e científicas não possam ser usadas em áreas não médicas, mas, sim, que deve haver uma margem para se pensar conceitos, métodos e práticas das PPBEs de forma relativamente autônoma em relação à MBE. Além disso, essa objeção à analogia MBE-PPBEs abre espaço para se pensar criticamente certos métodos-padrão das PPBEs, diretamente inspirados na MBE, tais como as revisões sistemáticas.[13]

Há outras linhas de críticas possíveis ao modelo racionalista das PPBEs. Por exemplo, ao menos em suas versões mais radicais, aquele parece supor que os diversos campos do saber com que lidam as políticas públicas caminham para um grau de solidez científica próximo ao das ciências naturais, consideradas o grande paradigma a ser imitado. Ocorre, contudo, que os campos de conhecimento das políticas públicas são muito heterogêneos quanto ao grau de solidez de seu *status* científico. Parece haver um *gap* entre as ciências mais bem estabelecidas – ciências naturais, como a física, química, biologia – e os campos mais recentes, com métodos e resultados ainda pouco claros e estabelecidos na comunidade científica. Nas ciências que se aproximam do conceito kuhniano de ciência normal (Kuhn, 2003), o conhecimento está razoavelmente bem estabelecido, com bases teóricas sólidas e uma forte base de evidências para a tomada de decisões. Ademais, o caráter bem estabelecido desses campos de conhecimento se reflete nos respectivos ramos profissional e institucional, em que se destacam elevados graus de confiabilidade e formalização. A macroeconomia e a saúde são exemplos de disciplinas que se conectam a áreas bem estabelecidas de políticas públicas.

Em contraposição, nas áreas mais recentes do conhecimento e das políticas públicas, coloquialmente chamadas de *soft sciences* –, por exemplo, governança global, biotecnologia, política ambiental, políticas para a internet, justiça criminal e organização dos serviços públicos –, é mais difícil obter evidências mais confiáveis e que produzam resultados de pesquisa cientificamente validados em alto nível. As abordagens teóricas

13. Não custa lembrar que, nas próprias áreas de medicina e saúde, as políticas públicas têm se tornado ultimamente um tema assaz debatido, em que o uso de evidências não pode se restringir àquelas provenientes apenas dos métodos tradicionais da medicina (revisões sistemáticas, meta-análises, experimentos aleatórios controlados etc.). Como nos ensina Barbry (2016b, p. 5), na tomada de decisões em políticas públicas, e para o bem-estar das sociedades humanas, muitas vezes, tem-se de "levar em conta certas considerações políticas, morais ou éticas, além daquilo que é puramente racional".

mais básicas ainda são motivo de discordância, o que se transfere de certa forma para os diagnósticos e para as soluções dos problemas. Aqui, será crucial o papel do desenvolvimento conceitual e teórico, que nos proverá como que de lentes básicas do pensamento através das quais poderemos enxergar a realidade, e, consequentemente, conceitos e teorias fornecerão as condições básicas em que as evidências serão usadas. Ainda nessas áreas mais próximas às *soft sciences*, quando há evidências para a tomada de decisões, elas são muito heterogêneas.[14] Há muita margem para métodos de tentativa e erro. Tampouco é garantido que esses ramos mais novos do conhecimento estejam caminhando para um paradigma próximo ao das ciências naturais. Por essa razão, não é razoável exigir deles os mesmos padrões de rigor e método científico que se exigem dos campos mais bem estabelecidos, muito menos hierarquizar as evidências científicas quantitativas como ocupando uma posição absolutamente superior a outros tipos de evidências ou fontes de informação.

Como já se disse, os pressupostos epistemológicos do modelo racionalista das PPBEs acarretam um padrão explicativo dos fenômenos e processos sociais e políticas semelhante ao das ciências naturais. Dessa forma, as evidências tipicamente usadas nesse modelo se aproximam dos tipos de evidências usados, por exemplo, em física, química, biologia e medicina. Pode-se falar então de uma hierarquia de evidências, cujo topo é ocupado pelos dados empíricos utilizáveis em modelos, sujeitos a rigorosos testes estatísticos. Experimentos controlados e bem conduzidos, assim como revisões sistemáticas de resultados de pesquisas científicas são também métodos evidenciais considerados de alta qualidade. Portanto, no modelo racionalista, valorizam-se mais as fontes e os métodos de coleta e tratamento de evidências de tipos quantitativos, de modo que pouca ou nenhuma relevância se dispensa a métodos qualitativos, como *surveys* e estudos de casos. Muito menos se dá importância a experiências e opiniões pessoais.[15]

14. Um exemplo de como o conceito de evidência deve ser estendido nessas áreas mais novas do conhecimento e das políticas públicas é fornecido por Freiberg e Carson (2010). Analisando políticas de justiça criminal, os autores defendem que elas são mais bem-sucedidas quando, além de reunirem e apresentarem evidências, reconhecem os papéis de emoções, símbolos, fé, crença e religião nos sistemas de justiça criminal. É improvável que o principal determinante do sucesso na elaboração e implementação de uma política nessa área seja a evidência tal como concebida, de acordo com o modelo racionalista das PPBEs.

15. Exemplos de hierarquização sistemática da qualidade das evidências são comuns em medicina. Ralston *et al.* (2014, p. 1.477) propõem uma integração da qualidade da evidência com uma avaliação do equilíbrio previsto entre danos e benefícios aos pacientes, com o intuito de classificar as políticas de diagnóstico, gestão e prevenção da bronquiolite em diferentes graus de recomendação (forte, moderada e fraca). De uma perspectiva mais ampla, não apenas nas áreas médica e de saúde, a Alliance for Useful Evidence (disponível em: <www.alliance4usefulevidence.org>) tem obtido relativo sucesso em definir e hierarquizar diferentes tipos de evidências usadas em políticas públicas.

