

|                           |                                                                                                                                        |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Título do capítulo</b> | CAPÍTULO 26 – E O NÍVEL SUBNACIONAL? OS (NÃO) USOS DAS POLÍTICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL ESTADUAL BRASILEIRA |
| <b>Autores(as)</b>        | Catarina Ianni Segatto<br>Fernando Burgos Pimentel dos Santos<br>Mario Aquino Alves<br>Pedro Peria                                     |
| <b>DOI</b>                | <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo26">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo26</a>          |

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

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

## E O NÍVEL SUBNACIONAL? OS (NÃO) USOS DAS POLÍTICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL ESTADUAL BRASILEIRA

Catarina Ianni Segatto<sup>1</sup>

Fernando Burgos Pimentel dos Santos<sup>2</sup>

Mario Aquino Alves<sup>3</sup>

Pedro Peria<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre o uso de evidências nas políticas públicas ganhou centralidade no debate político e acadêmico em diversos países, incluindo no Brasil, nas últimas décadas. Em um primeiro momento, as evidências fizeram parte de mudanças que buscavam fortalecer o foco no desempenho e nos resultados das políticas públicas e, consequentemente, na adoção das “melhores” políticas (Cairney, 2016; Howlett e Craft, 2013). No entanto, nos últimos anos, as evidências têm sido incorporadas em discursos de resistência contra governos populistas e movimentos conservadores e ganharam ainda mais visibilidade no mundo e no Brasil, especialmente desde o início da pandemia da covid-19, a partir do crescimento de correntes políticas de *pós-verdade*, se tornando uma estratégia de resistência de diversos grupos sociais. Ainda que o uso de evidências seja chave para a construção das políticas, em especial em momentos de luta na esfera pública, sua defesa está atrelada à ideia de que os processos decisórios são racionais e lineares, o que contraria uma boa parte da literatura de políticas públicas, sobretudo a recente literatura, calcada na virada argumentativa da análise de políticas públicas (Fischer e Gottweiss, 2012; Hansson e Hadorn, 2016).

A partir dessa reflexão, este capítulo busca compreender em maior profundidade como as evidências são usadas no processo decisório a partir de uma análise da política de

---

1. Analista de informações no Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (NIC.br/Cetic.br). *E-mail*: <catarina.segatto@gmail.com>.

2. Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV); e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública (CEAPG). *E-mail*: <fernando.burgos@fgv.br>.

3. Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da EASP/FGV. *E-mail*: <mario.alves@fgv.br>.

4. Doutorando em administração pública e governo da EASP/FGV. *E-mail*: <p.v.g.peria@gmail.com>.

educação nos estados brasileiros, com ênfase para a experiência do estado de São Paulo. O caso de São Paulo foi analisado em maior profundidade, pois este é o único estado em que houve a institucionalização do uso de evidências no processo decisório na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, que ocorreu a partir da criação de um órgão específico para a produção e o uso de evidências nessa política, o chamado Escritório de Evidências. A análise está dividida em três partes: i) análise documental, usando os *websites* das 27 secretarias estaduais de educação; ii) análise documental dos planos estaduais de educação; e iii) entrevistas semiestruturadas com gestores e ex-gestores da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

A premissa é que se o uso de evidências é um enorme desafio no governo federal, a tendência é que seja maior ainda nos níveis estadual e municipal, onde as capacidades e os recursos são menores. Considerando que a implementação da educação depende dos níveis estadual e municipal, este capítulo também mostra que há uma grande heterogeneidade no uso de evidências na esfera subnacional brasileira. Se em alguns estados, como São Paulo, estruturas organizacionais complexas foram implementadas, em outros, sequer este debate está presente no cotidiano das equipes de governo. Neste sentido, em um país com tantas desigualdades educacionais, o bom uso de evidências conectado com as condições sociopolíticas locais poderia ser positivo, mas pode também ser um elemento de aprofundamento das desigualdades.

Este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2, é apresentada uma breve sistematização da literatura sobre o uso de evidências e seu papel nas diferentes abordagens explicativas sobre o processo decisório. Na seção 3, discutem-se as mudanças históricas em relação ao uso de evidências na política de educação brasileira. Na seção 4, são apresentadas a descrição e a análise dos estados brasileiros, incluindo o mapeamento do uso das evidências na política educacional das 27 Unidades da Federação (UFs) e a análise em maior profundidade do caso de São Paulo. Por fim, na seção 5, são apresentadas as considerações finais, que mostram grandes heterogeneidades e desafios relacionados à institucionalização do uso das evidências no processo decisório, aos tipos de evidências usadas e às mudanças nesses processos ao longo do tempo.

## **2 PROCESSO DECISÓRIO E EVIDÊNCIAS NAS DIFERENTES ABORDAGENS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A literatura tem chamado a atenção para a importância do uso de evidências nas decisões governamentais a partir da noção de *políticas públicas baseadas em evidências*, apontando a necessidade de seu uso na formulação e implementação de políticas (Cairney, 2016; Howlett e Craft, 2013; Sanderson, 2002; Stoker e Evans, 2016). Apesar disso, há uma enorme incompreensão do que efetivamente são *evidências*,

como são produzidas e, acima de tudo, como essas evidências são elementos importantes, mas não únicos e isolados, para a construção de políticas públicas.

Em relação à imprecisão conceitual, Pinheiro (2021, p. 17-18) aponta que “o conceito de evidência é intrinsecamente vago e multidimensional, não se prestando a uma definição exata”. O início do debate sobre o uso de evidências no processo decisório reflete uma visão positivista que caracterizou os campos de ciência política e economia em diferentes países, especialmente, nos anglófonos. Para esse debate, evidências são resultados de pesquisas sistemáticas conduzidas por institutos de pesquisa, universidades e consultorias, que, portanto, são adotadas por gestores no processo decisório.

Especificamente no caso brasileiro, o próprio uso da expressão *evidências* aumenta a confusão em torno desse debate, visto que o termo *evidence-based* foi traduzido para o português ao pé da letra como *baseado em evidência*. A tradução caiu no problema do emprego de um falso cognato, uma vez que a palavra inglesa *evidence* não significa algo que é evidente, para a qual não cabe a irrefutabilidade, mas sim constitui uma prova, algo que se constrói a partir de indícios – alguns mais fortes, outros mais fracos, para os quais cabe a refutabilidade. O uso dessa tradução nos leva a desenvolver erroneamente a ideia de que há uma superioridade ontológica em políticas baseadas em evidências, uma vez que estas seriam irrefutáveis, quando também dependem da capacidade de criação de um argumento que retoricamente combine  *fatos e informações* que levem ao processo de validação de uma afirmação (Solesbury, 2002). O que dá força aos argumentos em políticas baseadas em evidências não são os seus dados, mas o fato de serem produzidos por um método científico. Entretanto, não há método científico que não permita a refutação, sob pena de se tornar um dogma (Kuhn, 1963).

