



POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS: UM DEBATE NECESSÁRIO

É preciso que, de um lado, o extremismo ideológico que ignora e falsifica a realidade e, de outro, o positivismo gerencialista não nos ceguem para a importância de discutir visões de bem comum que perpassam o desenho das políticas públicas.

Daniel Pereira Andrade – Professor da FGV EAESP.
E-mail: daniel.andrade@fgv.br

Resumo

Objetivo: discutir a questão das políticas públicas baseadas em evidências para além da suposta transparência dos indicadores quantitativos, mostrando como noções implícitas de bem comum informam tanto o que e como medir como também as estratégias adotadas para atingir os resultados.

Estado da arte: a visão gerencialista de administração pública busca desencantar o debate sobre o modelo de bem comum, substituindo o juízo político por instrumentos econômicos de avaliação. Com isso, os parâmetros para as decisões políticas não precisariam recorrer a formas de comunicação retóricas e deliberativas, típicas da política democrática.

Originalidade: o artigo repolitiza as políticas públicas ao mostrar como o gerencialismo fomenta tacitamente determinado modelo de ordem social baseado na sociedade de mercado, buscando retirá-lo do escrutínio público por meio de seu positivismo tecnicista.

Impactos: as críticas e propostas do artigo podem ajudar gestores públicos, professores, alunos de administração pública e cidadãos em geral a refletirem sobre modelos de políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas, evidências, indicadores quantitativos, bem comum, forma social da existência.

Ascensão de governos populistas de extrema-direita favoreceu a troca dos ganhos aferíveis de políticas públicas por medidas baseadas em teorias da conspiração e em notícias falsas¹. A guerra cultural foi acompanhada por apagões de dados, pela luta no interior e contra instituições estatais e pelo desmonte em diversas áreas. Nos casos em que esses líderes foram derrotados eleitoralmente, houve um festejado retorno das políticas públicas baseadas em evidências (PPBE). Mas é preciso que, de um lado, o extremismo ideológico que ignora e falsifica a realidade e, de outro, o positivismo gerencialista não nos ceguem para a importância de discutir visões de bem comum que perpassam o desenho das políticas públicas. Nesse sentido, é possível analisar criticamente as PPBE sem cair no negacionismo.

Há amplo debate na administração pública sobre o que são evidências e sobre as formas variadas de produzi-las. Em um extremo, existem percepções positivistas idealizadas, que veem as evidências como fatos ou verdades a serem respeitados de maneira imparcial, determinando aos tomadores de decisão uma linha de atuação sem preconceitos ideológicos. No outro, aparecem percepções céticas, fundamentadas na ideia de que a complexidade dos problemas envolvidos nas políticas cria dificuldades para recorrer à ciência. Ou ainda, que as próprias ciências estão assentadas em pressupostos políticos e relações de poder. Entre um e outro, há posições pragmáticas e/ou inclusivas que levam em consideração o contexto, a multiplicidade de fatores e os variados métodos que ajudam a criar uma imagem enriquecida da situação, esclarecendo assim as escolhas políticas dos formuladores².

Este artigo posiciona-se contra o racionalismo ingênuo que permeia a defesa de uma abordagem gerencialista das PPBE, mostrando que a reivindicação positivista já é inseparável de determinada visão de ordem social. A ideia central é que, se não se deve negar a importância dos dados nem dos métodos científicos para o conhecimento da realidade, tampouco se deve abrir mão do escrutínio democrático dos valores e das relações de poder que perpassam as políticas públicas.

É importante notar que as preferências políticas não estão presentes apenas na definição das agendas, dos públicos-alvo e dos objetivos a serem atingidos. Este artigo recorre à sociologia da quantificação³ e aos estudos de governamentalidade⁴ para mostrar que visões valorativas informam ao menos outras duas dimensões das políticas públicas que por vezes são esquecidas ou obliteradas: os indicadores quantitativos e as estratégias práticas para atingir os resultados.