Outra linha crítica ao modelo racionalista diz respeito à dinâmica de tomada de decisões na arena política e/ou das políticas públicas. O modelo racionalista de decisão vê uma espécie de dicotomia entre as decisões racionais, tomadas com base em evidências (mormente empíricas, científicas), e aquelas tomadas com base em opiniões e outros fatores. Ora, neste tópico, o modelo racionalista parece desconsiderar a complexidade inerente à dinâmica das decisões políticas. Ao contrário do que pressupõe esse modelo, as políticas públicas raramente têm um desenvolvimento linear e mecânico, fruto de um processo decisório sujeito a um sem-número de influências externas. Embora não seja um crítico do racionalismo, muito ao contrário, Davies (2004, p. 4-6), lista outros fatores influentes nas decisões políticas, que devem ser considerados ao se definirem as evidências que contam para embasar aquelas decisões: experiência, *expertise* e juízos dos tomadores de decisão; recursos (financeiros e de outros tipos); valores pessoais e coletivos; hábitos e tradições; interesses de lobistas, grupos de interesses e consultores; contingências e pragmática. Conquanto o reconhecimento dos fatores citados por Davies não exclua a possiblidade das PPBEs – o próprio autor acha que esses fatores abrem novas possibilidades de uso de informações e evidências –, pelo menos desautoriza o reducionismo das evidências em políticas públicas às evidências empíricas e científicas, de caráter quantitativo – tipo de evidência privilegiado pelo modelo racionalista.

Diante das críticas ao modelo racionalista, sobretudo em suas versões mais extremas, e também diante do reconhecimento de que as formas mais radicais (pós-modernas) do construtivismo podem levar a um ceticismo que expulse a racionalidade da arena social e política – além de poder introduzir um indesejável viés político no uso das evidências em políticas públicas (Parkhurst, 2017) –, boa parte da literatura procura encontrar um salutar meio-termo entre os dois mencionados modelos ideais extremos, em que se possa caracterizar de forma razoável as evidências e as próprias PPBEs. No que se segue, relacionamos, apenas a título de ilustração, três das abordagens mais recentes que procuram uma *via media* entre os extremos exacerbados de racionalismo tecnicista, por um lado, e um construtivismo puramente centrado em opiniões e jogos de interesses dos atores políticos, por outro.

O primeiro modelo alternativo é o da governança interativa, proposto por Sanderson (2002). Em situações de muita complexidade e incerteza, emerge a necessidade de um aprendizado social reflexivo, que envolve atores estatais e não

estatais: tentar intervenções novas e avaliá-las sistematicamente, sem perder a memória dos resultados – isso tudo sabendo que o conhecimento gerado não será exato, nem infalível. Deve-se reconhecer que as políticas públicas são essencialmente conjecturas que recomendam moderação nas explicações e inferências causais. Dessa perspectiva, as evidências podem ser entendidas num sentido mais lato, que não se resume a resultados de pesquisas científicas empíricas, mas abrange também crenças, princípios e valores. Seu papel é menos o de ser um instrumento neutro de informações e mais o de esclarecer os problemas envolvidos nas tomadas de decisões políticas. A influência das evidências aqui é indireta, fomentando novas ideias e argumentos, provendo *insights* e elementos para mudar a forma de pensar dos *policy makers*.

A segunda linha alternativa a ser destacada é a de Parkhurst (2017), que analisa o papel do viés político em relação ao uso das evidências para a elaboração e avaliação das políticas públicas, buscando o que seria um melhor uso. O autor divisa a existência de dois tipos de vieses na avaliação e decisão das políticas públicas: *i)* viés técnico, que enfatiza o uso de evidências e teme seu uso políticamente viesado; e *ii)* viés de conteúdo ou de assunto (*issue bias*), o qual enfatiza as discussões políticas no processo das políticas públicas, temendo as decisões tecnocráticas. A partir da explicitação desses vieses, Parkhurst propõe, na terceira parte do livro, uma espécie de caminho do meio, chamado por ele de "boa governança da evidência": o uso rigoroso, sistemático e tecnicamente válido de evidências, em processos decisórios representativos e responsivos (*accountable*) às populações-alvo das políticas.

Por fim, buscando também alternativas mais moderadas e consequentes para o uso de evidências em políticas públicas, Saltelli e Giampietro (2017) constatam que muitos exercícios correntes de PPBEs consistem em formas de quantificação que buscam otimizar uma entre muitas opções de política, e que geralmente correspondem a uma única perspectiva do problema sob consideração. As perspectivas e os arcabouços alternativos, não contemplados nos exercícios quantitativos, acabam por ser removidos do discurso da política. Em consequência, podem ser elaborados diagnósticos simplistas da situação e do problema a ser tratados, e desconsideradas outras visões de mundo relevantes, da parte de certos atores interessados. O resultado final pode ser uma prescrição equivocada de uma política pública, com a perda da confiança institucional dos atores envolvidos. Como alternativa, os autores sugerem o que chamam de narrativa quantitativa (*quantitative story-telling*), que procura esboçar um conjunto coerente de

arcabouços (*frames*) possíveis, que representam diferentes ópticas pelas quais os atores veem os problemas sociais.