Essa presunção de superioridade ontológica promove um efeito sobre o debate de políticas baseadas em evidências: governos que adotam políticas *baseadas em evidências* são aqueles que implementam as melhores políticas e de que, conseqüentemente, os processos de construção de políticas e de tomada de decisão são sempre racionais (Cairney, 2016; Howlett e Craft, 2013). Isso porque uma parte da produção sobre o tema defende que o uso das evidências produz políticas mais eficientes, eficazes e efetivas, tendo em vista que seriam formuladas e implementadas a partir da discussão sobre quais políticas *funcionam*, ou seja, produzem melhores resultados em determinados contextos, indicando que “governos devem evitar falhas nas políticas e aplicar novas técnicas, ou novas informações, para resolver da melhor maneira os diferentes problemas públicos” (Howlett e Craft, 2013, p. 27).

Cairney (2016) aponta que evidências científicas são entendidas, nessa corrente positivista, como informações produzidas de forma sistemática, usando métodos reconhecidos, para as quais haveria, inclusive, uma hierarquia entre os

métodos mais consistentes, como abordagens mais quantitativas. No entanto, as evidências passaram a ser entendidas como argumentos e afirmações baseadas em informações, inclusive porque gestores usam vários tipos de informação para tomar decisões (Solesbury, 2002). Assim, a incorporação de evidências produzidas por outros atores, como implementadores e cidadãos, acomodou a noção de que as *evidências científicas* não são superiores àquelas produzidas por políticos, burocratas, especialistas e cidadãos (Howlett e Craft, 2013).

O uso de evidências produzidas fora da academia se torna especialmente relevante quando há pouco conhecimento ou consenso sobre determinados problemas, especialmente, problemas complexos (*wicked problems*) e as causalidades entre eles e determinadas alternativas de ação e até multicausalidade entre eles (Bardach, 2012; Howlett e Craft, 2013; Innes e Booher, 2010; Stoker e Evans, 2016). Por este motivo, Howlett e Craft (2013) defendem um modelo que inclua diferentes tipos de evidências, como informação, conhecimento e recomendações, produzidas por diferentes atores: tomadores de decisão (políticos e burocratas), produtores de conhecimento (especialistas e acadêmicos) e atores que traduzem o dado e a informação em alternativas de ação, chamados de *knowledge brokers* (burocratas, especialistas e organizações da sociedade civil). Outros autores defendem que, em alguns casos, as evidências podem ser produzidas por meio de processos *bottom-up*, ou seja, a partir da ativa participação dos cidadãos e dos implementadores de políticas, especialmente dos trabalhadores da linha de frente (Howlett e Craft, 2013; Innes e Booher, 2010; Spink, 2001).

Para além do problema da *hierarquização das fontes de evidências*, há outros dois principais problemas nas abordagens positivistas e racionalistas. Em primeiro lugar, a ideia de que há um processo decisório racional e linear, no qual a *melhor* política é escolhida e desenhada para resolver um problema, já foi questionada por diversos autores. Os estudos sobre processo decisório em organizações mostram que a escolha de uma alternativa é caracterizada por uma racionalidade limitada (Simon, 1947). Isso significa dizer que o processo decisório é permeado por informações limitadas que dificultam a compreensão dos problemas e das alternativas, assimetrias de informação entre atores em situações posicionais diferentes dentro das organizações e capacidade cognitiva limitada no processamento de toda a informação disponível para compreender problemas públicos e escolher a *melhor* alternativa para resolvê-los, considerando as incertezas, os conflitos e as ambiguidades que caracterizam os contextos nos quais as organizações estão inseridas.

As abordagens que explicam a formação da agenda governamental e a formulação de políticas públicas também questionam a ideia de que esses processos seguem lógicas lineares e racionais, ou seja, de que há uma ligação lógica entre evidência, decisões e resultados (Cairney, 2016). Os mais conhecidos – os modelos do

Lindblom (1959), Kingdon (1995), Sabatier e Jekins-Smith (1993) e Baumgartner e Jones (2009) –, a partir de construções teórico-analíticas diferentes, apontam que alguns fatores são centrais para explicar esses processos. De um lado, modelos mais incrementalistas, como o de Lindblom (1959), afirmam que os atores escolhem alternativas que mudam apenas incrementalmente as decisões anteriores, na medida em que estão imersos em contextos caracterizados por incertezas e, assim, buscam evitar riscos. De outro lado, os modelos propostos por Kingdon (1995), Sabatier e Jekins-Smith (1993) e Baumgartner e Jones (2009) dão centralidade a ideias, atores e instituições e suas intersecções. Essas abordagens colocam o papel da informação e do conhecimento como centrais nesses processos: informações são chave para chamar a atenção de atores políticos que ocupam posições relevantes dentro de governos sobre determinados problemas, enquanto o conhecimento é base para a construção de soluções pelas comunidades de políticas. No entanto, o processo de junção dos problemas às soluções não obedece uma lógica linear.<sup>5</sup>

Stoker e Evans (2016) apontam, portanto, que é ingênuo pensar que o processo de construção da política é racional e linear; ao contrário, é um processo dinâmico em que múltiplos elementos interagem e se sobrepõem ao longo do tempo. Segundo eles, também é ingênuo pensar que é possível encontrar causas *verdadeiras* de problemas e que os tomadores de decisão são capazes de implementar as alternativas de ação que a solucionam controlando condições e fatores contextuais, bem como os agentes implementadores. As políticas seriam resultado de crenças causais e de discursos que são mobilizados para legitimá-las (Béland e Cox, 2010; Fisher e Gottweis, 2012; Schmidt, 2010).

Dente e Subirats (2014) também reforçam que, junto a outros elementos, dados e informações disponíveis são mobilizados na tomada de decisões, mas tanto o processo de coleta de dados como a produção de informações podem ter interesses implicados. Ainda, os dados significam pouca coisa se não são interpretados e enquadrados em teorias e modelos que dão sentido aos números. O fato de existirem diferentes interpretações possíveis para um mesmo dado pode levar o formulador da política a escolher direções que coincidem com os interesses e objetivos de quem está a propondo. É neste momento que os chamados *especialistas* concentram grande poder, pois trazem legitimidade para a escolha.

Há outros limites para o uso das evidências, principalmente relacionados à complexidade de sua produção por meio de avaliações e pesquisas, às barreiras organizacionais, como valores dos formuladores, pressão social por soluções rápidas, falta de integração dentro dos governos, cultura organizacional, memória institucional, forte influência de grupos poderosos, cortes orçamentários e baixos incentivos, entre outros (Stoker e Evans, 2016), bem como às incertezas dos contextos nos quais

5. A importância do uso de informações e conhecimento, no processo decisório, também aparece em outras análises, como de ativismo institucional (Olsson e Hysing, 2012) e comunidades epistêmicas (Haas, 1992), por exemplo.

estão inseridos (Koga *et al.*, 2020), especialmente em contextos de crises, que exigem respostas imediatas (Howlett e Craft, 2013).

Sobre alguns deles, Cairney (2016) aponta que os tomadores de decisão são influenciados, por sua vez, por valores sociais, julgamentos emotivos e morais que podem reforçar determinados enquadramentos e categorizações do público-alvo, por exemplo, e vieses cognitivos, como a superestimação da frequência e probabilidade de determinados eventos, reforçar decisões anteriores, manutenção do *status quo*, expectativas irreais e viés de confirmação. Neste sentido, Dente e Subirats (2014) trazem um exemplo prático da área de educação. Segundo os autores, algumas políticas educacionais da Grã-Bretanha previam a formação de classes escolares com homogeneidade. As teorias que sustentavam esta ideia argumentavam que o aprendizado de um aluno melhorava se ele estivesse em um contexto com colegas nem muito mais e nem muito menos inteligentes que ele. Obviamente, eram teorias controversas que favoreciam a segregação de estudantes oriundos de famílias mais pobres, minorias étnicas ou contextos socioculturais desvantajosos. Somente com novos estudos científicos, os quais mostravam que os estudos que embasaram a teoria anterior eram completamente inconclusivos, e com uso de metodologias estatísticas frágeis é que o modelo foi alterado.

