

De Codes, Ana Luiza Machado; Araújo, Herton Ellery

**Working Paper**

## Uso de evidências em políticas educacionais - o contexto internacional e o quadro brasileiro

Texto para Discussão, No. 2720

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* De Codes, Ana Luiza Machado; Araújo, Herton Ellery (2021) : Uso de evidências em políticas educacionais - o contexto internacional e o quadro brasileiro, Texto para Discussão, No. 2720, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2720>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/261035>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**2720**

**USO DE EVIDÊNCIAS EM  
POLÍTICAS EDUCACIONAIS –  
O CONTEXTO INTERNACIONAL E  
O QUADRO BRASILEIRO**

**ANA LUIZA MACHADO DE CODES  
HERTON ELLERY ARAÚJO**



**USO DE EVIDÊNCIAS EM  
POLÍTICAS EDUCACIONAIS –  
O CONTEXTO INTERNACIONAL E  
O QUADRO BRASILEIRO**

**ANA LUIZA MACHADO DE CODES<sup>1</sup>  
HERTON ELLERY ARAÚJO<sup>2</sup>**

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e coordenadora da área de educação na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail:* <ana.codes@ipea.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa e diretor adjunto na Disoc/Ipea. *E-mail:* <herton.araujo@ipea.gov.br>.

**Governo Federal**

**Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidente**

**CARLOS VON DOELLINGER**

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**  
**MANOEL RODRIGUES JUNIOR**

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**  
**FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT**

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**  
**JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR**

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**  
**NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR**

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de  
Inovação e Infraestrutura**  
**ANDRÉ TORTATO RAUEN**

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**  
**LENITA MARIA TURCHI**

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e  
Políticas Internacionais**  
**IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA**

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**  
**ANDRÉ REIS DINIZ**

**OUVIDORIA:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>  
**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

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

ISSN 1415-4765

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

CDD 330.908

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

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I280.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2720>

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS .....	7
3 PERSPECTIVA TÉCNICO-FUNCIONAL .....	8
4 PERSPECTIVA SOCIOPOLÍTICA .....	9
5 A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL OU ORGANIZACIONAL .....	10
6 TENDÊNCIAS .....	11
7 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL .....	13
8 EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL .....	15
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	17
REFERÊNCIAS.....	18

## SINOPSE

A formulação de políticas educacionais baseadas em evidências vem predominando em muitos países atualmente. O Brasil faz parte desse quadro. Nos países que seguem há mais tempo nessa trajetória, as discussões recentes apontam para a necessidade de recalibragem, em algumas dimensões, desse modo de se fazer políticas. São trazidas à cena questões como o orçamento e a incorporação dos saberes resultantes das práticas escolares. E o Brasil, a quantas anda nesse processo? Esse é o ponto explorado neste texto. O contexto brasileiro é aqui analisado, em seus aspectos de estruturação e maturação de procedimentos e práticas, na tentativa de apreender em que “grau” o país se situa ao longo dessa jornada. Para nortear a discussão, utilizam-se três abordagens fundamentais, que explicam a utilização de evidências na formulação de políticas educacionais: i) a perspectiva técnico-funcional, focada nos resultados da aprendizagem (habilidades, conhecimentos cognitivos e capacidade analítica); ii) a sociopolítica, que trata de questões culturais e atitudinais; e iii) a institucional ou organizacional, associada à ideia de valores. O estudo aponta que o Brasil demonstra notáveis progressos, principalmente no que se refere ao arcabouço legal e institucional até então construído. Maiores avanços são ainda necessários, contudo, principalmente para transformar o saber inerente às evidências na condição de fato – a ser manifestado na cultura do país, no uso por parte dos gestores e no enriquecimento das realidades educacionais.

**Palavras-chave:** políticas educacionais baseadas em evidências; formulação de políticas públicas; políticas educacionais brasileiras; avaliações de desempenho; promoção da igualdade.

## ABSTRACT

Evidence-based education policymaking has been prevalent in many countries today. Brazil is part of this picture. In countries that have followed this trajectory for a long time, recent discussions point to the need to recalibrate, in some dimensions, this way of making policies. Issues such as budgeting and knowledge incorporation resulting from school practices come to the fore. And Brazil, how is it going in this process? It is the point explored in this text. The Brazilian context is analyzed here in terms of the structure and maturation of procedures and practices. The discussion tries to apprehend the “degree” of the country along this journey, relying upon three fundamental approaches, which explain the use of evidence in the formulation of educational policies: i) the technical-functional perspective, focused on learning outcomes (skills, cognitive knowledge, and analytical capacity); ii) sociopolitical, which deals with cultural and attitudinal issues; and iii) institutional or organizational, associated with the idea of values. The study points out that Brazil demonstrates notable progress, especially concerning the legal and institutional framework built so far. However, it is necessary to advance further so that the evidence knowledge transforms and enriches the educational reality accordingly - mainly in terms of culture and management.