Em resumo, as três abordagens moderadas que foram citadas como exemplos têm em comum o fato de abandonarem a rígida e restrita hierarquia de tipos evidenciais, típica do modelo racionalista. Dados empíricos e modelos quantitativos, assim como outros métodos afetos às ciências naturais, têm seu valor bastante relativizado nessas abordagens moderadas. Em especial, valorizam-se as fontes e os métodos qualitativos, assim como o papel dos distintos atores como fornecedores de evidências para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Enfim, os modelos mais ao centro do espectro racionalismo-construtivismo não apenas tendem a considerar um leque mais amplo de evidências utilizáveis nas políticas públicas como valorizam a participação política e os diversos tipos de evidências produzidos e usados pelos *stakeholders*.

5 EXPLORANDO AS FRONTEIRAS CONCEITUAIS DA EVIDÊNCIA

Em teoria do conhecimento ou epistemologia – neste estudo, não faço distinção entre as duas disciplinas –, pode-se caracterizar a evidência como uma razão que torna uma crença justificada (fundamentada ou epistemicamente credenciada). Essa razão pode assumir várias formas. Por exemplo, se eu vejo um gramado verde à minha frente, posso dizer que estou justificado, ao menos *prima facie*, em crer que há um gramado verde à minha frente, porque o vejo assim. Ou seja, a evidência que justifica, para mim, a crença de que há um gramado verde à minha frente é constituída por dados ou impressões sensíveis de minha consciência perceptiva, os quais causam em mim a dita crença.

De modo semelhante, se eu me sinto alegre, a minha crença correspondente ("sinto-me alegre") se justifica diretamente por meu estado mental (consciente) ou por meu sentimento de alegria. Nesse caso, trata-se de uma espécie de evidência imediata, diferente daquela do primeiro exemplo.[16] Em geral, os estados mentais conscientes

16. Pois, no caso da percepção sensorial ("vejo um gramado verde diante de mim"), há uma cadeia causal que se inicia no objeto externo da percepção (o gramado), atinge os órgãos dos sentidos (meus olhos), passa pelo sistema nervoso, chegando ao cérebro. Portanto, a crença perceptual se forma após um complicado processo causal, que supostamente se inicia fora da mente do sujeito e é mediado por uma série de outros processos e fenômenos.

de primeira pessoa (me sentir dessa ou daquela forma) conferem uma série de características (indubitabilidade, incorrigibilidade, infalibilidade) às crenças por eles formadas, características que são como que selos de alta garantia de justificação e/ou verdade dessas crenças.

Um terceiro exemplo: seja a crença "Sócrates é mortal", à qual eu lhe dou assentimento com base numa inferência dedutiva, a partir das duas premissas seguintes: "Todo homem é mortal" e "Sócrates é homem". Ora, nesse caso, "Sócrates é mortal" é a conclusão de um argumento (silogismo) logicamente válido, apoiado sobre aquelas premissas – no caso, premissas verdadeiras. A evidência de que disponho para acreditar que Sócrates seja mortal, nesse caso, compõe-se tanto das ditas premissas quanto da validade da regra de inferência dedutiva que me permite sacar aquela conclusão das premissas.

Um último exemplo clássico em epistemologia: sejam as sentenças "chove ou não chove", "2 + 2 = 4" e "todo solteiro é não casado". Elas são tautologias, quer dizer, sua verdade é necessária e deriva imediatamente do significado de seus termos ou de sua construção lógica. Dito de outro modo, o valor de verdade dessas sentenças não se apreende empiricamente, isto é, eu não preciso buscar quaisquer fatos no mundo que as verifiquem. Logo, posso dizer que, para eu estar justificado em crer nessas sentenças, não preciso apoiá-las epistemicamente em qualquer outra razão a não ser a de reconhecer o seu caráter tautológico. Ao entendê-las, eu simplesmente vejo que são verdadeiras. Forçando um pouco a linguagem, também posso dizer que, nessas sentenças, a evidência lhes é imediatamente transparente, razão pela qual elas fazem parte de um grupo conhecido como sentenças autoevidentes.

O que se deseja mostrar com esses exemplos clássicos da teoria do conhecimento é que o termo evidência, já em suas origens mais puras, é polissêmico, multidimensional e irredutivelmente vago em sua semântica. Os exemplos deixam claro que há vários tipos de evidência possíveis: dados sensíveis, estados mentais conscientes de primeira pessoa, premissas e regras de inferência lógica, forma ou estrutura lógica. Poderíamos agregar inúmeros outros exemplos de sentenças ou crenças justificadas por distintos tipos de evidências, pertencentes a diferentes esferas ontológicas (fatos do mundo, fenômenos psicológicos, regras de linguagem etc.), pois o que conta como evidência para apoiar um enunciado, crença, sentença ou proposição é, por sua própria natureza, indefinidamente

variegado. Além disso, vemos, pelos exemplos, que o papel desempenhado pela evidência na justificação de uma crença também é muito variado: pode ir desde uma relação causal (dados sensoriais) até a aplicação de um intrincado conjunto de regras lógicas (argumentos encadeados, por exemplo). De modo semelhante, é bem amplo o espectro do poder de uma evidência justificar sentenças, o que pode variar muito com o contexto. Por exemplo, se apenas uma pessoa declarar ter visto um elefante caminhando pelas ruas de sua cidade, isso até poderá ter algum poder justificatório para a crença de que havia tal elefante. Certamente, porém, se uma multidão de pessoas afirmar ter presenciado esse fato, então o grau de justificação dessa crença será muito maior.