Newman, Cherney e Head (2016) também chamam a atenção para a manipulação das evidências ou tendências de usar evidências selecionadas estrategicamente para dar suporte a decisões previamente tomadas, dificuldades em adotar evidências quando há, ainda, interpretações conflitantes e diferenças entre produtores e consumidores de evidências. No entanto, para os autores, além das dinâmicas políticas, das diferenças culturais e dos diferentes *frames* interpretativos, há diversidade nas capacidades de acessar, interpretar e usar diferentes formas de conhecimento.

A partir desse debate, este capítulo se baseia nas abordagens mais construtivistas sobre o processo decisório, compreendendo o uso de evidências como importante para uma tomada de decisões mais bem informadas, buscando avançar na discussão sobre o processo decisório nos governos subnacionais brasileiros e o uso de evidências nesses processos; dois temas pouco explorados pela literatura nacional. A análise desse tema nos governos subnacionais é central, não só porque eles são responsáveis pela implementação de diversas políticas, mas também porque há grandes heterogeneidades em suas capacidades fiscais e administrativas. Compreender os processos decisórios no nível subnacional em contextos caracterizados por capacidades diversas é fundamental para a discussão de como as políticas são formuladas no Brasil.

### 3 AS ORIGENS DO DEBATE SOBRE EVIDÊNCIAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL NACIONAL

A discussão sobre o uso de evidências nas políticas públicas, ainda que já estivesse presente em diversas abordagens explicativas, como supracitado, se intensificou com o movimento da medicina baseada em evidências – MBE (Pinheiro, 2020). Também foi usado como forma de “legitimação da plataforma do governo Tony Blair frente ao eleitorado e um instrumento a mais nas lutas pelo poder político de certos segmentos da burocracia pública britânica” (Pinheiro, 2020, p. 19). O grande argumento era que os governos conservadores anteriores seguiam muito mais crenças ideológicas do que políticas empiricamente e pragmaticamente orientadas (Solesbury, 2002).

Outros processos foram importantes para dar centralidade ao uso de evidência nesse contexto, principalmente as mudanças recentes na gestão pública, isto é, as reformas administrativas inspiradas nas ideias do *new public management*, que foram implementadas em diversos países a partir da década de 1980. Esse movimento reformista teve início na Inglaterra durante o governo de Margaret Thatcher, em alguns governos locais dos Estados Unidos e, em seguida, outros países anglo-saxões se juntaram a esse movimento, como a Nova Zelândia e a Austrália, colocando o desempenho na centralidade da discussão e das experiências (Bresser-Pereira e Spink, 2006). Entre diversas propostas, o *new public management* buscava superar o modelo burocrático weberiano a partir do deslocamento do controle por processos para o controle por resultados, o que supunha maior autonomia e flexibilidade para as organizações que executam a política e a adoção de: metas; mecanismos de avaliação de desempenho e de instrumentos de incentivos e sanções; entre outros (Pollitt e Bouckaert, 2000).

A reforma gerencialista, como ficou conhecida no Brasil, foi implementada durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) a partir da atuação do Ministério do Aparelho e Reforma do Estado (Mare). Ainda que as mudanças gerenciais não tenham sido amplamente implementadas no nível federal, visto que a reforma ficou mais restrita às privatizações, diversas características desse modelo foram disseminadas para estados e municípios nas décadas seguintes (Abrucio, 2010; Abrucio e Gaetani, 2006). No caso da política de educação, o foco nos resultados influenciou fortemente diversas mudanças recentes (Segatto e Abrucio, 2017).

Antes de discutir em maior profundidade os efeitos da reforma gerencialista na política de educação, é importante apontar que, em função das determinações constitucionais, os esforços iniciais de mudança dessa política estavam direcionados para a ampliação do acesso à educação. Isso porque a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) havia determinado a universalização do ensino fundamental,



inclusive sobrepondo atribuições entre estados e municípios nessa etapa de ensino, na tentativa de evitar lacunas na provisão. Buscando a ampliação da cobertura, ou seja, a expansão das matrículas, um dos mecanismos aprovados foi o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) de 1996, que, ao transferir recursos segundo o número de alunos matriculados, induziu os governos subnacionais, especialmente os municípios, a ampliarem suas redes.

Ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir, principalmente, da gestão de Paulo Renato Souza no Ministério da Educação (MEC) e da presidência de Maria Helena Guimarães de Castro no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), este instituto se tornou o órgão responsável pelas avaliações nacionais e um disseminador dessa prática por meio de uma reorganização do órgão, que havia sido desmontado durante o governo Collor. Houve o fortalecimento do Censo Escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que, nesse caso, tinha sido criado em 1990 como contrapartida de um empréstimo do Banco Mundial. No entanto, só alguns estados participavam da aplicação da prova e os resultados não eram divulgados e comparáveis ao longo do tempo. Além disso, em 1998, o Inep conseguiu um financiamento do Banco Mundial para apoiar a criação de centros de avaliação, o instituto, então, selecionou e enviou vários especialistas de universidades brasileiras ao exterior, sendo alguns deles pertencentes a grupos atuantes nesse debate e que, inclusive, apoiaram alguns governos subnacionais (Segatto, 2011).

Essa orientação não foi modificada nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), mas foi aprofundada com a criação da Prova Brasil, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Além disso, as transferências voluntárias foram atreladas à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), ou seja, foi combinada a concessão de apoio técnico e financeiro do governo federal à realização de um diagnóstico da rede a partir de dados coletados no Censo Escolar e ao acompanhamento e à melhoria do Ideb.

Em um primeiro momento, essas mudanças, somadas à onda internacional que reforçou a importância das avaliações externas, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), produziram uma disseminação das avaliações e de outros mecanismos de controle por resultados atrelados a essas avaliações, como instrumentos de bonificação por desempenho, pelos estados e municípios brasileiros. Os resultados das avaliações nacionais e estaduais e a participação do Brasil em provas internacionais foram centrais para colocar a aprendizagem dos alunos no centro do debate e, portanto, o foco da política de educação passou a ser a melhoria da qualidade da educação. Nesse contexto, as reformas orientadas

pelo desempenho, inspiradas em evidências difundidas pelo gerencialismo e pela academia, foram adotadas como solução para esse problema.

Em um segundo momento, o uso mais sistemático das avaliações – principalmente por meio Ideb, que facilitou a compreensão dos gestores e dos profissionais da educação dos resultados educacionais – e do Censo Escolar passou a orientar o processo decisório das secretarias estaduais e municipais de educação. Com o aumento gradual desses dados pelos governos e a busca pela melhoria dos resultados educacionais, ganhou força a ideia do uso de evidências na política de educação. Estudos mostram que há graus diferentes de uso e apropriação dos dados pelos gestores escolares. Há casos em que esse uso é mais superficial, e outros em que há uma apropriação maior orientando as ações pedagógicas nas escolas. Ainda que a produção dos dados e as políticas de responsabilização tenham possibilidade desse uso e apropriação, há fatores ligados aos contextos institucionais nos quais os gestores estão imersos, os quais influenciam o uso e a apropriação dos dados por eles (Carrasqueira *et al.*, 2015).