Primeiramente, os indicadores quantitativos e os modelos matemáticos costumam ser tomados como um tipo superior de evidência por sugerir “precisão, predição e controle”⁵. Mas os indicadores não devem ser vistos como um retrato transparente e pré-interpretativo da realidade. A produção de números é baseada em pressupostos teóricos e valorativos sobre o que e como medir e avaliar⁶. O recurso aos números pode servir não apenas como uma simplificação da realidade para fins práticos, porém igualmente como uma retórica que produz confiança, legitimando visões implícitas de mundo baseadas em esquemas de classificação e de representação⁷. Os indicadores quantitativos são, portanto, instrumentos socialmente construídos que acabam produzindo efeitos sobre as coisas que pretendem descrever. Não é raro que indicadores acabem autonomizando-se em relação aos objetivos originalmente propostos, com as políticas públicas voltando-se mais para a fabricação de números (sobretudo quando estão associados a metas e à obtenção de ganhos orçamentários ou de reputação) do que para a alteração substantiva da situação concreta. As formas de saber quantificadoras, portanto, estão imbricadas em relações de poder, combinando a autoridade da ciência e do Estado com a produção de determinada ordem social⁸.

Em segundo lugar, as estratégias desenvolvidas para produzir os resultados tampouco são neutras ou indiferentes. Diferentemente de certa visão gerencialista que foca na eficiência, comparando e ranqueando os diferentes métodos e difundindo as “melhores práticas” com a crença equivocada de que “*one size fits all*”⁹, é preciso reconhecer que cabe uma reflexão valorativa também sobre o processo. As variadas estratégias, mesmo buscando produzir o mesmo resultado (ou o mesmo indicador), podem induzir distintas ações, relações sociais e práticas institucionais, incidindo no modo de vida tanto dos beneficiários quanto dos servidores. As políticas públicas igualmente afetam a experiência vivida das pessoas, produzindo percepções, representações, emoções e sentidos. Dessa maneira, os meios utilizados contribuem para moldar uma forma social da existência, envolvendo escolhas baseadas em visões de bem comum. Ignorar a dimensão valorativa na definição dos meios em nome de focar somente nos resultados já é eleger a eficiência como único critério, alçando o valor econômico como um bem acima dos demais, mas nem sempre os métodos mais eficientes constituem a forma social mais alinhada com o valor almejado. Por isso, critérios éticos e políticos podem substituir a eficiência ou serem combinados com ela.

O ESTADO EMPRESARIAL

Quando esses pressupostos valorativos das PPBE são escamoteados sob o manto de uma visão positivista idealizada, o que se evita é o escrutínio democrático do modelo de ordem social que essas políticas promovem. Esse parece ser o caso da visão gerencialista. O *new public management* foi importante impulsionador do movimento das PPBE, já que enfatiza a competência procedural com base em critérios de custo-benefício, efetividade e eficiência¹⁰. Apesar de se propor como puramente técnico, o gerencialismo baseia-se em uma visão implícita de mundo que informa os indicadores quantitativos e a escolha das estratégias.

No caso dos indicadores, eles são elaborados conforme uma linguagem comutável com a do livre mercado, mas aplicada no âmbito estatal. Mobilizando a retórica do “cidadão-consumidor” e buscando sempre a “eficiência” e a “competitividade”, são construídas técnicas microeconômicas de medição, avaliação e ranqueamento de modo a justificar as escolhas. Conforme essa racionalidade econômica, os indicadores jogariam um papel semelhante ao do sistema de preços no mercado¹¹. Sua característica fundamental seria substituir o debate político em torno de concepções valorativas de bem comum por números supostamente objetivos. Com isso, do mesmo modo que os preços, os indicadores seriam capazes de oferecer um “ideal lógico e fenomenológico de como as relações humanas poderiam ser mediadas sem a necessidade de modos de comunicação retóricos, ritualizados e performativo-deliberativos. Eles podem inclusive sugerir que a interação humana pacífica é viável sem qualquer discurso”¹². Essa ideia de que relações humanas complexas podem ser reduzidas a um simples número é o modelo que permitiria aos indicadores promover um desencantamento da política, colocando os dados quantitativos acima de concepções valorativas, mas os números constituem uma retórica já imersa em determinada visão de bem comum, a qual, por sua vez, não pode ser justificada em termos quantitativos, e sim apenas por meio do debate ético sobre os seus pressupostos¹³.