Em suma, fora a característica, bastante geral, de que a evidência, no contexto original da epistemologia, pode tornar uma proposição epistemicamente justificada em algum grau – e fugindo ao complicado problema da justificação epistêmica em si –, pouca coisa a mais pode-se dizer para se definir esse termo ou determinar as condições de aplicação desse conceito, de forma dissociada de um contexto de uso. Em particular, evidência não se presta a definições lógicas precisas, tampouco a uma visão essencialista da realidade à qual o conceito se aplica. Tentar encaixá-lo numa definição exata ou numa essência metafísica acarretaria distorções e equívocos à análise. Em vez disso, em consonância com a metodologia proposta na subseção 2.3 deste estudo, propõe-se tratar aqui o conceito de evidência a partir da abordagem dos jogos de linguagem wittgensteinianos. De acordo com essa abordagem, os diversos tipos de evidência, em epistemologia, ciências naturais e sociais, políticas públicas e outros campos do saber, vinculam-se entre si por semelhanças de família.

É de se esperar que a complexidade do uso do termo evidência, em teoria do conhecimento, se transfira à sua aplicação em outros contextos, por exemplo, o das políticas públicas. Todos os autores analisados neste estudo concordam que há muitos tipos de evidência capazes de prover informações às políticas públicas em suas várias fases, e que esses tipos são muito variados em relação a uma gama indefinidamente ampla de critérios (grau de relevância, poder justificatório, confiabilidade das fontes e métodos e obtenção etc.). Assim, não causa surpresa o fato de que poucos estudos

forneçam definições claras de evidência – quando o fazem, ou se limitam a contextos bem específicos[17] ou propõem caracterizações muito gerais e descontextualizadas.

Desde as origens do movimento das PPBEs no Reino Unido, os documentos oficiais de fins dos anos 1990 já consideravam um amplo leque de evidências para subsidiar as políticas públicas (ver nota de rodapé 7). Uma das autoridades a participar do processo reformista britânico, Davies (2004) classificou essas evidências em tipos, cujo número chega a uma dúzia: revisões sistemáticas; estudos individuais (*single studies*); estudos-piloto e estudos de casos; evidência dos *experts*; evidência da internet; evidência de impacto; evidência de implementação; evidência analítica descritiva; atitudes públicas e entendimento comum; modelagem estatística; evidência econômica; e evidência ética. Ademais, possíveis fontes de evidências para fornecer informações às políticas públicas incluem fotos, textos literários, arquivos ou registros oficiais, materiais autobiográficos, arquivos de jornais, relatos etnográficos etc. Há também uma montanha de dados quantitativos primários e secundários, obtidos a partir das mais diversas fontes (levantamentos de agências governamentais, experimentos científicos etc.) e que podem contar como evidências de alto valor. Os métodos de obtenção, por seu turno, apresentam também uma grande pluralidade.

Em relação ao que genericamente chamamos aqui de valor da evidência (poder evidencial, peso ou poder justificatório), pode-se dizer que ele pode variar, entre outras coisas, segundo seu contexto de uso e a instituição que produz a evidência em questão. Por exemplo, Doberstein (2016), em um estudo realizado no Canadá, chegou à conclusão de que, independentemente de seu conteúdo, a pesquisa acadêmica é mais crível aos analistas de políticas do que as realizadas por *think tanks* e organizações de *advocacy*. No entanto, essa regra, que parece tão evidente, não é imune a contraexemplos.[18]

17. Ver, por exemplo, Capriati (2018), que estipula o significado de evidências, no contexto de seu estudo, como nada mais do que as informações usadas como meios para se estimar os programas sociais mais custo-efetivos.
18. É possível imaginar o caso de uma autoridade (política, técnica ou ambas) cuja opinião pessoal em determinada subárea de política tenha mais peso do que as pesquisas disponíveis, sobretudo se houver dúvidas quanto à objetividade, transparência e rigor metodológico dessas pesquisas. De fato, Veselý, Ochrana e Nekola (2018), estudando o caso da República Tcheca, encontraram razões para sustentar que, a despeito de haver longa tradição no uso de pesquisas em apoio às políticas públicas naquele país, o uso de evidências muitas vezes é preterido em favor da experiência imediata e pessoal dos *policy makers*.

Na literatura, destacam-se alguns paradigmas de métodos e fontes de obtenção de evidências utilizáveis em políticas públicas. Em especial nas perspectivas mais racionalistas, tais métodos e fontes gozam de alto valor epistêmico para embasar e prover informações àquelas políticas. Nos parágrafos seguintes, três desses paradigmas são citados e discutidos com brevidade.

Em vários ramos de políticas, a começar pela área de saúde, as revisões sistemáticas gozam de alto prestígio como fontes ou métodos de obtenção de evidências de boa qualidade. De fato, essas revisões têm sido um elemento fundamental do desenvolvimento da ciência. Dialogando semanticamente com expressões como síntese de pesquisa, revisão de literatura, meta-análise e outras, as revisões sistemáticas têm por objetivo reunir, sistemática e sinteticamente, os resultados de estudos científicos sobre determinado tema. Muitos as consideram uma das melhores formas de se obter uma síntese útil, precisa e correta do estado da arte sobre o que funciona em determinada área de política pública, desde que sigam certas normas.[19] Não há, contudo, e apesar de seus méritos, unanimidade entre os pesquisadores quanto ao seu valor em políticas públicas.[20]

Os EACs são outro método de se produzir evidências, entusiasticamente defendidos por autores como Haynes *et al.* (2013) como o melhor instrumento para se determinar se uma política pública funciona. Apesar de os EACs serem mais usados na avaliação de políticas de saúde – registrando-se, em menor grau, nas políticas de bem-estar social, educação, justiça criminal e programas de desenvolvimento internacional –, ainda têm sido relativamente pouco usados na maioria das áreas de políticas públicas. Embora esses experimentos possam responder à questão de qual intervenção (A, B, C ...), em dada amostra populacional, apresenta melhores resultados, eles dizem muito pouco sobre os mecanismos e as causas desses resultados (Nutley, 2003, p. 6).