A limitação das reformas orientadas pelo desempenho para a melhoria efetiva da qualidade da educação também incluiu uma reorientação do debate. Os gestores passaram a incorporar a ideia de que a melhoria dos resultados passava necessariamente pelo fortalecimento dos insumos e dos processos dentro dos sistemas educacionais, como formação e seleção de professores e diretores. Na educação, já havia uma extensa discussão sobre a influência dos fatores intraescolares no desempenho dos alunos (Brooke e Soares, 2008), mas, nesse momento, os estudos sobre equidade passaram a influenciar as mudanças na política, incorporando, portanto, a ideia de uma distribuição mais justa de recursos financeiros e humanos, principalmente de professores, que seria fundamental para a melhoria dos resultados educacionais (Carter e Welner, 2013). Essa discussão influenciou mudanças recentes, como o desenho do Novo Fundeb, aprovado em 2020.

#### **4 O USO DE EVIDÊNCIAS PELAS SECRETARIAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO**

Considerando que no governo federal o uso de dados e estudos para basear a escolha de alternativas de políticas para a área de educação é recente, e reconhecendo a importância dos estados e municípios no processo de implementação das políticas educacionais brasileiras, nesta seção analisamos como as secretarias estaduais estão lidando com o tema das evidências.

##### **4.1 Métodos do estudo**

Para a construção desse panorama, a pesquisa foi dividida em duas etapas. Em primeiro lugar, a partir de informações públicas existentes nos sítios digitais das secretarias estaduais, o foco foi levantar a existência de setores responsáveis pela

produção e pelo uso de evidências na política educacional. Mesmo que, na maioria dos casos, as informações disponibilizadas nos *websites* fossem suficientes, a pesquisa em documentos públicos, como portarias e decretos, fez-se necessária para garantir a veracidade e a atualidade dos dados. Com isso, obtivemos a localização institucional desses setores, fator que possibilita uma análise da sua influência no processo decisório, ora mais operacional, ora mais estratégico.

Ainda com uma perspectiva panorâmica, a pesquisa documental foi direcionada para a verificação de como os planos estaduais de educação atuais lidam com a questão das evidências, dados e informações. Novamente, os *websites* das pastas foram fontes de pesquisa fundamentais para o levantamento do documento base dos planos e das respectivas legislações que os colocaram sob vigência. Com isso, foi feita uma listagem das citações referentes ao uso de *evidências, dados e informações*, procurando depreender como cada plano trazia essa discussão, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo.

A segunda etapa da pesquisa consistiu no estudo da experiência paulista com o Escritório de Evidências, com o objetivo de aprofundar o entendimento dessa iniciativa que se destacou entre o panorama elaborado pela primeira fase da investigação. Além de pesquisa documental, a realização de entrevistas com três gestores da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo foi fundamental para compreender: i) o contexto e o processo de criação do Escritório de Evidências; ii) a estruturação da sua equipe e de suas atividades; iii) os resultados esperados e alcançados; e iv) os avanços e desafios. As entrevistas foram realizadas entre março e abril de 2021, e foram feitas com gestores diretamente ligados à criação do Escritório de Evidências. Com participações em diferentes momentos, as entrevistas permitiram a criação de uma narrativa bastante completa das expectativas, das experiências e dos limites do escritório, aqui entendido como uma importante referência no uso de evidências nas políticas públicas. Os nomes e cargos dos entrevistados não foram mencionados a fim de manter a confidencialidade sobre seus dados.

#### 4.2 As estruturas organizacionais atuais

Das 27 secretarias estaduais, em apenas nove, foram encontradas as descrições das atribuições de seus braços administrativos e, portanto, é sobre esses casos que esta análise se debruça. Nelas, foi possível identificar algum setor com essas funções, por exemplo: Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica, no Paraná; Gerência de Informação e Avaliação Educacional, no Espírito Santo; Superintendência de Gestão Estratégica e Avaliação de Resultados, em Goiás; Gerência de Estatística e Informações Educacionais, no Tocantins; e Gerência de Avaliação e Monitoramento das Políticas Educacionais, em Pernambuco.

Procurando pelas atribuições desses diferentes departamentos nos respectivos sítios na internet, pode-se notar certa convergência. No caso do Rio Grande do Sul, a coordenadoria é responsável por:

viabilizar e acompanhar os processos de avaliação externa, realizar diagnósticos, estudos, pesquisas e análises técnico-políticas vinculadas ao planejamento que contribuam para a qualificação da oferta da educação e coordenar as atividades do Censo Escolar em todas as redes de ensino.<sup>6</sup>

A Superintendência de Gestão da Informação Educacional da Bahia é responsável por “coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar os resultados de desempenho das unidades e dos estudantes” (Bahia, 2014). De maneira semelhante, o Centro de Pesquisas Educacionais do Amapá “programa, coordena, supervisiona, orienta e inspeciona as atividades de pesquisa e estatísticas educacionais” (Amapá, 2017). Por seu turno, a Gerência de Controle, Avaliação e Estatística do Estado de Rondônia é “responsável pelo gerenciamento das ações, programas e projetos voltados ao controle e avaliação do processo de ensino e aprendizagem por meio da aferição da eficácia e da qualidade do ensino” (Rondônia, 2020, p. 13). A Coordenadoria de Informação, Tecnologia, Evidência e Matrícula do Estado de São Paulo, que será aprofundada no decorrer deste texto, tem como funções primordiais a “organização e gerenciamento estratégico de sistemas de informações na área educacional”.<sup>7</sup>

Questões voltadas ao planejamento parecem ser outro foco das unidades organizacionais aqui em foco, como visto nos casos da Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação do Distrito Federal, que define “diretrizes e orientações relacionadas ao planejamento estratégico, ao acompanhamento e à avaliação”;<sup>8</sup> da Gerência de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do Piauí, “responsável por orientar e supervisionar o processo de planejamento estratégico”;<sup>9</sup> do Departamento de Planejamento e Gestão Financeira do Amazonas, que “coordena o processo de elaboração de planos, programas e projetos necessários à execução e à promoção da política educacional, avaliando continuamente sua efetividade”;<sup>10</sup> e, por fim, da Assessoria de Planejamento da Secretaria de Educação de Sergipe, que “tem por finalidade assegurar o exercício das funções de planejamento, pesquisa, acompanhamento, controle e avaliação”.<sup>11</sup>

6. Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://bit.ly/3IZNzPg>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

7. Coordenadoria de Informação, Tecnologia, Evidências e Matrícula da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://bit.ly/30AMgFf>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

8. Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/3e3fFLv>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

9. Estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Educação do Piauí. Disponível em: <<https://bit.ly/3F7nECX>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

10. Departamento de Planejamento e Gestão Financeira (DPGF)/Secretaria de Estado de Educação do Amazonas. Disponível em: <<https://bit.ly/3sejqWw>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

11. Assessoria de Planejamento da Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura do Estado de Sergipe. Disponível em: <<https://bit.ly/3mdTvdY>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

Essas diferentes estruturas organizacionais também apresentam semelhanças no tocante à sua *localização institucional*. Seis dos nove departamentos aqui analisados (São Paulo, Distrito Federal, Amapá, Amazonas, Bahia e Sergipe) estão a apenas um nível hierárquico do principal centro de decisões das suas respectivas secretarias, respondendo diretamente à pessoa responsável pela pasta. Os outros casos (Rio Grande do Sul, Rondônia e Piauí) localizam-se a dois níveis hierárquicos da chefia da pasta, o que indica que as atribuições levadas por essas coordenadorias, gerências e departamentos transitam entre questões operacionais e estratégicas do ponto de vista da gestão da política educacional.