**Keywords:** evidence-based educational policies; public policy making; brazilian educational policies; performance evaluation; promotion of equality.

## 1 INTRODUÇÃO

A formulação de políticas educacionais baseadas em evidências originou-se na Suécia, de modo tateante, em 1987, quando análises sistemáticas de dados começaram a ser realizadas e a serem utilizadas pesquisas científicas para apoiar decisões de governo. A partir daí, o movimento foi se estruturando e ganhando força, até que, no início da década 2000, o termo *política baseada em evidência* já fazia parte do jargão da área de educação em diversos países. Desde então, os esforços para se compreender “o que funciona” vêm amadurecendo e dando o tom das iniciativas governamentais em vários pontos do mundo. Mais do que uma onda passageira, esse modo de fundamentar a gestão dá mostras de que veio para ficar (Turner, 2017).

O Brasil faz parte desse quadro, uma vez que há no país toda uma institucionalidade e uma gama de políticas que espelham claramente os meandros dessa corrente mundial. Desse modo, as evidências aparecem como elementos básicos da gestão da Educação.

Por sua própria natureza, o uso de evidências em políticas educacionais é um processo dinâmico, evolutivo, adaptável às circunstâncias e épocas. Nos países que estão há mais tempo nessa trajetória, as discussões recentes apontam para a necessidade de reajustar em algumas dimensões desse modo de se fazer políticas. Assim, questões como orçamento e incorporação dos saberes resultantes das práticas escolares são trazidas à cena.

E o Brasil, a quantas anda nesse processo? Esse é o ponto que se pretende explorar neste *Texto para Discussão*.

Uma vez que a gestão da educação com base em evidências pressupõe o porvir, o contexto brasileiro será analisado em seus aspectos de estruturação e maturação de procedimentos e práticas. Com isso, será possível compreender em que grau o país se situa ao longo dessa jornada. As apreciações apresentadas referenciam-se em pesquisas bibliográficas nacionais e internacionais sobre o tema e em análises baseadas em políticas e evidências sobre a educação brasileira.

De antemão, é possível dizer que o país já galgou longas distâncias, mas ainda há muito o que fazer. Outros avanços são necessários, principalmente para transformar os saberes inerentes às evidências em fatos – a serem manifestados na cultura do país, no uso por parte dos gestores e no enriquecimento das realidades educacionais.

Para consubstanciar a discussão, será inicialmente apresentado um panorama da utilização das evidências em políticas educacionais, assim como as tendências mais recentes no debate internacional. O foco em seguida passará para a realidade brasileira, com menções ao uso das

evidências nos dispositivos de gestão e na evolução da educação ao longo do tempo no país. Essas análises permitirão enxergar o muito que já foi feito e as dimensões em que ainda se precisa crescer. Fechando o texto, serão apresentadas algumas considerações e sugestões finais.

## 2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

O uso de evidências na formulação de políticas educacionais é um fenômeno mundial. Baseia-se em duas premissas principais: i) que conhecimentos relativos à escolarização podem ser generalizados e compartilhados; e ii) que a evidência empírica é um bom indicador de cognição e aprendizagem. Por isso, processos e produtos educacionais “baseados em evidências” gozam de alta reputação, validade e legitimidade. Como consequência, existe uma multiplicidade de políticas geradas a partir de resultados de provas, produzindo desdobramentos nos níveis individual e escolar (Wiseman, 2010).

Bastante conhecidas, por exemplo, são as políticas inspiradas em avaliações “do que funciona” ou daquilo que se chama de melhores práticas. Normalmente, esses esforços partem de casos excepcionais de sucesso, muitas vezes medido como ganhos de desempenho dos alunos em contextos incomuns ou em situações difíceis. Em políticas assim, há inclusive espaço para se considerar os saberes resultantes da prática educacional (Turner, 2017).

O fato é que, nos últimos anos, alguns aspectos têm confluído para o reforço dessa tendência no processo de formulação das políticas. Entre eles, podem-se mencionar: i) maior preocupação com o desempenho dos alunos; ii) crescimento da disponibilidade de evidências, decorrente de uma maior ênfase em testes e avaliações; iii) insatisfações com sistemas de educação em níveis nacionais e locais; iv) maior acesso a informações pela internet e outras tecnologias; e v) as próprias mudanças a que se assiste nas políticas. Tudo isso tem contribuído para o crescimento do interesse acerca do que as pesquisas podem informar ou instruir na tomada de decisões (Burns e Schuller, 2007).

Na prática, formuladores de políticas têm que decidir com base nas informações disponíveis – nem sempre “perfeitas”, rigorosas o suficiente, feitas “sob medida” para orientar rumos de determinada ação, ou simplesmente reveladoras de um natural hiato entre governo e comunidade de pesquisa. Muitas vezes, as dificuldades advêm de ineficiências gerenciais para usar ou se adaptar às evidências. Mesmo assim, há convergência em torno da noção de que as decisões devem ser auxiliadas pelas pesquisas existentes, uma vez que ajudam a otimizar recursos, processos e melhoram os impactos sobre a sociedade (Burns e Schuller, 2007; Deschamps, 2017; Turunen, 2017).