19. Entre essas normas, situam-se: *i)* voltar-se para responder a uma questão específica, ou conjunto de questões específicas; *ii)* usar protocolos para orientar o processo de revisão; *iii)* procurar identificar tanta pesquisa relevante quanto possível; *iv)* avaliar a qualidade das pesquisas incluídas na revisão; *v)* sintetizar os achados de pesquisas dos estudos incluídos na revisão; e *vi)* atualizar-se periodicamente (Nutley, 2003, p. 8).

20. Pawson (2002, p. 179), por exemplo, refletindo sobre dois tipos de revisões sistemáticas – as meta-análises e as revisões narrativas –, conclui que as "meta-análises acarretam lições descontextualizadas, ao passo que as revisões narrativas concluem com recomendações sobrecontextualizadas". Entre essas duas, haveria um enorme espaço intermediário para abordagens alternativas, que sejam tanto sensíveis às condições locais dos programas quanto capazes de prover lições aplicáveis a novos casos.

Outro método, consagrado na literatura, de obtenção de evidências em políticas públicas são os projetos ou programas-piloto. A despeito de suas celebradas vantagens – em certas situações os projetos-piloto são o que de mais próximo se pode chegar de experimentos científicos sociais –, esse método também tem seus limites, pois, como mostra Sanderson (2002, p. 11), pode levar muito tempo até que um projeto-piloto produza seus efeitos e até que esses efeitos possam ser isolados para fins de avaliação. Além disso, especialmente quando se desejam mudanças profundas e abrangentes – atitudes pessoais, reformas institucionais etc. – com a política em questão, as condições sob as quais um projeto-piloto é implementado podem diferir substancialmente daquelas da plena implementação da política.

Em suma, o conceito de evidência que está no centro do que se entende por PPBEs se apreende mais por uma enumeração de seus casos particulares – em que se observa um ou outro caso de referência, como as revisões sistemáticas, os EACs e os projetos-piloto – do que por qualquer tentativa de definição precisa. A análise elucidativa, nesse caso, consiste em proceder-se à apresentação de exemplos diversos, que iluminam esse ou aquele aspecto do conceito, sem, entretanto, jamais fechá-lo. O método utilizado compõe-se também na adução de analogias e da contraposição da evidência a uma miríade de contextos em que ela é usada. Dito de outro modo, não se pode definir exatamente o que a evidência é, no sentido, por exemplo, de que se pode muito bem dizer o que é um triângulo isósceles. Antes, a ideia de evidência pode ser apenas suscitada, sugerida, despertada na mente do interlocutor. No máximo, podemos divisar semelhanças de família entre os diferentes tipos de evidência que subsidiam as políticas públicas, mas não podemos apontar uma propriedade necessária a todos.

A vagueza, pluralidade e multidimensionalidade dos conceitos de evidência e PPBEs nos convidam menos a um entendimento lógico deles do que a um uso pragmático. Claro, uma maneira de lidar com a pluralidade e a multidimensionalidade na aplicação dos conceitos em pauta é a categorização, ou seja, a construção de taxionomias, tipologias. Esse caminho foi percorrido por Upshur *et al.* (2001), Davies (2004), Mulgan (2005), Veselý, Ochrana e Nekola (2018) e outros. Um dos problemas das tipologias, porém, é que não se pode fugir a um considerável grau de arbitrariedade ao criá-las. Quando se fala de tipos de evidências, mesmo tomando exemplos particulares como pontos de partida, podem-se criar chaves de categorização com base em fontes, métodos, instrumentos e outras inúmeras características das evidências.

A priori, nenhum critério categorial é melhor do que o outro; o contexto e o propósito de aplicação, que jamais são absolutos, é que poderão determinar que tipologia será a mais adequada. As tipologias, contudo, podem ser úteis, desde que ajudem a promover alguma racionalização a uma massa disforme de possíveis evidências iniciais com a qual se deparam analistas de políticas e *policy makers*.

De acordo com o tipo de análise elucidativa empregado neste trabalho, o significado de um termo ou a aplicação de um conceito, como o de evidência, é revelado gradualmente pelo uso que se faz dele. Baker e Hacker (2005, p. 77), ao analisarem o papel da sentença em Wittgenstein, afirmam que a relação do uso de uma sentença com o que ela representa é análoga à relação do uso de uma figura (imagem, pintura, fotografia, descrição pictórica etc.) com o que ela representa. Assim como na sentença, é o uso que se faz da figura em circunstâncias apropriadas – por exemplo, em um livro de estórias, em um manual de instruções etc. – que revela o assunto representado. Analogamente, em políticas públicas, o uso que se fizer das evidências – nos contextos, pelos atores e com os propósitos determinados – é que indicará o que elas realmente são.

A analogia com o apreciar de uma pintura é muito útil aqui. Ao tentarmos definir conceitos como o de evidência e o de PPBEs, é como se desejássemos contemplar uma pintura, mas estivéssemos demasiadamente perto do quadro – imersos na linguagem –, de modo que não conseguimos ver senão imagens confusas. O que se precisa é de um método que forneça uma visão panorâmica da linguagem, dos contextos em que os termos de interesse são usados. Um método razoável é aquele que nos coloque em contato com o objeto a uma meia distância: nem nas lonjuras abstratas e descontextualizadas das definições lógicas e essencialistas, tampouco com os olhos colados na tela, numa hipercontextualização que talvez nos faça ver os mínimos detalhes do objeto, mas nos prive da visão do conjunto.