Em todos os estados, há a produção de dados sobre os resultados educacionais a partir das avaliações externas. No entanto, isso não significa que as secretarias usam esses dados para subsidiar as decisões da política. A ênfase dada a certas palavras, como *planejamento* e *avaliação*, presentes em quase metade dos casos, indica que se trata de departamentos mais estratégicos do que operacionais. A utilização de conceitos como *informação*, *estatística* e *pesquisa* indica, por sua vez, a maneira pela qual essa estratégia é levada a cabo: pela utilização de dados, o que é melhor descrito nas atribuições dessas unidades.

Agrupando as funções dessas unidades em três grandes grupos, temos: coordenação, controle e produção. Na maioria dos casos, observamos que as unidades organizacionais fazem, em maior ou menor grau, alguma dessas três funções. Em casos específicos, uma função se sobressai às demais, por exemplo: nos casos de Rondônia e Sergipe, as unidades parecem ser voltadas mais para a garantia do bom funcionamento das políticas da secretaria, ofertando apoio técnico às demais unidades. Possivelmente pela localização privilegiada nas estruturas organizacionais, a função de coordenação figura em quase todos os casos, como visto exemplarmente na descrição encontrada para o Amazonas: “coordenação do processo de elaboração de planos, programas e projetos necessários à execução e à promoção da política educacional do estado”;<sup>12</sup> o Piauí: “responsável por orientar e supervisionar o processo de planejamento estratégico das unidades”;<sup>13</sup> e São Paulo: “o órgão é responsável por organizar e gerenciar estrategicamente sistemas de informações na área educacional”.<sup>14</sup>

O mais interessante reside nas descrições que indicam uma função de produção e veiculação de informações no âmbito da política educacional. Em seis das nove unidades sob análise (Rio Grande do Sul, São Paulo, Amapá, Amazonas, Bahia e Piauí), há atribuições ligadas à criação de novos dados ou à aglutinação de informações

12. DPGF/Secretaria de Estado de Educação do Amazonas. Disponível em: <<https://bit.ly/3sejqWw>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

13. Estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Educação do Piauí. Disponível em: <<https://bit.ly/3F7nECX>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

14. Coordenadoria de Informação, Tecnologia, Evidências e Matrícula da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://bit.ly/30AMgFf>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

já existentes, por exemplo: “viabilizar e acompanhar os processos de avaliação externa promovidos pelo Ministério da Educação, analisando e comparando os dados”;<sup>15</sup> “programar, coordenar, supervisionar, orientar e inspecionar as atividades de pesquisa e estatísticas educacionais” (Amapá, 2017); e “realizando, ainda, estudos, pesquisas, avaliação e análise de informações estatísticas”.<sup>16</sup> Mais especificamente, em três descrições, encontramos a indicação que esses dados serão usados para subsidiar a melhora da gestão: “realizar diagnósticos, estudos, pesquisas e análises técnico-políticas vinculadas ao planejamento que contribuam para a qualificação da oferta da educação básica no estado”;<sup>17</sup> “produzir e disseminar informações, visando subsidiar as políticas educacionais que promovam a melhoria da gestão” (Bahia, 2014); e “com vistas a sistematização de informações que orientem a tomada de decisões”.<sup>18</sup>

Observa-se, portanto, que as atribuições dessas unidades organizacionais podem indicar um esforço de usar dados nas decisões. Nos demais casos, no entanto, as funções dos braços administrativos analisados indicam que a utilização de dados para a gestão da política educacional é, sim, uma preocupação. Todavia, não é possível dizer se esses dados, tampouco evidências, são produzidos e geridos com objetivos operacionais ou estratégicos para alterar os rumos das políticas.

### 4.3 A ausência de “evidências” nos planos estaduais de educação vigentes

Além da análise de estruturas institucionais, e em virtude dos poucos resultados encontrados, optou-se por realizar uma análise dos planos estaduais de educação, documento fundamental que norteia as ações educacionais de cada estado por um período de tempo. A maioria dos planos vigentes tem abrangência do decênio 2015-2025. O primeiro resultado encontrado foi a completa ausência da palavra “evidência” em todos os 25 planos estaduais de educação (o plano do estado de Roraima foi encontrado apenas em formato não pesquisável) e do plano distrital.

Dessa forma, duas outras palavras-chave foram acrescentadas, seguindo a literatura apresentada anteriormente: há 348 menções à palavra “informação(ões)” e 799 à palavra “dado”. Na maioria dos planos (23 textos), encontrou-se alguma meta direcionada especificamente para o uso ou à produção de dados para a política educacional. Apenas os estados de São Paulo, Alagoas e Ceará apresentam apenas uma meta direcionada a essa atividade, enquanto os planos estaduais de educação de Rondônia e Pernambuco figuram com um total de sete metas direcionadas à utilização de informações e banco de dados.

15. Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://bit.ly/3IZNzPg>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

16. DPGF/Secretaria de Estado de Educação do Amazonas. Disponível em: <<https://bit.ly/3sejqWw>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

17. Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://bit.ly/3IZNzPg>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

18. Estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Educação do Piauí. Disponível em: <<https://bit.ly/3F7nECX>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

Percebe-se que as metas direcionam-se ao levantamento de dados, à criação de sistemas, à realização de parcerias e à divulgação de estatísticas. Para mostrar a grande convergência entre as propostas colocadas por essas metas, alguns exemplos podem ser citados. Em relação ao levantamento de dados, em 14 dos 23 documentos encontramos, com apenas pequenas modificações, uma meta referente à articulação com outras entidades para a obtenção de informações sobre a população infantil e juvenil com deficiências ou transtornos; como na meta 4.15 do plano catarinense:

promover, por iniciativa da Secretaria de Estado da Educação, Fundação Catarinense de Educação Especial e da Federação das Apaes de Santa Catarina, junto aos órgãos de pesquisa, demografia e estatística competentes, a obtenção de informação detalhada sobre o perfil das pessoas público da educação especial de 0 a 17 anos (Santa Catarina, 2015, p. 12).

No que concerne à formulação de novos ou à melhoria dos sistemas de informação, apenas o plano alagoano não traz nenhuma menção. Nesse agrupamento, encontram-se metas tanto de criação – como a 11.9 do Paraná: “Implantar o Sistema Público Paranaense de Informações de Qualificação Profissional, Estágio e Emprego” (Paraná, 2015, p. 83) – quanto de auxílio para fortalecimento de sistemas já em funcionamento, como a presente no plano de Sergipe:

implantar e fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, o sistema estadual de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade (Sergipe, 2015, p. 80).