Dentro da diversidade das informações disponíveis e dos modos de intervenção, é possível observar a existência de três abordagens fundamentais, que explicam a utilização de evidências na formulação de políticas educacionais: i) a perspectiva técnico-funcional, focada nos resultados da aprendizagem (habilidades, conhecimentos cognitivos e capacidade analítica); ii) a sociopolítica, que trata de questões culturais e atitudinais; e iii) a institucional ou organizacional, associada à ideia de valores (Wiseman, 2010; Soares, 2017; Turunen, 2017).

Ainda que os objetivos de cada uma delas estejam entrelaçados, essa categorização se constitui em um bom dispositivo analítico, por sua simplicidade e abrangência. Com ela, ficam claros os motivos pelos quais as políticas educacionais vêm se construindo com base em evidências, em escala mundial.

### 3 PERSPECTIVA TÉCNICO-FUNCIONAL

Os esforços empreendidos sob essa perspectiva buscam encontrar maneiras eficazes e bem-sucedidas para tratar questões educacionais, notadamente com o objetivo de melhorar o desempenho de estudantes e escolas – o que se conceitua aqui como qualidade da educação. Baseada em arcabouços técnicos e científicos, essa abordagem é a mais popular, sendo frequentemente declarada pelos formuladores de políticas.

As evidências podem ser consideradas como indicadores de qualidade, que medem o quanto se está aprendendo, ou a magnitude do impacto de determinada técnica educacional sobre os resultados obtidos pelos estudantes. Nesse contexto, elas são produzidas pelas chamadas avaliações somativas – aquelas realizadas ao final da instrução, como testes de final de unidade, exames de meio de semestre e exames finais –, para verificação do aprendizado, as quais costumam incluir os conteúdos e objetivos mais relevantes do processo educacional e se consomem pela atribuição de notas (Menezes, 2001). Ocorrendo apenas uma vez em um dado período instrucional, representam o conhecimento final apreendido pelos estudantes até aquele ponto.

Devido a tais características, essas avaliações costumam caminhar em “via única”: muitas vezes, não há oportunidade para os professores ajustarem a instrução e melhorar o que falhou. Pelo lado do aluno, também não há segunda chance, já que os testes são feitos em apenas um momento do período. Assim, a evidência que vem da avaliação somativa flui do aluno para professor e o formulador de políticas.

No contexto das políticas, os testes de larga escala são as ferramentas mais comuns para se estimar, mediante informações sobre desempenho, a qualidade da educação. Eles são diversos, podendo ser estaduais, nacionais e internacionais, assim como aferir conteúdos variados.

É por meio desse processo que as evidências baseadas em testes de desempenho informam os formuladores de políticas sobre a qualidade percebida da educação, para que eles tomem suas decisões. Geralmente, os resultados desse tipo de avaliação não afetam diretamente os alunos. Entretanto, por serem aceitos como indicadores de qualidade da educação, a pontuação média de estudantes, escolas, estados e países têm impacto sobre as políticas educacionais. Assim, o efeito sobre os estudantes pode acontecer de modo indireto: currículos, métodos de ensino e até destinação de recursos podem ser alterados, a depender dos resultados desses testes.

A qualidade da educação estimada dessa forma, contudo, é parcial. Para a formulação de políticas educacionais, a qualidade está associada à questão da igualdade.

#### 4 PERSPECTIVA SOCIOPOLÍTICA

O objetivo, aqui, é justamente promover a igualdade nos processos e resultados da escolarização. De maior complexidade, essa abordagem se ocupa das manifestações de questões mais amplas – sociais, econômicas e políticas – no âmbito da educação.

Por meio dos desempenhos de alunos e escolas, é possível aferir o grau de igualdade em um sistema educacional e discernir as dimensões em que as disparidades aparecem. A partir dessas diferenças, os tomadores de decisão podem planejar e fazer políticas para sanar resultados insatisfatórios de determinados grupos de alunos e comunidades.

Em tese, quando os resultados são usados para pessoas, salas de aula ou conhecimentos sobre a escola, a avaliação é formativa. Na definição de Cardinet e Perrenoud (1986 *apud* Caseiro e Gebran, 2008), essas avaliações visam

orientar o aluno quanto ao trabalho escolar, procurando localizar as suas dificuldades para o ajudar a descobrir os processos que lhe permitirão progredir na sua aprendizagem. A avaliação formativa opõe-se à avaliação somativa que constitui um balanço parcial ou total de um conjunto de aprendizagens.<sup>1</sup>

Normalmente, essas evidências são geradas por testes em sala de aula, questionários e trabalhos de casa, dando flexibilidade aos educadores para decidir como e quando avaliar, além do que fazer com a turma ou os alunos após a avaliação.