Portanto, ao aplicarmos o método proposto neste estudo para a escolha concreta dos casos de evidências usadas em políticas públicas no Brasil, precisaremos de um refinamento metodológico que nos aproxime de uma distância razoável do objeto de nossa análise – a pintura que queremos apreciar.[21]

21. Esse refinamento, no entanto, será deixado para o próximo relatório de caráter conceitual, metodológico e teórico que será feito em sequência a este, no contexto da pesquisa "O que informa as políticas públicas federais brasileiras?", referida na apresentação deste texto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, procurou-se elucidar o conceito de evidência que está no centro das PPBEs. Lançou-se mão de uma revisão da literatura especializada internacional – há poucos trabalhos sobre o uso das evidências nas políticas públicas em solo nacional – e de um método geral de análise conceitual inspirado na obra madura do filósofo austríaco Ludwig Wittgenstein.

A falta de consenso na literatura acerca do que vem a ser PPBEs não é por acaso, dada a complexidade do assunto. Para enfrentar essa complexidade, o método adotado neste estudo – que deve ser aperfeiçoado em trabalho posterior, no contexto mais amplo desta pesquisa – contemplou a evolução histórica das PPBEs, a articulação de seus pressupostos epistemológicos e, finalmente, uma tentativa de elucidação, a partir de uma visão panorâmica do terreno conceitual das evidências. De princípio, assumiu-se que o conceito de evidência é irremediavelmente vago, impreciso e multidimensional, o que não significa que ele seja impenetrável à análise racional, tampouco que seja inútil para as políticas públicas. Razões teóricas foram aduzidas em apoio a essa tese.

O conteúdo deste trabalho é limitado quanto ao seu poder de encaminhar, de forma mais concreta e específica, os estudos empíricos – quantitativos e qualitativos – a ser empreendidos nas fases seguintes da pesquisa "O que informa as políticas públicas federais brasileiras?". Não obstante, provê-se aqui um conjunto de diretrizes orientadoras, de caráter conceitual, metodológico e teórico, capaz de auxiliar no desenho das partes mais aplicadas da pesquisa. A seguir, resumem-se essas diretrizes.

Em primeiro lugar, o método analítico e elucidativo usado neste texto recomenda a construção de um modelo de PPBEs, com a explicitação de seus pressupostos epistemológicos de fundo, que o situe numa perspectiva moderada em relação aos tipos puros racionalista e construtivista (ver seção 4). Por um lado, o pano de fundo conceitual, de princípios normativos mais gerais e epistemológicos, deve reconhecer o caráter conjectural do conhecimento social e político, assim como o ambiente de incerteza e a racionalidade limitada que condicionam estruturalmente as decisões dos *policy makers*. Por outro lado, não se deve renunciar à busca de um conhecimento cada vez mais amplo, sistemático e criteriosamente avaliado a respeito dos processos sociais e das políticas públicas. Isso implica não desprezar as evidências produzidas e usadas

por todos os atores interessados nas áreas de políticas públicas que vierem a ser objetos específicos da atual pesquisa. Antes, o esforço deve consistir em um uso ponderado dos melhores métodos disponíveis – quantitativos e qualitativos, conforme seja mais adequado ao contexto e aos propósitos da análise – para o tratamento das evidências, dispostas num amplo espectro.

Em segundo lugar, é necessário enfatizar a dimensão de uso das evidências pelos burocratas e *policy makers*. O uso das evidências, tão destacado nas preocupações principais da pesquisa "O que informa as políticas públicas federais brasileiras?", é também um critério pragmático fundamental na elucidação conceitual das evidências utilizáveis em políticas públicas. Essa é mais uma razão para, numa fase posterior da mesma pesquisa, concentrar mais esforços reflexivos nessa dimensão pragmática.

Ao delimitar-se um contexto de uso de evidências, não se deve perder de vista o fato de que elas funcionam como instrumentos – ferramentas – nas mãos de atores interessados e envolvidos em um processo de política pública, com determinados propósitos conscientes. Os atores agem com base em seu acervo de crenças, valores e conhecimentos – para os quais contribuem as próprias evidências – e o fazem com intenções e motivações que praticamente definirão o contexto em questão e, por conseguinte, o significado de evidência. Por exemplo, as evidências podem ser usadas para a construção de narrativas convincentes em favor de certas políticas em prol do bem comum. Essas narrativas, entretanto, também podem visar a vários outros propósitos não revelados (prestígio e sucesso em carreiras individuais, por exemplo), servindo, entre outras coisas, para ampliar a assimetria das relações de poder entre os atores partícipes das políticas públicas (Stevens, 2011). Noutra linha, é possível imaginar que a evidência e seu uso, especialmente os dados empíricos quantitativos e passíveis de modelagem estatística, possam ter um papel simbólico no âmbito das políticas públicas, que é o de conferir respeitabilidade à atividade de certos analistas de política e *policy makers*. Essa respeitabilidade deve ser entendida num sentido normativo, como racionalidade, cientificidade, tecnicidade, efetividade e outros valores epistêmicos e de outras ordens. Imagino que muito do interesse no uso de evidências em políticas públicas, no Brasil e alhures, se deva ao potencial desse apelo valorativo das evidências ao *status* social dos atores que trabalham na esfera política *lato sensu*. Evidentemente, há aqui uma oportunidade para o uso ideológico e meramente retórico das PPBEs, como alertado na seção 4.