De forma muito semelhante, há menções ao fortalecimento de sistemas já em funcionamento em outros cinco documentos (Santa Catarina, Espírito Santo, Pará, Rondônia, e Rio Grande do Norte).

As metas relacionadas à transparência e à divulgação de resultados vêm acompanhadas da anterior criação ou compilação desses dados, criados pelas próprias secretarias estaduais ou por outros órgãos. A meta 7.9, presente no Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul:

acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino do estado e dos municípios, assegurando a contextualização desses resultados (Rio Grande do Sul, 2015, p. 31).

Ainda no âmbito das metas relacionadas à transparência e divulgação de resultados, a meta supracitada representa de forma exemplar esse agrupamento, tendo em vista que, nos planos do Espírito Santo, de Rondônia, do Ceará, do Maranhão, do Rio Grande do Norte e de Sergipe, há semelhança com o plano gaúcho.



Nesses três exemplos, fica evidente a presença das parcerias, como fonte de dados e estatísticas, de forma transversal nos planos. Parte das informações a serem utilizadas advém de outras fontes que não a própria instância estadual e, para efetivar a divulgação e a atualização dos dados, a presença de outros atores governamentais ou não também figura como central. Como pode ser visto em trecho da meta 2.4 do Plano Estadual de Educação do Espírito Santo – “em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude” (Espírito Santo, 2015, p. 3) –, o acompanhamento dessas informações levantadas também se faz por meio dos beneficiários da política educacional.

Nesse sentido, se há muita disparidade entre as estruturas organizacionais, em relação à utilização de dados para subsidiar decisões, a análise dos planos estaduais de educação mostra uma dominância da temática, colocando-a como estratégia central e praticamente unânime. Nos anos 2014 e 2015, durante os quais a maioria dos projetos base dos planos foram construídos, a questão da gestão da informação parece ter sido bastante discutida, sendo incorporada de forma transversal nas leis. Se os planos estaduais de educação estabeleceram diretrizes inequívocas sobre o uso de dados para a melhoria da política educacional, o que a análise mostra é que essas propostas não foram incorporadas de forma abrangente na estrutura organizacional das secretarias. Se não restam dúvidas quanto à presença da busca pelo uso de dados e evidências no campo da educação pública, não podemos ter a mesma certeza sobre a institucionalização desse modelo.

#### **4.4 A institucionalização do uso das evidências: o Escritório de Evidências da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo**

Buscando aprofundar o estudo dessa questão, a análise do caso paulista se mostra bastante frutífera. Apenas com as informações da estrutura organizacional e dos planos estaduais, é impossível diferenciar a iniciativa inovadora levada a cabo no interior da Coordenadoria de Informação, Tecnologia, Evidências e Matrícula (Citem); que hoje se encontra em estado bastante embrionário, a realização de entrevistas com gestores envolvidos na criação do Escritório de Evidências foi central para a análise de uma tentativa de institucionalização maior que as encontradas na pesquisa documental. Focando nas mesmas questões de posição institucional e de atribuição, a estrutura criada na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, que conta com a maior rede de ensino do país, é exemplar no sentido de oferecer maiores contornos às questões levantadas neste capítulo.

O Plano Estratégico 2019-2022: Educação para o Século XXI, da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, colocou o uso de evidências como um dos valores norteadores da gestão educacional, admitindo essa prática como: “fazer uso de evidências nos processos de tomada de decisão, formulação de políticas, programas, projetos e ações em todos os âmbitos da secretaria, inclusive na sala de aula,



visando promover a aprendizagem de todos os estudantes” (São Paulo, 2019, p. 17). Entre os projetos prioritários, o Novo Modelo de Gestão e *Compliance* está diretamente relacionado à mudança na estrutura organizacional da secretaria e nos seus padrões de gestão já consolidados. Para tanto, a estruturação de um escritório de evidências foi colocada como uma das prioridades a serem implementadas. Assim, foi nesse contexto que o Escritório de Evidências foi constituído.

A criação do Escritório de Evidências foi influenciada pela experiência anterior do atual secretário de Educação do Estado de São Paulo, Rossieli Soares, enquanto chefiava o MEC, durante o governo do ex-presidente Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Em 2018, foi estruturada a Assessoria Estratégica de Evidências (Aevi), como parte do Gabinete do Ministro de Educação. O objetivo principal era trazer o debate sobre uso de evidências para informar a tomada de decisões no governo – incorporando a crescente discussão acadêmica sobre o tema –, para avaliação e inovação de políticas educacionais federais específicas. Naquele momento, a equipe formada se inspirou em casos de sucesso de outros países e procurou agregar pessoas com formação acadêmica voltada para a avaliação de políticas públicas. Tendo maior capacidade interna do que as secretarias subnacionais e já sendo voltado para o acompanhamento dos resultados das diferentes redes, o objetivo da Aevi era disseminar boas práticas de gestão para auxiliar estados e municípios.

Com a eleição do governador João Dória, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 2019, Rossieli Soares foi nomeado secretário estadual de Educação em São Paulo. Segundo os gestores e ex-gestores entrevistados, a determinação no plano estratégico sobre a institucionalização de uma assessoria estratégica na estrutura organizacional da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo havia sido inspirada na experiência federal, mas, somente em 2020, o Escritório de Evidências foi criado.

Diferentemente da experiência no MEC, o Escritório de Evidências foi criado no âmbito da Citem. Segundo relatado pelos entrevistados, sabendo das discontinuidades políticas que o gabinete é sujeito, os gestores envolvidos acreditaram que a garantia de certa distância do centro decisório seria fundamental para sua permanência ao longo do tempo. Além disso, sendo envolto pelos núcleos da secretaria mais diretamente envolvidos na gestão e análise de dados, o Escritório de Evidências ganharia celeridade na aquisição dos dados necessários e na construção de relações frutíferas com os *donos dos dados*. No tocante à localização institucional, então, a experiência paulista buscou os benefícios de um equilíbrio entre a proximidade e a distância em relação ao centro de poder: sem deixar de ser um projeto prioritário e de estar próximo aos órgãos que já produziam dados, a equipe procurou blindar o Escritório de Evidências em relação às mudanças repentinas de gestão.

Apesar disso, o Escritório de Evidências não existe formalmente e, portanto, não é capaz de garantir continuidade a projetos e parcerias desenvolvidos e resulta em um grande personalismo das ações feitas pelo escritório e uma dependência de lideranças – atores internos que apoiam a sua existência e a atuação dos próprios gestores que estão na coordenação do escritório. Isso significa que há, ainda, enormes desafios relacionados à institucionalização e à continuidade de experiências como esta.

Na fala dos gestores entrevistados, o conceito de evidências e o papel do Escritório de Evidências decorrente dessa definição figuraram como consensos, mesmo que bastante amplos: entendendo evidências como o produto de um processo no qual dados são selecionados e transformados em informação com o objetivo de potencializar a tomada de decisão, sendo o Escritório de Evidências o facilitador desse processo no interior da secretaria. Não se trata, portanto, apenas de produzir conhecimento, mas de garantir que o conhecimento produzido influencie positivamente a qualidade das políticas implementadas pelo governo. Trata-se de traduzir informações pouco legíveis para gestores, levando-lhes exemplos de boas práticas nacionais e internacionais e como aplicá-las na realidade daquela rede.