---

1. Allal, L.; Cardinet, J.; Perrenoud, P. *A avaliação formativa num ensino diferenciado*. Coimbra: Livraria Almedina, 1986.

Trata-se, assim, de um processo de “via dupla”, devido ao seu caráter de articulação e continuidade. O professor, informado sobre os efeitos de seu trabalho, tem múltiplas oportunidades para mudar e identificar áreas problemáticas, ajustando o ensino e reavaliando melhorias de desempenho. O aluno, por sua vez, percebe seus erros e dificuldades, podendo trabalhá-los nas etapas seguintes do processo (Caseiro e Gebran, 2008).

O ponto central é que a avaliação formativa enseja mudanças na forma como são ensinados os conteúdos e como a educação acontece em sala de aula. Contudo, raramente as avaliações chegam ao nível de formulação de políticas em seu estado formativo – ainda que isso se constitua em objetivo da maioria dos programas de teste, mesmo nos estaduais e nacionais.

Assim, para que possam embasar a formulação de políticas, os testes de larga escala devem ser orientados para a equidade e para que possam corresponder ao papel formativo. É o que tem acontecido na prática. As avaliações em grande escala têm sido adaptadas para atender a esses propósitos, aproximando-se de agendas sociais mais amplas. Com isso, elas identificam associações entre desempenho escolar e aspectos como desigualdades socioeconômicas, de gênero, raça etc., abrindo espaço para mudanças no modo como ocorre a educação – não dos alunos testados, mas daqueles dos anos seguintes (Wiseman, 2010).

## 5 A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL OU ORGANIZACIONAL

Por fim, a terceira perspectiva, de natureza mais polêmica, entende que as pessoas ou grupos responsáveis pela avaliação detêm certo controle sobre os resultados. No âmbito da sala de aula, por exemplo, um professor pode direcionar o que os alunos aprendem. Nos níveis estadual e nacional, os resultados dos testes podem ensejar políticas que influenciem o currículo, outros componentes da escolaridade e até mesmo financiamento (Wiseman, 2010).

Com isso, sugere-se cautela quanto ao uso de evidências em políticas, devido ao seu poder de legitimar modelos e direcionar rumos na educação – orientando, por exemplo, a escolha daquilo que deve ser ensinado ou mesmo posturas metodológicas e pedagógicas –, os quais se tornam lentamente institucionalizados como parte dos sistemas organizacionais. Assim, conteúdos escolares e valores podem ser afetados, com desdobramentos para a sociedade, a economia e a política do país (Silva, 2014).

Outro enfoque aponta para o fato de que muitos problemas podem derivar de interpretações equivocadas e do uso incongruente que se faz das evidências. Com base em resultados de testes, a depender do tipo de política, há situações em que as escolas podem ser prejudicadas porque

não demonstraram significativo aumento de nota em uma avaliação externa. Isso pode ser atribuído às peculiaridades de cada realidade escolar, entre as quais podem ser citadas: dificuldade de se elevar a pontuação quando o desempenho já se vinha sendo muito bom; recusa dos estudantes a se submeterem às provas; e elevado número de alunos com necessidades especiais.

Pelo lado da instrução em si, distintos efeitos podem se desdobrar a partir das sinalizações emitidas pelas avaliações externas. Em contextos mais carentes ou desestruturados, elas podem servir como guia do que deve ser ensinado, convertendo-se em orientadoras de processos formativos. Em outras situações, pode haver a tendência de concentração excessiva nos objetos das provas, redundando em reducionismo curricular e didático, tornando a tarefa educativa menos passível de manejo por parte do professor (Alavarse, 2013).

Assim, abrem-se brechas para relativizar a validade, a confiabilidade ou, pelo menos, o grau de adesão que se deve ter em relação às evidências educacionais – muitas delas publicadas na internet ou em outras redes virtuais, o que facilita o acesso e a compreensão da informação, mas sem um estrito controle, necessário para manter sua qualidade ou precisão (Burns e Schuller, 2007). De fato, essa é uma questão que requer atenção, já que seu uso oficial na produção de políticas fornece justificativa científica e racional para a tomada de decisão – principalmente quando se trata de metas amplamente defensáveis, como a melhoria de qualidade, promoção de equidade e orientação da educação, mas que, direta ou indiretamente, podem afetar atores específicos, como alunos, escolas, comunidades, organizações ou grupos que dirigem as avaliações.

## 6 TENDÊNCIAS

O fato é que políticas educacionais baseadas em evidências se constituem em uma realidade quase generalizada, tendo predominado em muitos países nas últimas décadas. Testes e organismos internacionais, inclusive, promovem a comunicação transnacional, reforçando e estimulando essa tendência: melhores práticas são recomendadas e padrões de desempenho, compartilhados.

A disponibilidade de dados internacionais sobre educação é outro fator que acentua esse movimento, ensejando a elaboração de noções e políticas não limitadas geograficamente, mas lastreadas em evidências vastamente legitimadas. Assim, assiste-se não apenas a transferências e difusão de processos bem-sucedidos mas, no caso da educação, o foco recai também sobre os efeitos, resultados e patamares a serem alcançados (Wiseman, 2010).

