



estudos
DEPLAN



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
Departamento de Planejamento Governamental

ESTUDOS DEPLAN

Edição

Nº 10/2018

Avaliação de Impacto de Políticas Públicas
Conceitos, Metodologias e Experiências

Junho/2018



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador: José Ivo Sartori

Vice-Governador: José Paulo Dornelles Cairoli

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

Secretário: Josué de Souza Barbosa

Secretário Adjunto: Melissa Guagnini Hoffmann Custódio

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (DEPLAN)

Diretor: Antonio Paulo Cargnin

Diretora Adjunta: Carla Giane Soares da Cunha

EQUIPE EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin

Juliana Feliciati Hoffmann

FICHA TÉCNICA:

Juliana Feliciati Hoffmann e Ana Júlia Possamai (Coordenação e elaboração)
César Stallbaum Conceição, Fernanda Rodrigues Vargas, Gisele da Silva
Ferreira, Juliana Feliciati Hoffmann, Sílvia Letícia Lorenzetti, Rayssa Miczewski
de Araújo, Vinícius Dias Fantinel (elaboração)

REVISÃO E TRADUÇÃO: Marlise Margô Henrich

CAPA: Laurie Fofonka Cunha

Estudos DEPLAN / Departamento de Planejamento Governamental - RS.
Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2015-

v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Planejamento, Governança
e Gestão, 2015-

ISSN 2447-4576

1. Desenvolvimento regional – Periódico – Rio Grande do Sul. I. Rio
Grande do Sul. Secretaria de Planejamento e Gestão. Departamento de
Planejamento Governamental.

CDU 332.1(816.5)(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer – CRB 10/2016

SENSIBILIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO SOBRE AVALIAÇÃO DE IMPACTO*

Caio Piza¹

Resumo: O texto destaca a importância da avaliação de impacto para aperfeiçoar o modo como são feitas as políticas públicas. Argumenta-se que a avaliação não consiste em um instrumento de auditoria da ação ou de agentes públicos. O objetivo de uma avaliação de impacto é identificar o efeito causal de um programa, isolando a influência de outros fatores que também podem afetar as variáveis de resultado. Dessa forma, o formulador de políticas pode utilizar os métodos de avaliação de impacto em seu favor, mediante o uso de instrumentos que podem contribuir para o aperfeiçoamento de uma política nova ou já implementada.

Palavras-chave: Políticas públicas. Avaliação de impacto. Efeito causal. Gestão por resultados.

Abstract: The text highlights the importance of impact evaluation to improve the way public policies are made. It is argued that impact evaluation does not consist of an audit instrument of the action or of public agents. Impact evaluation aims at identifying the causal effect of a program, isolating the influence of other factors that may also affect the outcome variables. In this way, the policy maker may use the impact assessment methods in his favor by using instruments that may contribute to the improvement of a new or already implemented public policy.

Keywords: Public policies. Impact evaluation. Causal effect. Managing for results.

* Texto elaborado a partir da transcrição da fala e da apresentação em slides de palestras proferida no Workshop Avaliação de Impacto de Políticas Públicas, realizado nos dias 29 e 30 de novembro de 2017, no Auditório da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG-RS), com o apoio do Banco Mundial.

¹ Economista do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é discutir o tema de avaliação de impacto, utilizando ideias simples e intuitivas que podem mudar a forma como fazemos políticas públicas. A apresentação será mais motivacional. Abordarei como usamos avaliação de impacto na unidade onde atuo no Banco Mundial com o intuito de fazer com que todos tenham o mesmo entendimento básico do tema. Será apontado durante a apresentação como o formulador de políticas pode utilizar os métodos de avaliação de impacto a seu favor, ou seja, não como um instrumento de 'auditoria', mas como um instrumento que pode auxiliar no aperfeiçoamento (ou redesenho) da própria política implementada.

ANTES DE COMEÇAR, UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA

Para compreender o que se entende por avaliação de impacto, propõe-se inicialmente um exercício de reflexão. Digamos que, na qualidade de secretário ou subsecretário, estejamos próximos de iniciar um programa para aumentar a produtividade do setor privado por meio de apoio a pequenos negócios. Para tanto, é necessário, primeiro, desenhar o programa.

Gostaríamos, evidentemente, que o programa tivesse efeito positivo sobre as empresas apoiadas. Digamos que um dos seus objetivos seja aumentar a taxa de sobrevivência dos pequenos negócios, visto que vários pequenos negócios morrem cedo. O programa visa, então, garantir que os pequenos empreendimentos permaneçam mais tempo no mercado e, com isso, tenham mais tempo para colher os frutos da intervenção em termos de aumento de produtividade e crescimento. O SEBRAE, por exemplo, quando concebe um programa de apoio a pequenos negócios, está pensando basicamente nesses pontos.

Existe uma questão de economia política extremamente importante, pois uma vez que o programa é iniciado, torna-se muito difícil descontinuí-lo, mesmo quando se prova que ele não funciona. Portanto, iniciar um programa novo envolve uma decisão estratégica. Não se sabe se esse programa, de antemão, funcionará ou não, mas se sabe que, caso seja implementado, não será muito fácil descontinuí-lo ali adiante.