As atividades do Escritório de Evidências se voltaram à realização de seminários formativos para os servidores, buscando aproximar os gestores da comunidade de especialistas do campo da educação. De um lado, os seminários buscavam iniciar uma familiarização dos gestores e servidores envolvidos na gestão de dados, bem como na tomada de decisão com as pesquisas acadêmicas relacionadas a essa prática e uma sensibilização deles em relação à importância ao uso de evidências – prática reforçada pela veiculação de boletins informativos internos. De outro lado, a sua inserção na rede da comunidade de especialistas aumentava a visibilidade externa em relação à sociedade no geral e, particularmente, ao conjunto de institutos e fundações empresariais e organismos internacionais, que seriam parceiros e potenciais financiadores de pesquisas.

A questão central para os entrevistados é que a política educacional é uma área em que há a produção de muitos dados brutos, mas a secretaria não tem capacidade para analisar todos eles. E, em decorrência disso, a abertura das bases de dados ganhou centralidade na agenda do Escritório de Evidências. Além da ampliação da transparência, a ideia de dados abertos é importante para a ampliação de conhecimento qualificado: outros atores podem utilizar os dados produzidos pela secretaria para estudos que, por sua vez, podem produzir evidências a serem usadas pela gestão pública para informar decisões.

Os entrevistados também apontam que o corpo técnico da secretaria não é imbuído da noção de que o uso de dados, informações e evidências é essencial para uma tomada de decisão qualificada. Com isso, uma outra função do Escritório de Evidências é incorporar a ideia de políticas baseadas em evidências no cotidiano

da secretaria. Apesar disso, os entrevistados afirmam que os gestores e os servidores reconhecem a importância de dados e informações para a tomada de decisões e, em diferentes graus, aplicam algum tipo de análise em seu cotidiano, mas não têm o conhecimento técnico para construir análises robustas. Assim, o papel do Escritório de Evidências inclui a consolidação, por meio de processos formativos, de um conhecimento mais especializado em análise de dados. Ainda que haja uma contradição, o escritório tem buscado promover uma mudança na cultura organizacional da secretaria, a partir da formação de seu corpo técnico, da capilarização do conhecimento técnico relacionado à política baseada em evidências e da criação de capacidade administrativa.

Por fim, os entrevistados apontam que o Escritório de Evidências também é responsável por atividades relacionadas à análise de dados e à produção de recomendações sobre as melhores soluções para determinados problemas. No entanto, consideram essa uma consequência indesejada de sua atuação e, em função de recursos limitados e de uma equipe pequena, o escritório não teria capacidade de responder a todas as demandas. Funcionando com apenas três pessoas alocadas para o projeto, os desafios de recursos humanos foram temas presentes em todas as entrevistas. A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo conta com um quadro de servidores com pouco perfil para a análise de dados; muitas funções administrativas são realizadas por professores e professoras afastadas das salas de aula. De maneira geral, há pouca atenção para a necessidade de estruturação de uma carreira administrativa competente para sustentar a análise de informações que a gestão da maior rede educacional do país necessita. Para os gestores entrevistados, o uso de evidências nas decisões depende da atuação de alguns gestores e consultores e a única maneira de produzir análises robustas e complexas é a partir de parcerias com fundações privadas e academia, ou seja, seu papel seria articular esses atores.

Nesse sentido, as atividades do Escritório de Evidências voltam-se muito mais à introdução do tema no cotidiano organizacional da secretaria e, a despeito desses obstáculos e da fragilidade em sua institucionalização, o escritório traz avanços não só no fortalecimento do uso de dados na política educacional e na tomada de decisões informadas em evidências, mas, principalmente, na construção de capacidade dentro da secretaria; o que é extremamente relevante, dado que há uma ausência de carreiras específicas ligadas à gestão das secretarias estaduais de educação em todo o país. Outro avanço refere-se ao fortalecimento da articulação entre a secretaria e os atores externos, principalmente especialistas que produzem evidências. Avanços futuros poderiam envolver a criação de espaços institucionalizados e a expansão da participação de atores externos, incluindo representantes de universidades, institutos de pesquisas, organizações da sociedade civil e comunidade escolar, como sugerido pela literatura sobre o tema.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas, houve um movimento crescente de produção de dados e da adoção de mecanismos de controle por resultados na política educacional brasileira. Além da centralidade dos resultados das avaliações e do foco no desempenho, houve, nos estados brasileiros, uma disseminação dessas ideias, influenciando a criação de estruturas organizacionais que produzem informações às equipes gestoras e o direcionamento da política a partir de metas relacionadas à produção e ao uso de dados nas decisões.

No entanto, a realidade sobre o uso de evidências – encontrada em outras áreas apresentadas neste livro e, especialmente no nível federal – ainda não está presente no nível estadual, pelo menos na área educacional. Ainda que o uso de dados tenha ocorrido em graus variados, tanto por gestores das secretarias quanto por gestores escolares (Carrasqueira *et al.*, 2015), a análise realizada neste capítulo mostra que houve pouco avanço no uso mais sistemático desses dados – por exemplo, comparando resultados educacionais para compreender os fatores que afetam diferenças nos resultados com controle de variáveis socioeconômicas – e, em menor medida ainda, no uso de evidências para a tomada de decisão. Ademais, os tipos de dados e evidências utilizadas ainda estão muito relacionadas ao desempenho e à proficiência dos alunos, ou seja, ao resultado e impacto da política, e pouco aos insumos e recursos necessários para a melhoria da qualidade, redução de desigualdades e promoção de equidade.

Na análise, pudemos perceber três tipos de desafios. O primeiro deles está ligado ao que a literatura de processo decisório chama atenção: processos decisórios não são lineares e racionais e, portanto, o uso de dados e evidências não ocorre de maneira imediata e simples. De um lado, ainda é um desafio produzir evidências dentro dos governos e usá-las para informar decisões. De outro, há muito conhecimento sendo produzido a partir dos dados e este conjunto de informações, muitas vezes externos à estrutura organizacional estatal, é um elemento a mais a ser considerado na formulação de políticas e alocação de recursos públicos. Reestabelecer essa *ponte* entre agentes estatais e agentes externos é muito importante, mas requer que academia e governo alinhem minimamente as suas agendas, e também a sociedade civil, que realizam ou financiam estudos e pesquisas, reconheçam que as redes não são *meros objetos de pesquisa* ou fornecedores de dados e que comecem a fazer uma coprodução efetiva de políticas educacionais.

O segundo desafio é organizacional e está muito presente no nível subnacional. O tratamento e a análise de dados, assim como a produção de evidências, é uma tarefa de alta complexidade e que requer equipes qualificadas e capacitadas para tal. No entanto, muitos dos servidores que ocupam cargos técnicos nas secretarias

de educação, seja no nível estadual, seja no municipal, são pessoas sem formação específica para isso e que não estão preparadas tecnicamente para lidar com dados quantitativos, e mesmo com *softwares* simples de análises estatísticas. Como o volume de informações da área de educação é enorme, mesmo em municípios de pequeno porte, essa ausência de capacidade impacta nas atividades de acesso, interpretação e uso dos dados, assim como na produção de evidências. Além disso, mesmo no caso da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, embora a criação do Escritório de Evidências seja um passo importante, a equipe é muito pequena e os recursos disponíveis são muito limitados. Outro ponto é a necessidade de institucionalizar estas estruturas organizacionais criadas, evitando que elas sejam descontinuadas facilmente a partir da troca de gestão. Por fim, há que reconhecer a dificuldade de realização de mudanças na cultura organizacional das equipes de educação, de maneira a atualizar práticas administrativas e pedagógicas, incorporando novas ações cujas evidências parecem demonstrar que são promissoras.

O terceiro desafio é a desigualdade entre os estados brasileiros. Enquanto São Paulo possui recursos para a criação de um Escritório de Evidências, outros estados, com menor disponibilidade de recursos financeiros e humanos, talvez não tenham as mesmas condições de criar este tipo de estrutura, mesmo que haja vontade política do secretário. A desigualdade também é de acesso ao investimento social privado, capaz de financiar estudos e pesquisas, mas que está concentrado em estados das regiões Sudeste e Sul, além de alguns poucos estados das demais regiões do Brasil. O esforço de redução das desigualdades educacionais, também no acesso às evidências e no seu uso, deveria ser uma prioridade do MEC, assim como de outros órgãos produtores de pesquisas e conhecimento no âmbito federal, com apoio de organizações, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), para que as políticas informadas por evidências pudessem estar disponíveis nas 27 UFs e 5.570 municípios brasileiros.

Sem enfrentar esses três desafios de maneira consistente, a área educacional brasileira tende a ficar refém de discursos negacionistas disseminados nos últimos anos e de práticas retrógradas, enquanto ilhas de excelência e de resistência vão sendo criadas em outra parte. Ou seja, o uso das evidências pode ser um mecanismo importante de resistência a esses discursos negacionistas, mas não basta apenas incorporar a noção de uso de evidências educacionais no nível local, é preciso debater seriamente quais dados e evidências são usadas, quem participa – e em que condições participa – desses processos de coleta de dados e quais conhecimentos estão sendo gerados.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Agenda, aprendizado e coalizão. *In*: CONSAD – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO; FUNDAP – FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (Org.). **Avanços e perspectivas da gestão públicas nos estados**. Brasília: Consad; São Paulo: Fundap, 2006.

AMAPÁ. Lei nº 2.257, de 5 de dezembro de 2017. Dispõe sobre alterações na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amapá**, Macapá, 5 dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3mbMIRU>>.

BAHIA. Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. Modifica a estrutura organizacional da administração pública do Poder Executivo estadual e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 11 dez. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3E5gUnK>>.

BARDACH, E. **A practical guide for policy analysis**: the eightfold path to more effective problem solving. Thousand Oaks: Sage Publications, 2012.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

BÉLAND, D.; COX, R. H. Introduction: ideas and politics. *In*: BÉLAND, D.; COX, R. H. (Org.). **Ideas and politics in Social Science research**. New York: Oxford University Press, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CAIRNEY, P. **The politics of evidence-based policy making**. Stirling: University of Stirling, 2016.

CARRASQUEIRA, K. *et al.* Políticas de responsabilização escolar: um estudo exploratório sobre as estratégias de instâncias intermediárias na rede municipal do Rio de Janeiro. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 9, n. 17 e 18, p. 75-89, 2015.

CARTER, P. L.; WELNER, K. G. Building opportunities to achieve. *In*: CARTER, P. L.; WELNER, K. G. (Org.). **Closing the opportunity gap**: what America must do to give every child an even chance. Oxford: Oxford University Press, 2013.

DENTE, B.; SUBIRATS, J. **Decisiones públicas**: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel, 2014.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 10.382, de 25 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Espírito Santo, período 2015-2025. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 25 jun. 2015.

FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. (Org.). **The argumentative turn revisited**: public policy as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

HAAS, P. M. Epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HANSSON, S. O.; HADORN, G. H. (Org.). **The argumentative turn in policy analysis**: reasoning about uncertainty. Berlin: Springer, 2016.

HOWLETT, M.; CRAFT, J. Policy advisory systems and evidence-based policy: the location and content of evidentiary policy advice. *In*: YOUNG, S. P. (Org.). **Evidence-based policy-making in Canada**. Don Mills: Oxford University Press, 2013.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. **Planning with complexity**: an introduction to collaborative rationality for public policy. New York: Routledge, 2010.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.

KOGA, N. M. *et al.* Análise de políticas públicas e uso de evidências pelas burocracias: proposta de um modelo analítico para exploração das fontes que informam as políticas públicas no caso brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 29-40, 2020.

KUHN, T. S. The function of dogma in scientific research. *In*: CROMBIE, A. C. (Ed.). **Scientific change**: historical studies in the intellectual, social and technical conditions for scientific discovery and technical invention, from antiquity to the present. London: Basic Books and Heineman, 1963.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Policy capacity and evidence-based policy in the public service. **Public Management Review**, v. 19, n. 2, p. 157-174, 2016.



OLSSON, J.; HYSING, E. Theorizing inside activism: understanding policymaking and policy change from Below. **Planning Theory & Practice**, v. 13, n. 2, p. 257-273, 2012.

PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 17-27, 2020.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Rondônia. **Carta de Serviços da Secretaria de Educação**. Porto Velho: Secretaria do Estado de Educação, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3p4Hucy>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

SABATIER, P. A.; JEKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview, 1993.

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

SANTA CATARINA. Lei nº 16.794, de 14 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024 e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, 15 dez. 2015.

SÃO PAULO. **Plano Estratégico 2019-2022: educação para o século XXI**. São Paulo: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2019.

SCHMIDT, V. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. In: BÉLAND, D.; COX, R. (Org.). **Ideas and politics in Social Science research**. New York: Oxford University Press, 2010.

SEGATTO, C. I. **Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2011.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 85-106, 2017.

SERGIPE. Lei nº 8.025, de 4 de setembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de Sergipe**, Aracaju, 4 set. 2015.

SIMON, H. A. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization**. New York: The Macmillan Company, 1947.

SOLESBURY, W. The ascendancy of evidence. **Planning Theory & Practice**, v. 3, n. 1, p. 90-96, 2002.



SPINK, P. Avaliação democrática: propostas e práticas. **Coleção Abia, Fundamentos de Avaliação**, n. 3, p. 238-264, 2001.

STOKER, G.; EVANS, M. Evidence-based policy making and social science. *In*: STOKER, G.; EVANS, M. (Ed.). **Evidence-based policy making in social sciences**: Methods that matter. Bristol: Policy Press, 2016.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CEARÁ. Lei nº 16.025, 30 de maio de 2016. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação (2016-2024). **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 1º jun. 2016.

MARANHÃO. Lei nº 10.099, de 11 de junho de 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação do estado do Maranhão e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 11 jun. 2014.

PARANÁ. Lei nº 18.492, de 25 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Paraná. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 25 jun. 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 10.049, de 27 de janeiro de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (2015-2025) e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, 28 jan. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.705, de 25 de junho de 2015. Institui o Plano Estadual de Educação, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 25 jun. 2015.

RONDÔNIA. Lei nº 3.565, de 3 de junho de 2015. Instituiu o Plano Estadual de Educação de Rondônia. **Diário Oficial do Estado de Rondônia**, Porto Velho, 4 jun. 2015.

STONE, D. A. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.