Há, portanto, um impulso em todo o mundo para que agentes governamentais educacionais produzam políticas e pedagogias baseadas em evidências – notadamente quantitativas, gera-

das por avaliações científicas e informações empíricas. Em decorrência, grande ênfase tem sido dada ao matiz racional-burocrático no âmbito dos órgãos centrais das administrações públicas de educação: não apenas o foco da tomada de decisão credita-se numa objetividade atribuída às evidências mas intensificam-se esforços, estruturas e recursos destinados às formas como elas são coletadas, apresentadas e interpretadas (Burns e Schuller, 2007; Turunen, 2017).

Essa preponderância tem sido recentemente associada a um possível crescimento excessivo e começa a chamar a atenção para uma necessidade de calibragem. Ainda em nível de discussão, propõe-se que informações sobre custos, eficácia e retornos de investimentos tenham mais centralidade na tomada de decisões, pois, além de se saber se um programa funciona, é preciso saber se ele é econômico. Assim, as perguntas que ora norteiam o movimento de evidências – se o programa funciona ou qual versão funciona melhor – passariam a incluir: quanto custa o programa, se ele é econômico ou qual a sua versão mais econômica (Feldman e Maynard, 2020; Turunen, 2017).

A ausência de informações dessa ordem deixa lacunas importantes para instruir a gestão educacional – que sempre deve lidar e se ajustar a orçamentos limitados, dirimindo questões sobre a adoção de novos programas ou políticas, estratégias a serem escolhidas e a continuidade dos investimentos. Nesse quesito, há que se reconhecer que a orientação para os resultados coloca-se como um componente importante da despesa pública. Assim, a preocupação com a eficácia dos programas tem despertado o interesse de órgãos do tesouro e das finanças públicas em diversos países (Burns e Schuller, 2007; Deschamps, 2017).

Para promover tal mudança, tornar-se-ia necessário que as agências de avaliação passassem a incluir custos em seus estudos e pesquisas. A ideia, portanto, seria analisar e fornecer conhecimento sobre o que funciona e quanto custam os programas eficazes. Com isso, melhorariam também aspectos como transparência e accountability perante o governo e a sociedade, acerca da implantação e economicidade dos programas adotados (Feldman e Maynard, 2020).

Outro aspecto que aponta para a necessidade de se relativizar a atual predominância da corrente pró-evidências é a defesa da participação dos professores, como grupo, no processo de elaboração das políticas educacionais. Uma vez que as atuações pedagógicas serão afetadas pelas decisões tomadas, eles devem ser ouvidos e considerados. Sob essa perspectiva, a ênfase é colocada na natureza relacional e dinâmica entre a evidência – seja de resultado, seja de processo – e a sala de aula, estimulando que ambas se instruem e se nutram mutuamente (Wiseman, 2010; Deschamps, 2017; Soares, 2017; Turunen, 2017).

## 7 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

A discussão apresentada até este ponto oferece um enquadramento adequado para falar das políticas educacionais no Brasil. Em geral, o marco regulatório e institucional brasileiro reflete muitos dos aspectos recém-abordados. É, inclusive, notável a presença das orientações sociopolítica, técnico-funcional e organizacional em nossas políticas de educação.

Apenas para ilustrar o cenário brasileiro, menções a algumas iniciativas mostram que as políticas educacionais vêm se estruturando com base em evidências. Em primeiro lugar, estão os censos escolar e da educação superior, que coletam evidências de matrículas, docentes, estabelecimentos e turmas, colocando-se, portanto, como elementos fundantes a partir dos quais se desenvolvem todas as ações de educação no Brasil.

O Plano Nacional de Educação (PNE),<sup>2</sup> por sua vez, é o norteador dos rumos e esforços da educação do país. Muitas de suas metas se erigem sobre evidências, as quais aparecem tanto como princípio quanto como finalidade. A meta 7 do PNE,<sup>3</sup> por exemplo, almeja a melhoria da qualidade da educação, definida e estipulada segundo desempenhos em avaliações de larga escala. Já as metas 4, 8, 9 e 10 voltam-se para a promoção da igualdade, contemplando distintos aspectos e grupos que podem ser desfavorecidos no processo educacional.<sup>4</sup> Pode-se falar também na meta 20, que trata da questão do financiamento. Polêmica, por natureza, ela define a ampliação do investimento público em educação pública para 10% do produto interno bruto (PIB).

Outro aspecto que demonstra bem o foco nas evidências é o número de avaliações externas e de larga escala realizadas no país, para todos os níveis de ensino – e, como decorrência, as institucionalidades que as acompanham. Na educação básica, essas avaliações consistem de testes padronizados e de questionários socioeconômicos aplicados aos estudantes. Professores e diretores das escolas avaliadas também respondem a perguntas, que coletam dados demográficos, perfil profissional e condições de trabalho.

2. Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>.

3. Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb): 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

4. Essas metas visam minimizar desigualdades na educação para grupos etários específicos, pessoas com deficiência, além de trazer os recortes racial e socioeconômico (Brasil, 2014).

Essas avaliações cobrem todos os degraus da vida escolar. Prevista no PNE e recém-implantada está a da educação infantil, feita pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) refere-se aos anos iniciais do ensino fundamental; e o Saeb, aos anos finais (antiga Prova Brasil). O ensino médio, por sua vez, tem duas avaliações: o Saeb e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) – sendo este último opcional ao estudante, mas bastante em voga, por ter se tornado peça-chave para vestibulares no país e critério para seleção em programas de financiamento do ensino superior.

Além dessas avaliações da educação básica, há ainda as voltadas para o ensino superior, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que analisa instituições, cursos e estudantes. Estes últimos têm seus rendimentos aferidos ao final dos cursos de graduação, por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

Em outra dimensão, as evidências inspiram também uma série de ações afirmativas empreendidas no âmbito da educação. De diversas naturezas são as políticas que visam eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantir a igualdade de oportunidades e tratamento, compensar perdas provocadas por discriminação ou desvantagens decorrentes de motivos raciais, de gênero, socioeconômicos e outros. Reservas de cotas em instituições de ensino para segmentos sociais desfavorecidos, obrigatoriedade legal da inserção de conteúdos de história e cultura afro-brasileira e africana na educação básica, formação de professores nas temáticas de gênero, relações étnico-raciais e orientação sexual são apenas alguns exemplos do vasto cabedal brasileiro.<sup>5</sup>

Outra forma de desigualdade – estrutural no Brasil e claramente refletida nos resultados educacionais – é a questão regional. Para enfrentá-la, o Estado brasileiro dispõe de políticas não diretamente derivadas das evidências, nos moldes como se vinha discutindo até aqui, mas a elas associadas. Entre os esforços empreendidos, estão o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>6</sup> e o Piso Nacional Salarial de Professores.

Há ainda políticas que influenciam conteúdos escolares, posturas pedagógicas e metodológicas em contextos educacionais. Isso pode acontecer de maneira direta ou indireta. Espelhando com clareza essa modalidade de uso das evidências está a Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída pelo Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Todas as suas partes constituintes, conforme

5. Para uma lista detalhada de políticas educacionais afirmativas ver: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-racial/acoes-afirmativas-em-educacao>>.

6. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm)>.

## TEXTO para DISCUSSÃO

se declara, têm estreita adesão a achados de pesquisas e análises científicas. Particular ênfase é dada a como os estudantes aprendem a ler e escrever e como se deve ensinar. Por sua vez, de forma tácita, as matrizes de referência dos já mencionados testes de larga escala também podem exercer a função de nortear os conteúdos escolares e a forma como são lecionados.

Como se vê, de modo geral, o arcabouço institucional-legal da educação brasileira vem se lastreando no uso de evidências, seguindo a corrente mundial. A “árvore” está crescendo. Uma observação arguta dos fatos, contudo, aponta que ela pode ser ainda mais frutífera. Isso é sinal de que o processo segue em seu curso de amadurecimento.

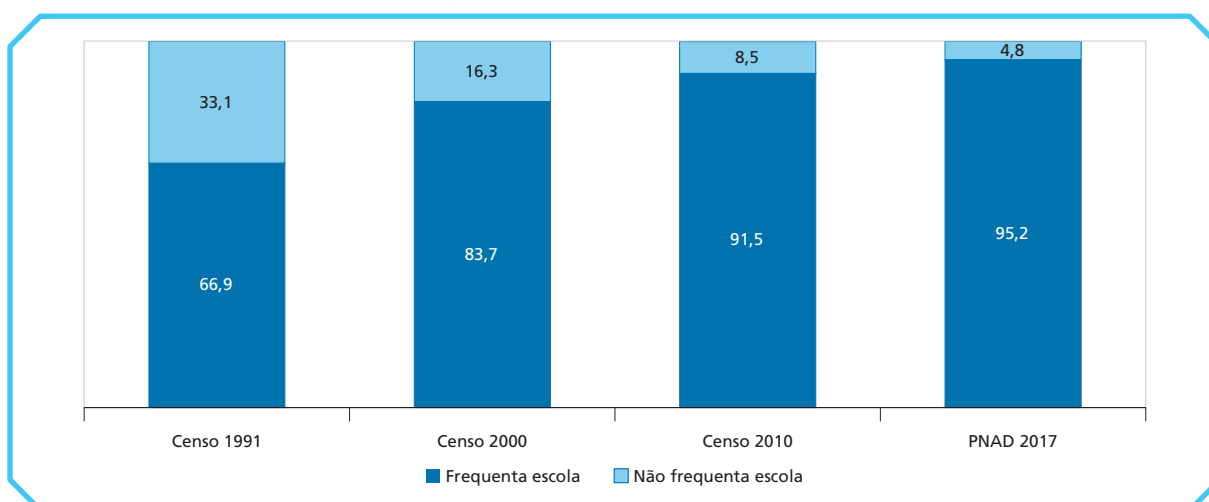
### 8 EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

As evidências não apenas inspiram mas também refletem como anda a gestão educacional no Brasil. Elas delineiam a evolução ocorrida no país ao longo do tempo, ao responderem a perguntas básicas como: quem deveria estar na escola de fato está? Os alunos estão aprendendo o que está sendo ensinado? Para compreender como a educação está ajudando a sociedade, pode-se ainda indagar: o que está sendo ensinado é mesmo aquilo que deveria ser?