Já com relação às estratégias, o modelo gerencialista inspira-se nas técnicas empresariais de modo a obter eficiência. O pressuposto aqui é que as empresas privadas seriam sempre mais eficientes do que o Estado por estarem em concorrência no mercado, enquanto os serviços públicos seriam monopolistas. Sendo a competitividade econômica o novo critério, três estratégias passaram a ser adotadas na administração pública:

- a concorrência administrada e o sistema de incentivos nos recursos humanos, de maneira a introduzir a lógica concorrencial do mercado no âmbito estatal;
- os critérios e as técnicas de gestão da empresa privada, como a lógica contábil de redução permanente de custos, o benchmark, a flexibilidade e o foco no cliente;
- a produção de uma cultura empreendedora entre os servidores públicos, valorizando a “pró-atividade” e a inovação.

A consequência dessas estratégias foi a constituição de um Estado-empresarial¹⁴.

Analisando a lógica gerencialista, o que vem à tona é que seu pressuposto valorativo fundamental é que o Estado deve funcionar conforme o modelo de mercado. Não se trata apenas de privatizar os serviços e convertê-los em mercadorias. Trata-se também de introduzir o modelo de mercado em esferas da vida fora do mercado, disseminando relações de concorrência, técnicas de gestão da empresa privada e a grade de análise econômica para abordar os mais variados objetos de governo¹⁵. Eis a construção política e normativa da sociedade de mercado encerrando uma visão de bem comum bastante particular.

REPOLITIZAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para escapar das armadilhas dessa concepção de bem comum gerencialista que busca esvaziar e escapar da democracia ao se vender como uma técnica neutra, é preciso adotar algumas medidas que permitam repolitizar a formulação das PPBE.

Primeiramente, é preciso mobilizar outros saberes para além da racionalidade econômica predominante e suas pretensões positivistas. Para desnaturalizar o modelo de mercado como a única alternativa possível, os conhecimentos de filosofia política, de ética e de história são essenciais, permitindo entrever outras concepções valorativas racionalizadas de mundo. Para refletir sobre a construção social dos indicadores e sobre a forma da existência produzida por estratégias de políticas públicas, a sociologia é indispensável. Para pensar qual é a experiência vivida dos beneficiários, a antropologia e a psicologia são as disciplinas adequadas. A incorporação das ciências humanas poderia assim enriquecer o debate democrático sobre o desenho e a avaliação das políticas públicas, não apenas oferecendo outros tipos de evidência, mas também outros critérios para a formulação além da eficiência econômica.

Em segundo lugar, seria interessante importar para a formulação das políticas públicas uma prática já presente em sua implementação: a consulta aos beneficiários. Essa consulta é importante não só porque ajuda as políticas a fazerem sentido na prática e porque contribui para o envolvimento da população, majorando assim os seus resultados. Ela é igualmente valiosa porque, durante o processo, já cria dispositivos de participação direta que contribuem para uma forma social da existência democrática. Desse modo, a participação social seria reabilitada e ganharia precedência sobre certo tecnicismo despolitizador.

Em terceiro, a produção das evidências deve ser voltada para um público mais amplo e explicitando a perspectiva ética e política que a fundamenta. O mesmo vale para a escolha das várias linhas de estratégia possíveis, que devem ser relacionadas com suas implicações para a construção da ordem social. Com a apresentação dos pressupostos valorativos e das consequências em termos de poder, a ênfase na eficiência dos meios pode ser balanceada e combinada com uma deliberação política esclarecida sobre o modelo de sociedade.