Finalmente, a despeito da ambição implícita na pergunta que sintetiza o problema da pesquisa, é preciso vencer a tentação da generalização, até porque os métodos qualitativos a ser usados – *surveys*, estudos de caso – não permitirão inferências seguras sobre as propriedades do todo. Para calibrar a distância em relação ao objeto de estudo, é preciso atenção aos critérios de escolha dos casos. É desejável, antes de tudo, que a escolha dos critérios de seleção dos casos esteja bem justificada, por uma abordagem teórica adequada, porém, sem desconsiderar critérios mais pragmáticos, como a disponibilidade de recursos financeiros e de tempo, bem como o acúmulo de conhecimento nas instituições responsáveis pela pesquisa – Ipea, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) e Institute of Development Studies (IDS). Além disso, é interessante que sejam selecionados casos de diferentes áreas de política, regiões geográficas, instituições, graus de importância na agenda de políticas públicas, temporalidades e fases do ciclo das políticas públicas, atores interessados e outros.

REFERÊNCIAS

BAKER, G. P.; HACKER, P. M. S. **Wittgenstein**: understanding and meaning – part I: essays. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.

BARBRY, C. Qu'est-ce que lu courant 'evidence-based' dans les politiques publiques? **La 27e Région**, Paris, 11 oct. 2016a. Disponível em: <https://tinyurl.com/yx4zunv3>. Acesso em: 8 maio 2019.

_____. Les débats autour de l' "evidence-based policymaking". **La 27e Région**, Paris, 11 oct. 2016b. Disponível em: <https://bit.ly/3bpeKSY>. Acesso em: 8 maio 2019.

BARRETO, J. O.; SOUZA, N. M. Avançando no uso de políticas e práticas de saúde informadas por evidências: a experiência de Piripiri-Piauí. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 1, p. 25-34, 2013.

BRADDON-MITCHELL, D.; NOLA, R. (Eds.). **Conceptual analysis and philosophical naturalism**. Cambridge (USA); London: The MIT Press, 2009.

CAPRIATI, M. **Evidence-based policy cause area report.** London, United Kingdom: Founders Pledge, Nov. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2upGs1u>.

CARNAP, R. Überwindung der metaphysik durch logische analyse der sprache. **Erkenntnis**, v. 2, n. 1, p. 219-241, 1932.

CHALMERS, D.; JACKSON, F. Conceptual analysis and reductive explanation. **The Philosophical Review**, v. 110, n. 3, p. 315-360, July 2001.

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.

DESCARTES, R. Discours de la Methode. *In*: COUSIN, Victor. **Oeuvres de Descartes**. Paris: De Lachevardière, 1824. t. 1.

DOBERSTEIN, C. Whom do bureaucrats believe? A randomized controlled experiment testing perceptions of credibility of policy research. **The Policy Studies Journal**, v. 45, n. 2, 2016.

EDDY, D. M. Evidence-based medicine: a unified approach. **Health Affairs**, v. 24, n. 1, 2005.

EVIDENCE-BASED MEDICINE WORKING GROUP. Evidence-based medicine: a new approach to teaching the practice of medicine. **Journal of the American Medical Association**, v. 268, n. 17, p. 2420-2425, 1992.

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.

GEORGESCU-ROEGEN, N. Methods in economic science. **Journal of Economic Issues**, v. 13, n. 2, p. 317-28, June 1979.

GUYATT, G. H. Evidence-based medicine. **ACP Journal Club**, v. 114, n. 2, p. A16, 1991.

HAYNES, L. *et al*. Testar, aprender, adaptar: desenvolver as políticas públicas mediante experimentos aleatórios controlados. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 41, p. 12-43, jul./dez. 2013.

JACKSON, F. **From metaphysics to ethics**: a defense of conceptual analysis. Oxford; New York: OUP, 1998.

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

LANTHORN, H. Have evidence, will… um, erm? **Heather Lanthorn**, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2OOQobI>. Acesso em: 3 Nov. 2014.

LEWIS, C. S. **The four loves**. San Diego; New York; London: Harcourt Brace & Company, 1988.

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.

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

NUTLEY, S. Bridging the policy-research divide: reflections and lessons from UK. *In*: FACING THE FUTURE: ENGAGING STAKEHOLDERS AND CITIZENS IN DEVELOPING PUBLIC POLICY, 2003, Canberra, Australia. **Proceedings...** Canberra: National Institute of Governance Conference, Apr. 2003.

OXMAN, A. *et al*. What is evidence-informed policymaking? **Health Research Policy and Systems**, v. 7, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3brUpfO>.

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

PAWSON, R. Evidence-based policy: in search of a method. **Evaluation**, v. 8, n. 2, p. 157-181, 2002.

PLEWIS, I. Educational inequalities and education action zones. *In*: PANTAZIS, C.; GORDON, D. (Eds.). **Tackling inequalities**: where are we now and what can be done. Bristol: Policy Press, 2000.

QUINE, W. van O. Main trends in recent philosophy: two dogmas of empiricism. **The Philosophical Review**, v. 60, n. 1, p. 20-43, Jan. 1951.

RALSTON, S. L. *et al*. Clinical practice guideline: the diagnosis, management, and prevention of bronchiolitis. **American Academy of Pediatrics**, v. 134, n. 5, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2UHRXvS>.

RODRIGUEZ-PEREYRA, G. The problem of universals and the limits of conceptual analysis. **Philosophical Papers**, v. 31, n. 1, p. 39-47, Mar. 2002.

RUSSELL, B. A filosofia do atomismo. *In*: ___. **Lógica e conhecimento**. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1974. v. 42, p. 59-141. (Coleção Os pensadores).

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

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

SEARLE, J. R. **Os actos de fala**. Coimbra: Livraria Almedina, 1984.