Com base nas pesquisas domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é possível responder à primeira pergunta. O gráfico 1 mostra a inclusão da população de 4 a 17 anos na escola, desde o Censo Demográfico de 1991 até a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2017.

#### GRÁFICO 1

Brasil: percentual da população de 4 a 17 anos por frequência à escola (1991-2017)



Elaboração dos autores.



Como se vê, a inclusão das pessoas que devem estar na escola vem aumentando de 1991 até hoje. Em 1991, cerca de um terço da população de 4 a 17 anos estava fora da escola; hoje esse percentual é de 4,8%.

A segunda pergunta – se, na escola, as pessoas estão aprendendo o que está sendo ensinado – pode ser respondida a partir da criação do Ideb, em 2005. As tabelas a seguir mostram os índices do setor público, aquele que é calculado com os resultados de provas aplicadas de modo censitário. Em 2009, 20,1% dos municípios brasileiros tinham Ideb compatível com a meta de 5,5 – estipulada em 2005 e referente aos anos iniciais do ensino fundamental, para ser atingida no ano de 2019. Já em 2019, 62,4% já a tinham alcançado.

Ainda que de forma mais lenta, mas com melhoras significativas, os demais níveis de ensino também estão melhorando seus índices. Para se ter uma noção da influência desse indicador sobre a gestão da educação, basta lembrar que o ensino médio passou por reforma em parte porque não melhorava os resultados do Ideb ao longo do tempo.

**TABELA 1****Brasil: evolução do Ideb para os municípios (2009-2019)**

Anos iniciais	2009		2019	
	Municípios	(%)	Municípios	(%)
Ideb >= 5,5	1.084	(20,1)	3.380	(62,4)
4,5<=Ideb<=5,4	1.785	(33,0)	1.420	(26,2)
Ideb < 4,5	2.535	(46,9)	619	(11,4)
<b>Total</b>	<b>5.404</b>	<b>(100)</b>	<b>5.419</b>	<b>(100)</b>
Anos finais	2009		2019	
	Municípios	(%)	Municípios	(%)
Ideb >= 5,0	259	(4,8)	1.860	(35,2)
4<=Ideb<5,0	2.094	(38,4)	2.364	(44,7)
Ideb < 4,0	3.097	(56,8)	1.063	(20,1)
<b>Total</b>	<b>5.450</b>	<b>(100)</b>	<b>5.287</b>	<b>(100)</b>
Ensino médio	2017		2019	
	Municípios	(%)	Municípios	(%)
Ideb >= 4,7	228	(4,3)	856	(17,9)
3,7<=Ideb<4,7	2.254	(42,7)	2.531	(53,0)
Ideb < 3,7	2.796	(53,0)	1.387	(29,1)
<b>Total</b>	<b>5.278</b>	<b>(100)</b>	<b>4.774</b>	<b>(100)</b>

Elaboração dos autores.

Relativamente à terceira pergunta, é cabível fazer um comentário não diretamente retratado pelas evidências, mas certamente a elas associado. Em 2018, foi instituída a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para os diversos níveis do ensino básico – um feito inédito até então, bastante ilustrativo do amadurecimento da área de educação no país –, com o objetivo de nortear currículos e propostas pedagógicas em princípios éticos, políticos e estéticos, voltados para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente ao exposto, fica claro que o Brasil está em alinhamento com as tendências internacionais relativas ao uso das evidências na formulação de suas políticas educacionais: demonstra notáveis progressos, principalmente no que se refere ao arcabouço legal e institucional até então construído. Há, contudo, ainda o que avançar. Esforços são necessários para fazer com que os conhecimentos adquiridos por meio de pesquisas e avaliações permeiem a realidade de maneira mais abrangente, aprofundando raízes na cultura do país, no cotidiano dos gestores e nas práticas educacionais.

Para que se possa fazer um uso mais pleno do potencial das evidências em educação, é necessário compreender que elas não são apenas um artifício para a elaboração de políticas. Trata-se da consolidação de uma cultura que valorize, confie e incorpore esse tipo de conhecimento como recurso estratégico. Então, as decisões tomadas naturalmente ganharão mais legitimidade e viabilidade, por serem compartilhadas e apoiadas por todos – Estado e sociedade. A consequência dessa cooperação são condições melhores para que todas as etapas do processo educacional se desenvolvam mais integralmente: gestão, aprendizagens, métodos, capacitações, avaliações etc.

