

Políticas Públicas baseada em Valores e informada por Evidências

Paulo Jannuzzi¹

Políticas Públicas Baseada em Evidências (PPBE) é uma escola de pensamento que preconiza o uso do conhecimento científico no desenho e avaliação de programas e intervenções governamentais. À primeira vista e ao senso comum, pode ser encarada como uma bandeira sensata e meritória defender que programas sociais teriam muito a ganhar em sua efetividade se as decisões dos gestores públicos se pautassem mais pelo que os cientistas - e não o que os políticos – tenham a dizer sobre elas. Como defendem os evidencionistas, os métodos, técnicas e instrumentos da PPBE levariam mais eficiência aos programas públicos e produziriam o tão desejado impacto social, com menor uso de recursos da sociedade. Essa concepção tecnicista acerca de processo de formulação e avaliação de políticas e programas ganhou força no contexto do receituário de gerencialismo da Nova Administração Pública dos anos 1980-1990, no Reino Unido e Estados Unidos (Parkhurst 2017). Mas essa crença no poder iluminador da Ciência e no espírito público dos Cientistas não é apenas ingênua, mas uma aposta perigosa. Uma reflexão mais profunda sobre governos tecnocráticos pode revelar que a decisão científica em detrimento da decisão política sem base técnica pode gerar consequências negativas e danosas para sociedade, já vivenciadas em governos autoritários na Alemanha, no Chile e no Brasil.

Os limites éticos, políticos e operacionais de uma administração tecnocrática em contextos democráticos foram apontados há um bom tempo por Lindblom (1991). Ele aponta quatro motivações para precedência da política em detrimento da “análise científica” no processo de formulação das políticas públicas. Em primeiro lugar as Ciências Sociais não têm explicações infalíveis e plenamente consensuais sobre os fenômenos estudados, menos ainda para as problemáticas complexas e multideterminadas tratadas pelas políticas públicas. Para uma mesma questão pública, diferentes analistas de políticas públicas podem ter recomendações muito diversas. O discurso científico é menos uma demonstração cabal hipotético-dedutiva de “uma verdade universal” e mais uma narrativa de achados derivados de um programa de pesquisa reconhecido como relevante e consistente com os princípios e previsões do paradigma partilhado pela

¹ Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE. Pesquisador colaborador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp. Diretor do Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas (www.ciap.org.br).

comunidade epistêmica a que se pertence (Kropf, Ferreira 1998).

Em segundo lugar, lembra Lindblom, que a decisão pública envolve valores e escolhas muito além do ambíguo e elástico “interesse público”. Nas decisões em políticas públicas há quem ganhe e há quem perca, seja a escolha orientada por um princípio benthamiano de “maximização da utilidade para o máximo de pessoas”, paretiano de “beneficiar a todos ou parte deles, sem prejudicar os demais”, meritocrático de “privilegiar o esforço individual, qualquer que seja a situação” ou solidário de “garantir a todos um mínimo de dignidade”. Esses princípios orientam diferentes escolhas no desenho de políticas: universais ou focalizadas, alocativas ou redistributivas, regulatórias ou indutivas.

Os princípios de justiça influenciam, inclusive, quais são as demandas reconhecidas ou problemas sociais a serem enfrentados, terceiro “dilema” entre a vontade política e a razão técnica na decisão em políticas públicas em contextos democráticos. Diagnósticos baseados em estudos e informação exaustiva não resolvem quais devem ser a lista e prioridade dos problemas a serem encampados na agenda de políticas públicas. Acesso à educação, saúde universal, desigualdade, pobreza, baixa qualificação profissional são demandas ou questões sociais priorizadas de forma diferente segundo cada um dos princípios de justiça ou entendimento do interesse público acima apontados.

Como quarto e último argumento em defesa da precedência da política em detrimento da “análise científica”, o autor lembra que a decisão política tem seu tempo e custo; não pode esperar indefinitivamente a produção de estudos balizadores, nem implicar em alocação de recursos despropositados. O capital político se esvai com o tempo, a menos que seja mantido ou reforçado com decisões acertadas no momento requerido.

Em contextos democráticos, informação qualificada e plural confere lastro técnico para a decisão inexoravelmente política sobre as políticas públicas. Evidências importam às políticas públicas se derivadas de processos conscientemente orientados por valores públicos. Como o elenco de evidências que subsidiam a tomada de decisão tem consequências políticas, econômicas e sociais sobre a sociedade, beneficiando alguns e afetando outros, é importante que o decisor público disponha de um conjunto plural de evidências, produzidas segundo as diferentes perspectivas valorativas e visões de mundo que orientam as equipes que produzem evidências e pesquisas de avaliação de programas.