SILVEIRA, A. M. da. **Filosofia e política econômica**: o Brasil do autoritarismo. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1987.

SOLESBURY, W. Evidence based policy: whence it came and where it's going. **ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice**, v. 1, Oct. 2001.

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. 237-255, Apr. 2011.

STRUNTZ, S. Is conceptual vagueness an asset? Arguments from philosophy of science applied to the concept of resilience. **Ecological Economics**, v. 76, p. 112-118, 2012.

UNITED KINGDOM. Cabinet Office. **Modernising government white paper**. London: Centre for Management and Policy Studies, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/38mfYfK>. Acesso em: 27 jun. 2019.

UPSHUR, R. E. G. *et al*. Meaning and measurement: an inclusive model of evidence in health care. **Journal of Evaluation in Clinical Practice**, v. 7, n. 2, p. 91-96, 2001.

VESELÝ, A.; OCHRANA, F.; NEKOLA, M. When evidence is not taken for granted: the use and perception of "evidence" in the Czech Republic ministries. **The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 11, n. 2, Dec. 2018.

WITTGENSTEIN, L. **Investigações filosóficas**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AUSTIN, J. L. **Philosophical papers**. 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1970.

BANURI, S. *et al*. Biased policy professionals. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 8113, June 2017.

BOSWELL, C.; SMITH, K. Rethinking policy 'impact': four models of research-policy relations. **Palgrave Communications**, v. 3, n. 44, p. 1-11, 2018.

CAIRNEY, P. The UK government's imaginative use of evidence to make policy. **British Politics**, v. 14, n. 1, p. 1-22, 2019.

DOBERSTEIN, C. The credibility chasm in policy research from academics, think tanks, and advocacy organizations. **Canadian Public Policy**, v. 43, n. 4, 2017.

FREGE, G. Begriffsschrift. *In*: GEACH, P.; BLACK, M. (Eds.). **Translations of the philosophical writings of Gottlob Frege**. Oxford: Basil Blackwell, 1952.

_____. Über Sinn und bedeutung. **Zeitschrift für Philosophie und Philosophische Kritik**, p. 25-50, 1892.

GETTIER, E. Is justified true belief knowledge? **Analysis**, v. 23, n. 6, p. 121-123, 1963.

HALPIN, D. R.; FRAUSSEN, B. Conceptualizing the policy engagement of interest groups: involvement, access and prominence. **European Journal of Political Research**, v. 56, p. 723-732, 2017.

HEAD, B. W. Relationships between policy academics and public servants: learning at a distance? **Australian Journal of Public Administration**, v. 74, n. 1, p. 5-12, 2015.

HEAD, B. *et al*. Are policy-makers interested in social research? Exploring the sources and uses of valued information among public servants in Australia. **Policy and Society**, v. 33, n. 2, p. 89-101, 2014.

HORNSBY, A. N.; LOVE, B. C. How decisions and the desire for coherency shape subjective preferences over time. **PsyArXiv**, 2 Mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2tQsfKu>.

IRIARTE, A. D. Políticas públicas basadas en evidencia: aperturas y clausuras para el trabajo social chileno. **Revista Perspectivas**, n. 24, p. 193-209, 2013.

ISETT, K. R. *et al*. Caveat emptor: what do we know about public administration evidence and how do we know it? **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 20-23, 2015.

KIRCHHOFF, J.; NIKOLKA, T. How evidence-based is regulatory policy? A comparison across OECD governments. **IFO DICE Report**, v. 15, p. 45-48, Dec. 2017.

KOUAMÉ, A. T. Evaluation for policy-making: are we there yet? **IEG**, Sept. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/39qKXHN>.

LOPES, L. S.; TOYOSHIMA, S. H. Evidências do impacto da corrupção sobre a eficiência das políticas de saúde e educação nos estados brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 41, jul./dez. 2013.

MOORE, G. E. **Escritos filosóficos**. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

MOSELEY, A.; TIERNEY, S. Evidence-based practice in the real world. **Evidence & Policy**, v. 1, n. 1, p. 113-19, 2005.

NEWMAN, J. *et al*. Policy capacity and evidence-based policy in the public service. **Public Management Review**, v. 19, n. 2, p. 157-174, 2017.

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 Sciences**, v. 41, n. 4, p. 335-355, 2008.

PINTO, A.; NATALINO, M. A. de C.; SARDINHA, L. M. V. Desafios de avaliar em um contexto de grandes transformações sociais: a experiência da SAGI (MDS). *In*: FERRAREZI, E. (Org.). **SAGI/MDS**: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília: [s.n.], 2016.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. Department of Planning, Monitoring and Evaluation. **What is evidence-based policy-making and implementation?** Pretoria: DPME, Oct. 2014.

RYLE, G. **The concept of mind**. London: Hutchinson House, 1949.

SHAXSON, L. Is your evidence robust enough? Questions of policy makers and practitioners. **Evidence & Policy**, v. 1, n. 1, p. 101-112, 2005.

SNYMAN, K. *et al*. Poor housing construction associated with increased malaria incidence. **American Journal of Tropical Medicine and Hygiene**, v. 92, n. 6, p. 1207-1213, 2015.

TORRES-PEREIRA, C. Oral cancer public policies: is there any evidence of impact? **Brazilian Oral Research**, v. 24, n. 1, p. 37-42, 2010.

WITTGENSTEIN, L. **Tractatus logico-philosophicus**. São Paulo: Edusp, 2001.

YOUNG, K. *et al*. Social science and the evidence-based policy movement. **Social Policy & Society**, v. 1, n. 3, p. 215-224, July 2014.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Louise de Freitas Sarmento (estagiária)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765