Assim, fazer com que as evidências coletadas transitem para o nível das realidades educacionais é um aspecto em que se pode avançar mais no Brasil. Ainda há espaço para que as diversas dimensões que compõem os sistemas de ensino – currículo, formação de professores e gestores, materiais didáticos, alocação de recursos e monitoramento de resultados – sejam enriquecidas pelos conhecimentos adquiridos por meio das avaliações. Um próximo passo, portanto, é incrementar práticas escolares e de gestão com esses conhecimentos. Os resultados das avaliações, ao serem incorporados como recursos de fato utilizados nos processos educacionais, podem se reverter nos frutos de motivação, aprendizado e proficiência, no âmbito escolar; e da eficiência, eficácia e efetividade, no âmbito da gestão.

Particularmente no quesito gestão, desafios específicos podem ser mencionados. Além da falta de capacitação gerencial para usar os dados como instrumento de trabalho, as dificuldades

muitas vezes se manifestam como resistências respaldadas em modos anteriores de se fazer gestão – “sempre foi assim”, “já tentei isso antes e sei que não funciona” etc. – ou se originam da falta de habilidade para adaptar experiências notavelmente bem-sucedidas às realidades locais.

Tomados conjuntamente, esses aspectos sugerem a existência de um terreno fértil para um modo específico de atuação do governo federal: o desenvolvimento de políticas de *accountability* perante os outros entes federados, com o intuito de aumentar o senso de responsabilidade e, assim, impulsionar os resultados. Diversos são os recursos já disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC) e outros órgãos da administração pública nacional – a exemplo do Ideb e do manancial de possibilidades para o uso gerencial desse indicador. Há, portanto, legitimidade e pertinência em se empenhar para requerer maior efetividade das demais esferas de governo.

## REFERÊNCIAS

ALAVARSE, O. Desafios da avaliação educacional: ensino e aprendizagem como objetos de avaliação para a igualdade de resultados. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v.3, n.1, p. 135-153, jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC, 2014.

BURNS, T.; SCHULLER, T. The evidence agenda. *In*: \_\_\_\_\_. **Evidence in education: linking research and policy**. Paris: OECD, 2007. p. 15-32.

CASEIRO, C.; GEBRAN, R. Avaliação formativa: concepção, práticas e dificuldades. **Nuances: Estudos sobre Educação**. São Paulo, v. 15, n. 16, p. 141-161, 2008.

DESCHAMPS, E. Senso comum versus evidências: riscos da cultura do “achismo”. *In*: INSTITUTO UNIBANCO. (Org.). **Caminhos para a qualidade da educação pública: impactos e evidências**. São Paulo: Fundação Santillana, 2017. p. 246-255.

FELDMAN, A.; MAYNARD, R. The evidence-based policy revolution waiting to happen: government decision makers need to know more than whether a program works. They also need to know whether it’s cost-effective. *Government Executive*, 30 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.govexec.com/management/2020/01/evidence-based-policy-revolution-waiting-to-happen/162749/>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

FERREIRA, L.; NOGUEIRA, F. **Impactos das políticas educacionais no cotidiano das escolas públicas**: Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/impactos\\_politicas\\_educacionais\\_cotidiano\\_escolas\\_publica\\_PNE.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/impactos_politicas_educacionais_cotidiano_escolas_publica_PNE.pdf)>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) 2009-2019**. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>.

MENEZES, E. T. de. Avaliação somativa. **Dicionário interativo da educação brasileira – EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em: <<https://www.educabrasil.com.br/avaliacao-somativa/>>.

SILVA, M. A prática educativa baseada em evidências: contribuições na formação de docentes interdisciplinares. **Interdisciplinaridade**, São Paulo, n. 5, set. 2014.

SOARES, J. F. Produção e uso de evidências na educação básica. In: INSTITUTO UNIBANCO. (Org.). **Caminhos para a qualidade da educação pública: impactos e evidências**. São Paulo: Fundação Santillana, 2017. p. 146-155.

TURNER, H. Política e práticas baseadas em evidências: de onde vieram, para onde vão e por que são importantes. In: INSTITUTO UNIBANCO. (Org.). **Caminhos para a qualidade da educação pública: impactos e evidências**. São Paulo: Fundação Santillana, 2017. p. 114-127.

TURUNEN, I. Finlândia: evidências para construir um dos melhores sistemas educacionais do mundo. In: INSTITUTO UNIBANCO. (Org.). **Caminhos para a qualidade da educação pública: impactos e evidências**. São Paulo: Fundação Santillana, 2017. p. 208-225.

WISEMAN, A. W. The uses of evidence for educational policymaking: global contexts and international trends. **Review of Research in Education**, v. 34, p. 1-24, 2010.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

### Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

### Editores

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

### Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

### Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

## **Missão do Ipea**

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



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL