

Artigo de opinião

Política baseada em evidências públicas e políticas públicas baseadas em evidência

Politics based on publicized evidence and evidence-based public policy

Daniel Domingues dos Santos^{1*} 

¹Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil

COMO CITAR: Domingues dos Santos, Daniel (2022). Política baseada em evidências públicas e políticas públicas baseadas em evidência. *Revista Brasileira de Avaliação*, 11(3 spe), e113022. <https://doi.org/10.4322/rbaval202211030>

Daniel Domingues dos Santos, professor associado, USP, coordenador do Lepes.

Resumo

Este artigo tem como objetivo mostrar como o Laboratório de Estudos e Pesquisa em Economia Social (LEPES) e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV) estão construindo um novo paradigma em termos de geração de evidências que contribuam para o desenho, avaliação e aprimoramento de políticas públicas, ao mesmo tempo em que publicizam as evidências geradas com intencionalidade de influenciar o debate político e as prioridades sociais.

Palavras-chave: Terceiro setor. Evidências. Políticas públicas. Educação.

Abstract

This essay aims to show how the Laboratory of Studies and Research in Social Economics (LEPES) and the Maria Cecília Souto Vidigal Foundation (FMCSV) are building together a new paradigm in terms of producing evidence that contributes to the design, evaluation, and improvement of public policies, while publicizing the evidence generated with the intention of influencing the political debate and social priorities.

Keywords: Philanthropy. Evidence-based public policy. Education.

A RBAVAL apoia os esforços relativos à visibilidade dos autores negros na produção científica. Assim, nossas publicações solicitam a autodeclaração de cor/etnia dos autores dos textos para tornar visível tal informação nos artigos.

Recebido: Julho 05, 2022

Aceito: Julho 13, 2022

***Autor correspondente:**

Daniel Domingues dos Santos

E-mail: ddsantos@fearp.usp.br

Instituição Parceira: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



Introdução

No período recente, especialmente após o governo de Tony Blair (UK, 1997-2007), popularizou-se o discurso de que políticas públicas deveriam ser prioritariamente baseadas em evidência empírica coletada com rigor científico. O cerne da discussão era o de se instituir, ao longo do processo decisório relacionado ao desenho e manutenção de políticas públicas, mecanismos de controle que permitissem descontinuar políticas ineficazes e ao mesmo tempo facilitar a prestação de contas destas políticas para a sociedade civil contribuinte. Diferentes países incorporaram este discurso de formas distintas, mas invariavelmente investiram vultosos montantes de recursos em avaliações de impacto de programas cujos desenho e diagnóstico inicial nem sempre foram baseados em critérios científicos.

O resultado foi frustrante. Em primeiro lugar, é preciso sempre que o decisor se pergunte se é a avaliação de impacto o exercício que produzirá a evidência de que se precisa. Conforme enunciou Paul Holland (1986) em seu seminal artigo, avaliações de impacto nos ajudam a desvendar os efeitos das causas, mas raramente a investigar as causas dos efeitos. Em outras palavras, ao comparar de forma rigorosa dois grupos semelhantes ex-ante em tudo exceto pela escolha de um deles para receber um programa, conseguimos descobrir o efeito combinado de tudo aquilo que os grupos tiveram de experiências diferentes entre o momento da escolha e o da medição de resultados, mas não o de isolar a contribuição individual de cada um dos eventos que o grupo tratado recebeu e o de comparação, não. É portanto uma avaliação especialmente útil para aferir o quanto o grupo tratado se beneficiou do programa e decidir sobre a manutenção ou não do mesmo, mas nem sempre informa como melhorar um programa, integrá-lo a outras políticas e programas existentes, dentre outras perguntas e decisões importantes nesse contexto.

Em segundo lugar, nem sempre a própria decisão de avaliar o impacto de determinada política ou programa é a maior prioridade na maioria das situações. Como mencionei, há relativamente pouco investimento em diagnósticos precisos que sugiram quais os problemas que precisariam ser atacados primeiro. Grosso modo, a decisão de se criar um programa para resolver um problema deveria depender da gravidade e urgência do problema, e das chances de que este problema seja resolvido por meio de uma intervenção. Um programa para enfrentar um problema para o qual soluções efetivas ainda não tenham sido desenvolvidas pode se tornar um desperdício de recursos ainda que seja importante, da mesma forma que, para um dado grau de efetividade, mais recursos deveriam ser destinados a programas que enderecem problemas mais urgentes. Evidências a partir de políticas precisam ser interpretadas à luz deste cenário. É bem documentado, por exemplo, que programas de alfabetização de adultos raramente demonstram impactos positivos, apesar da relevância do tema, e evidências acerca destes programas precisam levar isto em conta na hora de sua interpretação para a tomada de decisão. Da mesma forma, um programa que demonstre impactos altamente positivos pode ter sua manutenção questionada à luz de um diagnóstico que relativize a prioridade de seus desfechos.

Finalmente, evidências costumam ser produzidas de forma desarticulada. Políticas públicas costumam ser complexas, especialmente aquelas que lidam com problemas estruturais do país. Seu sucesso global passa pelo êxito de várias iniciativas pontuais, das quais apenas parte costuma ser objeto de investigação. Neste cenário, indicadores de sucesso ou fracasso em programas pontuais podem ser pouco informativos se não forem interpretados dentro de um cenário mais amplo.

Como resultado, não raro o elevado custo da produção de dados sobre políticas públicas acaba por ser questionado frente ao pouco uso que se faz dos mesmos. A produção de evidências úteis passa por pelo menos duas etapas importantes: (i) uma articulação de agendas de investigação que coloquem em perspectiva o tamanho dos problemas que se deseja resolver e os tipos de evidência que precisariam ser produzidos em cada etapa e em cada iniciativa que compõe seu percurso; e (ii) a preocupação com a transformação de resultados de pesquisa e evidências geradas em elementos que efetivamente subsidiem a tomada de decisão.



O papel da filantropia brasileira na articulação entre o conhecimento acadêmico e a política pública

A cultura universitária contemporânea premia a produção de conhecimento de forma profunda e circunscrita. As contribuições aceitas nas principais revistas científicas em geral tratam de um aprimoramento sofisticado em um problema bastante específico. Quando se trata de pesquisa voltada em ciências sociais aplicadas, que muitas vezes são aquelas com maior potencial para uso no planejamento das políticas públicas, essa contribuição precisa ainda atrair o interesse dos editores das revistas internacionais, que em geral estão majoritariamente preocupados com problemas que afligem as economias e sociedades americana e europeia. Por conseguinte, em países periféricos como o nosso, já carentes de massa crítica, vemos adicionalmente que boa parte de nossas melhores mentes se dedicam a investigar problemas que nem sempre estão dentre nossas prioridades. Grande parte do conhecimento produzido é, portanto, fragmentado e desconectado de nossa realidade.

Do lado do Estado, temos no Brasil uma organização institucional pouco propícia para a inovação e produção de conhecimento voltado ao aprimoramento de nossas políticas e instituições. Apesar de haver notórias exceções, tais como nas áreas da saúde, agricultura e meio ambiente, há relativamente poucas instituições de pesquisa voltadas ao desenho, avaliação e refinamento de nossas políticas e programas. A estrutura é pesada, e o experimentalismo que muitas vezes faz parte do método científico não encontra eco em nossas normas e orçamentos.

Felizmente, contudo, o Brasil possui uma rede de instituições filantrópicas relativamente estruturada e com financiamento previsível e de montante importante. Estas instituições têm importante papel em fomentar a produção de conhecimento voltada à melhoria da política pública, tanto por contar com regras mais flexíveis do que as que regem as instituições públicas, e por isso poder experimentar e avaliar inovações; quanto por possuir recursos e influência sobre o meio acadêmico para envolver pesquisadores de primeiro nível nessas iniciativas. Ainda assim, percebe-se que são poucas as instituições que de fato construíram internamente agendas estruturais de pesquisa. Na maioria das vezes, essa intermediação ocorre pela escuta dos gestores públicos sobre suas demandas seguida de posterior procura por auxílio de pesquisadores acadêmicos, em geral como consultores pontuais. A premissa (ao meu ver correta) costuma ser a de que pesquisadores acadêmicos raramente priorizariam a investigação de problemas relevantes e muitas vezes específicos de nosso contexto e cultura se lhes fosse deixado propor as prioridades de pesquisa, especialmente porque se já tivessem naturalmente estas preocupações, as teriam manifestado em seu próprio contexto universitário.

Ainda que coerente, esse modelo não parece ter aproveitado na plenitude o significativo montante investido pelas instituições filantrópicas nos últimos 30 anos em que estiveram fortemente presentes no debate nacional. Ao guiar-se unicamente pelas demandas dos gestores públicos, quase sempre foram selecionadas apenas pautas com algum impacto no curto prazo, mas que não necessariamente tiveram continuidade em suas implementações ou afetaram problemas estruturais do Brasil. Adicionalmente, poucas dessas instituições constituíram internamente seus próprios núcleos de pesquisa, confiando que, se apresentassem seus problemas aos consultores especialistas, estes saberiam como escolher metodologias apropriadas e responder às questões ali endereçadas.

A experiência da parceria entre o Laboratório de Estudos e Pesquisa em Economia Social (LEPES) e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV)

Como coordenador do LEPES, me sinto confortável para descrever como a FMCSV, nossa parceira nos últimos 10 anos, se mostra no cenário filantrópico brasileiro como um modelo promissor de atuação no debate público e na aproximação entre a universidade e os gestores públicos.

Em primeiro lugar, é nítido na FMCSV o esforço em se construir um diagnóstico estrutural dos problemas que se quer resolver, no caso a promoção do desenvolvimento infantil e redução



das desigualdades já a partir de políticas focadas na primeira infância. A partir da construção inicial de uma rede de especialistas de diferentes áreas do conhecimento, a FMCSV primeiro se preocupou em identificar os problemas efetivamente mais urgentes e cuja solução poderia trazer maiores ganhos de bem estar (e que nem sempre são os que atraem mais atenção da mídia), para em seguida convencer a sociedade de que estas prioridades deveriam ser seu foco de atuação. Já de partida, há um posicionamento de construir endogenamente sua pauta, em contraposição a receber de forma passiva as demandas dos gestores. Para que este esforço não replicasse o vício da universidade de distorcer suas prioridades em prol de temas com maior interesse das publicações científicas internacionais, a FMCSV teve o cuidado de ter nos seus quadros pesquisadores do mesmo nível dos parceiros que buscava contactar no meio acadêmico.

Em segundo lugar, ressalto a importância da construção de uma agenda estrutural de médio prazo para articular as soluções pretendidas. Em geral, a elaboração de políticas sociais envolve grande complexidade que raramente pode ser endereçada de forma minimamente promissora em prazos muito curtos ou sem um planejamento. É preciso equilibrar a necessidade de se obter resultados rápidos para que a própria continuidade do investimento se justifique, com a produção de conhecimento que embasa os passos seguintes. Para isso, é preciso que se tenha muito claro o rumo que se deseja percorrer, trabalhar em uma perspectiva interdisciplinar que permita trazer para o percurso pesquisadores de diferentes áreas com melhores chances de contribuir em cada etapa, e planejar toda esta sequência de modo coerente. Em nossa parceria, tivemos o privilégio de poder pensar em todas estas variáveis juntos, induzindo a que em cada período nos mobilizássemos para poder participar da fase seguinte, ao mesmo tempo em que, tendo ajudado a construir a estratégia, víssemos significado profundo em cada passo. É interessante notar como a configuração da equipe em nosso grupo que atua com a FMCSV foi se transformando ao longo do tempo conforme objetivos anteriores eram superados e novos se colocavam. Mais interessante é ver esta mudança acontecer de forma coerente. De início éramos um grupo majoritariamente formado por economistas com forte repertório quantitativo, e que aos poucos se tornou em outro com grande vocação para as áreas da pedagogia e psicologia voltadas à primeira infância, e ainda assim trabalhando sempre em torno de uma mesma agenda comum. E foi neste envolvimento que, defensores como somos do desenho de políticas públicas baseadas em evidência, percebemos que a cada etapa da construção destas políticas é um tipo diferente de evidência que se faz necessária para melhorar a tomada de decisão.

Finalmente, foi também no âmbito desta parceria que percebemos o grande desafio que é conectar o conhecimento produzido a um processo decisório que de fato leve à melhoria de nossas políticas. Aqui a aposta tem sido em uma via de duas mãos, com forte trabalho de simplificação de linguagem para que o conhecimento seja acessível ao máximo número de atores e ao mesmo tempo o investimento no preparo de profissionais da gestão pública para que estejam aptos a interpretar resultados de pesquisa e utilizá-los em seu cotidiano.

Para ilustrar os frutos dessa parceria, segue um breve sumário destes dez anos de colaboração mútua.

2011-2014: Produzimos estudos que documentaram que a educação infantil é uma das principais apostas estratégicas do Brasil para fomentar o pleno desenvolvimento do potencial das crianças e combater desigualdades. Apesar disso, os dados mostram que os principais beneficiários deste serviço são os filhos das mães mais escolarizadas, nos fazendo concluir que o sistema de ensino amplifica ao invés de reduzir as desigualdades sociais. Revisões de literatura mostram ainda que, quando a qualidade das escolas é semelhante, os mais vulneráveis tenderiam a ter maiores ganhos, por encontrar ali estímulos e afetos que já não teriam naturalmente em outros contextos. De fato, pesquisas preliminares indicaram fortemente que a qualidade de nossas escolas infantis é bastante heterogênea, e que nivelar esta qualidade deveria ser prioridade em nossa política pública.

2015-2018: Investigamos profundamente o que seria um paradigma razoável de qualidade na educação infantil, utilizando abordagem interdisciplinar. Entrevistas estruturadas com personalidades relevantes no debate público nacional; revisões da literatura empírica



sobre características de escolas e sistemas de ensino que predizem desfechos positivos de aprendizagem e desenvolvimento; estudos de modelos nacionais de outros países que criaram sistemas de monitoramento da qualidade da educação infantil; e análises dos documentos brasileiros que versam sobre o assunto – especialmente a Base Nacional Comum Curricular – nos ajudaram a formar um arcabouço ao mesmo tempo referenciado na literatura acadêmica e coerente com os marcos institucionais brasileiros, para ser nossa base de investigação. Ainda neste período, formamos parcerias com grupos de pesquisa e instituições internacionais que desenvolveram instrumentos de mensuração da qualidade da educação infantil com base em paradigmas semelhantes ao nosso, para que tais ferramentas fossem adaptadas e validadas em nossa língua e cultura.

2019-2022: Iniciamos a construção de nossos próprios instrumentos de medida a partir do exercício anterior, porém em estreita parceria com redes públicas de ensino nacionais para garantir que refletissem nossas normas e valores. Fizemos avaliações diagnósticas de municípios importantes como São Paulo (SP) e Boa Vista (RR), para em seguida iniciar um estudo nacional de avaliação da qualidade dos ambientes de aprendizagem na educação infantil, com o objetivo de retratar as fraquezas e fortalezas destas oportunidades de aprendizagem e assim inspirar planos de ação. Desenvolvemos para o Estado do Ceará um sistema de monitoramento da educação infantil com destaque para os aspectos de qualidade dos ambientes e criamos nesta mesma iniciativa um instrumento para avaliar as aprendizagens das crianças, novamente em completo alinhamento com a Base Nacional Comum Curricular.

No momento, estamos prestes a fazer a divulgação pública do estudo nacional e lançar o sistema de monitoramento do Ceará, juntamente com protocolos de adesão dos municípios. Seguindo o princípio de que as evidências empíricas sobre o problema precisam ser publicizadas ao máximo como forma de inclusive influenciar as prioridades políticas e redirecionar as próprias demandas dos gestores públicos e da sociedade civil, a disseminação deste estudo nacional virá acompanhada do lançamento de uma plataforma digital de uso aberto, onde dados e instrumentos serão livremente disponibilizados para que todos possam acessar a informação e utilizar as ferramentas em seu próprio planejamento de trabalho. O balanço destes 10 anos de parceria é francamente positivo. Os conceitos de qualidade que formam nosso arcabouço teórico em grande medida nos ajudaram a participar de forma ativa das discussões da BNCC, que por sua vez acabou por validar a grande maioria deles e legitimara nossa agenda. Os instrumentos de medida têm sido seriamente discutidos em fóruns importantes como o Conselho Nacional de Educação e os grupos que hoje pensam o novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), como alternativa a formas mais tradicionais de avaliação. O Estado do Ceará, sempre na vanguarda das inovações educacionais, adotou e já está implementando em escala este tipo de avaliação, com vistas a apoiar e induzir melhorias de qualidade da educação infantil de seus municípios. E neste período mais recente, esta aliança também promoveu a redação ou revisão de currículos da educação infantil de alguns municípios importantes brasileiros, incluindo duas capitais e a cidade de Sobral, notória pelo desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental, além de começar a elaborar programas de formação continuada alinhados aos conceitos de qualidade e à BNCC.

Fonte de financiamento

Não há.

Conflito de interesse

Não há.

Agradecimentos

Não há.