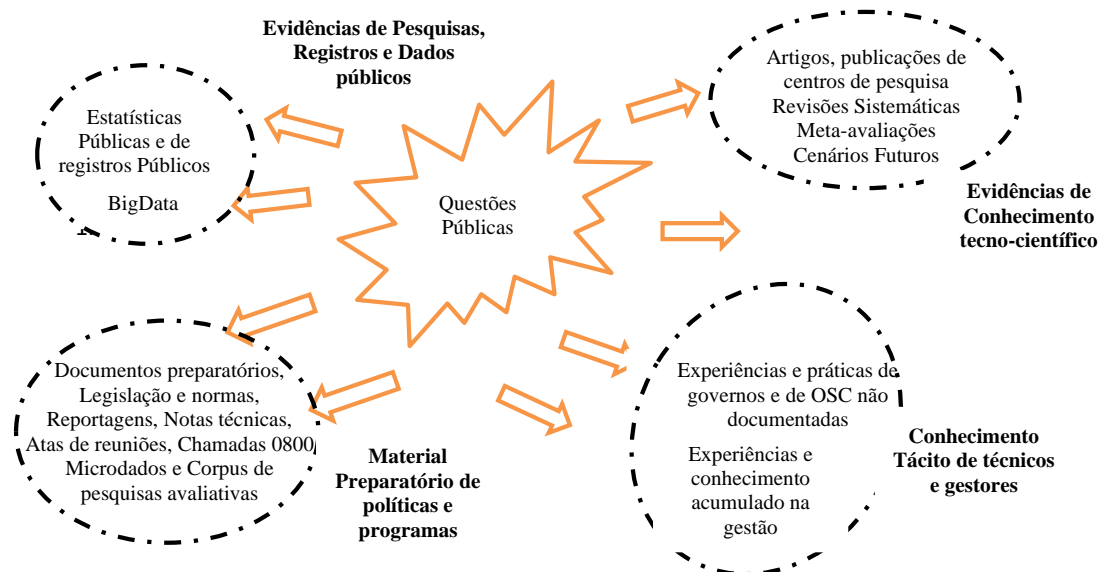
Políticas Públicas baseada em Valores e informadas por Evidências (PPVE) parece ser, pois, uma perspectiva mais condizente/progressista e menos

ingênuo/tecnocrática que a PPBE, como discutido em Jannuzzi (2024). Nessa abordagem, constituem evidências o conjunto de dados, estatísticas, estudos, documentos preparatórios e, adicionalmente, o conhecimento tácito acerca das políticas públicas e seus programas, voltados a subsidiar o desenho, implementação e aprimoramento de suas atividades, produtos e resultados (Figura 1). Não é uma definição tão restritiva como a preconizada originariamente pela comunidade PPBE- dados derivados de pesquisas experimentais e correlatas- nem uma conceituação tão ampla que abarcaria todo o conhecimento técnico e científico mobilizável para a Análise de Políticas Públicas. Como demonstram os diversos estudos compilados por Koga *et al* (2022), evidência é um tipo de informação de natureza instrumental para subsidiar o aprimoramento de políticas e programas, que desvelem aspectos específicos sobre os públicos-alvo, sobre os desafios de implementação, sobre os resultados das políticas e programas nos vários contextos territoriais e político-institucionais em que operam.

Vale apontar que ainda que seja um termo consolidado no vocabulário técnico internacional da área e incorporado aparentemente de forma acrítica no léxico nacional, o termo Evidência parece ser uma escolha terminológica infeliz. Evidência remete ao cotidiano jurídico-policial, como indícios e provas de um delito criminal, a serem apresentadas de forma incontestada em um julgamento. Talvez amenize esse desconforto o fato de o termo ter sido emprestado do movimento “Medicina baseada em Evidências” dos anos 1980, que preconizava o uso mais sistemático de achados das pesquisas médicas nos cuidados dos pacientes e, em especial, nos sistemas públicos de saúde (Pinheiro 2020). Dados, informação, conhecimento ou subsídios informacionais seriam vocábulos técnicos mais apropriados para designar o insumo básico aqui referido.

O mais importante a ressaltar é que Evidências não falam por si mesmas. Políticas Públicas se inspiram em Valores que, por sua vez, orientam as escolhas do que observar, do que medir, do que avaliar. Para o bem das políticas, programas e do país, menos PPBE e mais PPVE !!

Figura 1: Evidências para Políticas Públicas em suas várias roupagens



Fonte: do autor

Bibliografia referida:

JANNUZZI, P.M (2024). **Políticas Públicas, Valores e Evidências em tempos de Inteligência Artificial**. Campinas: Alínea.

KOGA, N. *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil : conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília, IPEA, 2022.

KROPF, S. P; FERREIRA, L. O. A prática da ciência: uma etnografia no laboratório. **História Ciências Saúde-Manguinhos**, v. 4, n. 3, p. 589-597, 1998.

LINDBLOM, C.E. **El proceso de elaboracion de políticas públicas**. Madrid: MAP, 1991.

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

PINHEIRO, M. **Políticas Públicas Baseada em Evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual**. Brasília: IPEA, 2020 (Texto pra Discussão 2554).