Quando governos populistas de extrema-direita foram substituídos por outros comprometidos com a verdade científica, uma pergunta apareceu nas redes sociais: é possível ser contra PPBE? O que este artigo pretendeu mostrar é que é, sim, possível fazer a crítica delas sem cair no negacionismo ou em teorias da conspiração. Sem recusar os pressupostos básicos da verdade científica, ou seja, a adequação à realidade e a coerência lógica, é possível problematizar as visões valorativas que fundamentam teoricamente a construção dos indicadores quantitativos, como esses números estão implicados em relações de poder que transformam a realidade que pretendem descrever e como as estratégias adotadas para maximizar a eficiência fabricam durante o processo determinadas formas sociais da existência. Não se trata de questionar se as políticas públicas precisam produzir evidências, mas sim os princípios políticos que guiam sua construção, percepção e utilização.

Ter clareza sobre como as visões de bem comum estão imbricadas em diversos níveis das políticas públicas contribui para escolhas mais consequentes e para o escrutínio democrático das decisões tomadas. Somente assim é possível escapar de um positivismo que pode ser tão deletério quanto o negacionismo, já que impõe, sob a aparência da neutralidade técnica, uma única alternativa como possível.

NOTAS

1. Couto, C. (2021). Do governo-movimento ao pacto militar fisiológico. In L. Avritzer, F. Kerche, & M. Marona. *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático de degradação política*. Autêntica.
2. Kalil, I., Silveira, S. C., Pinheiro, W., Kalil, Á., Pereira, J. V., Azarias, W., & Amparo, A. B. (2021). Politics of fear in Brazil: Far-right conspiracy theories on COVID-19. *Global Discourse*, 11(3), 409-425.
3. Rocha, J. (2021). Guerra cultural e retórica do ódio. *Caminhos*.
4. MacKillop, E., & Downe, J. (2023). Pesquisadores que se ocupam de políticas devem levar em consideração as variadas percepções sobre as evidências dos formuladores de políticas. *SciELO em Perspectiva*. Recuperado de <https://blog.scielo.org/blog/2023/01/19/pesquisadores-que-se-ocupam-de-politicas-devem-levar-em-consideracao-as-variadas-percepcoes-sobre-as-evidencias-dos-formuladores-de-politicas/>
5. French, R. (2019). Evidence-Based Policy: Four Schools of Thought. *Canadian Public Administration*, 61(3), 1-15.
6. Pinheiro, M. (2020). Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (24), 18-27. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10343>
7. Desrosières, A. (2008). Pour une sociologie historique de la quantification. Presses de l'École des Mines.
8. Camargo, A. de P. R., & Daniel, C. (2021). Os estudos sociais da quantificação e suas implicações na sociologia. *Sociologias*, 23(56), 42-81. <https://doi.org/10.1590/15174522-109768>
9. Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique*. Gallimard.
10. Faria, C. (2022). O movimento das políticas públicas baseadas em evidências: uma radiografia crítica. *BIB*, 1(97), 1-14. <https://doi.org/10.17666/bib9707/2022>
11. Davies, W. (2014). *The limits of neoliberalism*. Sage.
12. Poovey, M. (1998). *A history of modern fact*. University of Chicago Press;
13. Desrosières, A. (1993). La politique des grands nombres: histoire de la raison statistique. La Découverte;
14. Desrosières, A. (2008). *Pour une sociologie historique de la quantification*. Presses de l'École des Mines.
15. Desrosières (1993), Foucault (2004), Camargo e Daniel (2021).
16. Faria (2022).
17. *Id.*
18. Davies (2014).
19. *Id.*
20. *Id.*
21. Dardot, P., & Laval, C. (2015). *A nova razão do mundo*. Boitempo.
22. Brown, W. (2015). *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Zone Books; Dardot e Laval (2015).
23. Davies (2014); Foucault (2004).