Diante dessa situação, têm-se quatro opções. A primeira opção é lançar o programa de imediato em escala ampla e torcer para que dê certo. A segunda opção é lançar o programa e checar de tempo em tempo se os indicadores de resultados estão caminhando na direção correta. Em outras palavras, realizar análise de monitoramento. Uma terceira opção seria lançar o programa em escala ampla e, depois de dois anos, fazer uma avaliação rigorosa de impacto, para saber se funcionou ou não. Por fim, uma quarta opção é lançar o programa num formato piloto. Testar esse piloto de forma rigorosa para entender como o programa funciona na prática. E, se funciona, de que forma funciona, quem se beneficia mais, se os que mais se beneficiam são de fato a população-alvo. Se for o caso, verificar se é necessário redesenhar a intervenção e realocar recursos para maximizar seu potencial de

gerar o resultado esperado. Ou seja, testar o programa, antes de lançá-lo em escala ampliada, para descobrir quais são os desafios de implementação que se encontrará na prática. Caso se desenhe um programa, se teste e descubra que não produziu o efeito que se gostaria, pelo menos a experiência serviu para aprendizagem. Pode-se tentar redesenhar a intervenção para o tipo de objetivo que se quer alcançar.

A opção quatro sintetiza os objetivos da avaliação de impacto: antes de lançar uma intervenção, testar um piloto e aprender o máximo possível com isso.

O SIGNIFICADO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Avaliação de impacto não é análise de monitoramento, não é avaliação de resultado ou auditoria. A avaliação de impacto não se refere à avaliação de agentes públicos. A avaliação de impacto avalia um programa. Mesmo que tenha sido pensado por um formulador de políticas, ele não tem a obrigação de ter certeza de que o programa funcionará na prática.

É difícil saber qual programa de apoio ao pequeno negócio aumentará a taxa de sobrevivência das empresas e a produtividade. Há inúmeras intervenções possíveis, e muitas já sendo implementadas com esse propósito. Não se deve se sentir incompetente caso a avaliação aponte que o programa que você está liderando ou que ajudou a conceber não tem efeito. Na verdade, é natural que não tenha – surpreendente seria, de saída, o contrário. Testam-se muitas alternativas antes de se saber ao certo o que funciona. É assim na ciência, é assim na política pública.

O objetivo de uma avaliação de impacto é identificar o efeito exclusivo de uma intervenção sobre as variáveis de resultado. No exemplo acima, as variáveis de resultado são a taxa de sobrevivência das empresas e a produtividade. São duas variáveis de resultado. Por meio da avaliação de impacto, busca-se identificar o efeito causal da intervenção/programa, isolando a influência de outros fatores que também podem afetar as variáveis de resultado – como, por exemplo, o aquecimento da economia.

Suponha, a título de ilustração, que a economia brasileira esteja crescendo e que as empresas apresentem uma menor taxa de mortalidade. Uma análise de monitoramento mostraria que a política está dando certo. Mas a questão relevante é se a evolução do indicador se deve exclusivamente à implementação do programa ou não. Se a economia mudar de trajetória, o efeito permanecerá? Descobrir isso é objetivo de uma avaliação de impacto.

Portanto, análise de monitoramento e avaliação de impacto são instrumentos diferentes. Deve-se evitar que uma avaliação ocorra tardiamente e, idealmente, garantir que a avaliação seja realizada por agentes que não possuam nenhum compromisso ou comprometimento com o programa. O ideal seria que os governos contassem com departamentos de avaliação tal qual o que se constituiu na Secretaria de Planejamento do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que, a partir da concepção de um grupo de

pesquisa, tem buscado utilizar dados disponíveis para gerar esse conhecimento internamente, algumas vezes com o apoio do Banco Mundial na validação dos planos de avaliação. Parcerias equivalentes têm sido constituídas com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) do Paraná e do Rio de Janeiro.

Dessa forma, o trabalho de avaliação fica institucionalizado, o que facilita a internalização do conhecimento gerado. O formulador de política ou quem está envolvido no projeto deve se sentir representado na avaliação de impacto. As equipes de pesquisa e do governo unidos na identificação dos desafios, das etapas da intervenção que necessitam de revisão e/ou reparos, das fases passíveis de serem avaliadas; isso ajuda muitíssimo na institucionalização da cultura de avaliação.

Na prática, portanto, a avaliação de impacto é um método de testar ideias ou hipóteses. Para isso, existem métodos experimentais e *quase*-experimentais (ou não-experimentais). O método *quase*-experimental tenta se aproximar ao máximo do melhor método de avaliação que é o experimental.

PORTFÓLIO DO BANCO MUNDIAL NO BRASIL

A equipe do *Development Impact Evaluation* (DIME) trabalha com avaliação de impacto de programas em diferentes setores. No setor educacional, existem muitos estudos produzidos pelo escritório do Banco Mundial no Brasil e, alguns casos, com o apoio do DIME. No setor de agricultura, o Banco Mundial, com o apoio do DIME, está avaliando o impacto de programas nos estados no Ceará, São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro. Estamos dialogando também uma possível colaboração com o Ministério do Meio Ambiente. A agenda do setor privado é a que mais tem crescido, por meio de parcerias com SEBRAE, Banco do Nordeste, Banco Central, Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio, Associação de Educação Financeira e SERASA. Também tem crescido a agenda na área de governança, de transportes, de violência contra a mulher e do uso de entretenimento para mudança de comportamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, buscou-se apresentar a essência da ideia de avaliação de impacto. Avaliação de impacto não é monitoramento. A avaliação de impacto quer identificar efeito causal exclusivo de uma intervenção.

REFERÊNCIAS

WORLD BANK. *Science for impact: better evidence for better decisions*. Washington, D.C., 2018: World Bank Group. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/857631525294854313/Science-for-impact-better-evidence-for-better-decisions>. Acesso em 15 jun. 2018 >. Acesso em: 07 de maio de 2018.