



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

INICIATIVAS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO REALIZADAS POR ÓRGÃOS PÚBLICOS ESTADUAIS: RS, RN e CE*

Antônio Paulo Cargini¹

Cristian Quijada Torres²

Jaílma Carvalho³

Jimmy Lima de Oliveira⁴

Resumo: O texto apresenta experiências de avaliação de impacto realizada por três órgãos estaduais, em colaboração com a equipe do Banco Mundial. São abordadas experiências da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG-RS), da Secretaria da Educação do Governo do Estado do Rio Grande do Norte (SEEC-RN) e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). São pontuadas algumas questões enfrentadas ao longo do processo de avaliação, tais como: as barreiras para construir e incorporar a agenda de avaliação no setor público; a importância da sustentação dessa agenda por parte das autoridades; as estratégias de convencimento das burocracias responsáveis pelos programas avaliados, bem como as parcerias firmadas para viabilizar a coleta e análise dos dados.

Palavras-chave: Políticas públicas. Avaliação de impacto. Programas governamentais.

Abstract: The text presents experiences of impact evaluations carried out by three state agencies, in collaboration with the World Bank Group. It will be presented experiences of the Secretariat of Planning, Governance and Management of the Rio Grande do Sul State (SPGG-RS), the Secretariat of Education of the Rio Grande do Norte State (SEEC-RN) and the Research and Economic Strategy of Ceará (IPECE). Some issues are tackled from these evaluation experiences, such as: barriers to building and incorporating the evaluation agenda in the public sector; the importance of authorities support for this agenda; the strategies of convincing the bureaucracies responsible for the evaluated programs, as well as the partnerships established to enable the collection and analysis of the data.

Keywords: Public policy. Impact evaluation. Governmental programs.

* 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 Diretor do Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

² Especialista em setor privado e inovação do Banco Mundial.

³ Gerente da unidade executora setorial do projeto Governo Cidadão da Secretaria de Educação do Governo do Estado do Rio Grande do Norte.

⁴ Analista de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

INTRODUÇÃO

Experiências de avaliação de impacto de programas governamentais podem ser realizadas seja por equipe externa, seja por equipe interna ao governo. Neste artigo, são apresentadas experiências de avaliações conduzidas por três órgãos estaduais diferentes, todos com intensa colaboração com a equipe do Banco Mundial.

Serão abordadas brevemente as experiências da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG-RS) e da Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Norte (SEEC-RN) e, mais detidamente, a experiência do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Os relatos foram apresentados em uma rodada de discussão e perguntas no *Workshop* Avaliação de Impacto de Políticas Públicas, cujo mediador foi o Especialista setorial do Banco Mundial, Cristian Quijada Torres.

Em cada caso, buscam-se abordar algumas questões enfrentadas pela equipe de avaliação ao longo do processo, tais como: as barreiras para construir e incorporar a agenda de avaliação; a importância da sustentação dessa agenda por parte das autoridades; as estratégias de convencimento das burocracias responsáveis pelos programas avaliados, bem como as parcerias firmadas e necessárias não só para estruturar a capacidade de avaliação, mas também para coletar e analisar os dados. A partir desses relatos, extraem-se algumas lições das experiências.

A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Especialmente no que tange ao planejamento do Estado e ao planejamento das secretarias, investir na questão de avaliação é trabalhar no sentido de qualificar a elaboração das políticas. Avaliar requer parar e repensar o desenho das políticas que são feitas e como sempre foram feitas, para que se possa então medir seus resultados. O período atual é o momento de investir nisso, pois marca o início do processo de elaboração do novo plano plurianual. Essa é a reflexão inicial.

No Estado do Rio Grande do Sul, a preocupação com a questão da avaliação começa basicamente a partir da agenda nacional e da reestruturação do processo de planejamento, especialmente no PPA 2004-2007. A partir daí, iniciam-se alguns trabalhos na Secretaria do Planejamento, feitos em conjunto com a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e a Fundação de Economia e Estatística (FEE), que passam a despertar o interesse na avaliação e no processo propriamente dito. Além disso, houve um interesse individual, especialmente por parte dos técnicos, quanto à necessidade e à importância desse tema.

Do ponto de vista da construção da temática na Secretaria, pode-se citar, inicialmente, a participação da diretora-adjunta do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN-SPGG) em curso do Projeto Minerva em Nova York, no ano de 2006, do qual resultou um trabalho que até hoje é usado como referência sobre avaliação (CUNHA, 2006). Depois, os servidores da Secretaria fizeram alguns cursos, dentre os quais da Fundação Itaú Social.

Servidores também iniciaram estudos de pós-graduação nessa área, já tendo sido publicada dissertação de mestrado referente à avaliação de política pública de educação (XERXENEVSKY, 2012). Atualmente, está em curso tese de doutorado na área de avaliação em saúde (HOFFMANN, no prelo). Diante desse interesse individual, a Secretaria tem incentivado a busca de conhecimento para qualificar as avaliações realizadas.

Além da qualificação, um grande avanço foi a estruturação do Núcleo de Monitoramento e Avaliação (NUMA) no DEPLAN-SPGG, que reuniu diferentes servidores de distintos departamentos e que já vinham trabalhando com a temática. Afora isso, sabe-se que se trata de um processo de convencimento dos secretários de estado e gestores de que a avaliação é importante. Tem-se ainda um caminho a traçar, mas agora já existe um ambiente muito mais favorável para a avaliação de impacto no Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista melhorar a efetividade das políticas.

O primeiro estudo de avaliação de impacto elaborado pela Secretaria do Planejamento internamente, sem contratação externa, foi o do Programa de Extensão Produtiva e Inovação (PEPI). Nessa primeira experiência, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, que coordena o Programa, mostrou-se disponível e receptível à avaliação. Hoje, as demais secretarias também estão se engajando nessa proposta de avaliação de políticas públicas para próximos trabalhos.

Contudo, é claro que esse convencimento não se encerra aqui, porque, na verdade, ainda há a necessidade de deixar mais claro a diferença, por exemplo, de se acompanhar uma política, de se monitorar uma política e de se avaliar uma política. Todas as etapas e todos os processos são importantes e têm sua função, mas são coisas diferentes, que cumprem papéis diferentes no processo de elaboração de política pública. Mas a avaliação é uma etapa e deve ser percebida como uma etapa de qualquer processo. Se houver técnicos com o conhecimento e convencidos disso, fica muito mais fácil. Capacidade interna serve também como um cartão de visitas para poder mostrar para o gestor que o programa tem determinadas características e certos resultados – e que não é preciso contratar externamente para saber como está andando essa política.

Porém, o menos importante nesse momento é quem está fazendo avaliação. O que importa é fazer a avaliação. A credibilidade de uma avaliação de impacto não está no fato de ser feita externamente ou internamente. O fator determinante é o rigor metodológico, a capacidade de quem faz e a avaliação que é feita. Em algumas circunstâncias é melhor ter uma avaliação interna. Se uma secretaria tiver condições de fazer, acredita-se ser melhor, especialmente por facilitar o acesso às informações administrativas. Além disso, muitas vezes, a avaliação não é para ser exposta externamente, mas para corrigir uma política internamente, um programa ou suas ações – e para isso independe se é feita internamente ou externamente. Se houver capacidade técnica, qualidade metodológica, pessoas habilitadas, é possível fazer internamente. Se não, podemos procurar ajuda externamente. Isso não faz diferença, o importante é avaliar. Todo o caminho é válido, o que não pode acontecer é abdicar de avaliar política pública porque não é a melhor forma. Resta claro que a temática é complexa.

Diante disso, é possível fazer parcerias com universidades e outras instituições. Ademais, eventos para apresentação e discussão do tema são importantíssimos, na medida em

que permitem que as pessoas que trabalham nos órgãos do Estado, nas secretarias e os próprios gestores consigam saber da importância de fazer avaliação de impacto e saber também como trabalhar, no caso de alguém externamente que venha a fazer avaliação. Tratar do tema da avaliação em seminários, aperfeiçoamentos internos e em diálogo com as universidades é uma evolução.

Nesse processo, o gestor precisa entender de forma clara que o que está se fazendo não é no sentido punitivo ou de uma avaliação pessoal. Na verdade, é uma forma de mostrar para a sociedade que um programa desenvolvido por determinada secretaria pode ser direcionado e pode ser aperfeiçoado. Na maioria das vezes, um programa não é criado por uma gestão. É algo antigo, que tem história. É muito raro encontrar um exemplo de programa fundamental para a sociedade que tenha sido interrompido. Ele pode ser redirecionado, e a avaliação de impacto vai permitir isso, ao dar clareza para que o gestor tenha subsídios para decidir sobre melhorias na implementação, pois talvez, a forma como esteja sendo implementado, não seja a melhor.

Essa percepção depende de uma criação de cultura de avaliação e de um trabalho de despertar para a importância da avaliação e mostrar seus caminhos. Não se trata só de que um número maior de pessoas possa, cada vez mais, fazer a avaliação, mas, sim, de que mais pessoas entendam o que é e para que serve.

Atualmente, é muito comum ouvir nas falas dos gestores que é preciso saber se o programa está dando certo, se está tendo o resultado que deveria ter. Claro que ainda não é o ideal, não temos ambiente totalmente aberto à avaliação, mas as dificuldades desses vinte anos permitiram que os gestores já tivessem um pouco mais de conhecimento e de clareza sobre a importância da avaliação.

A EXPERIÊNCIA DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

A experiência do Estado do Rio Grande do Norte com a temática da avaliação está inserida no contexto do projeto Governo Cidadão, um projeto multissetorial, que conta com o empréstimo do Banco Mundial para executar ações para o desenvolvimento da educação no Estado. Há uma intencionalidade e um recurso disponível para destinar às escolas, para que elas próprias desenvolvam ações inovadoras no intuito de modificar práticas pedagógicas relacionadas ao professor, à motivação docente, à relação professor-aluno, entre outras. A ideia da implementação existia; no entanto, não havia a estrutura formal do projeto.

No Estado do Rio Grande do Norte, não existe a cultura de formular políticas próprias. A exemplo do Brasil, como um todo, os estados federais e os municípios recebem políticas já desenhadas por terceiros. O primeiro desafio do Estado foi, portanto, justamente formular e implementar uma política própria, com o apoio do Banco Mundial. Nesse sentido, a experiência com avaliação de impacto do Estado coincide com a necessidade de formular uma política e implementá-la, considerando sua estrutura, seus processos e procedimentos, dentro

de uma lógica de gestão por resultados. Isso também foi algo novo que a avaliação traz. A gestão por resultados foi um ponto muito incentivado pelo Banco Mundial. A equipe do *Development Impact Evaluation* (DIME) fazia esse papel, às vezes questionador, mas muito oportuno, de instigar a pensar melhor os objetivos, as metas, o público de focalização. Isso gerou um conflito na “subjetividade” dos participantes do processo, no que se refere ao entendimento da avaliação relacionada ao projeto que se estava querendo implementar. Eram muitos participantes envolvidos e, num primeiro momento, foi necessário esclarecer o que se queria, o que era necessário refletir, para então conseguir escrever a proposta.

O processo de avaliação do Projeto de Inovação Pedagógica (PIP) ainda está em andamento. A discussão começou em 2014 e 2015, quando houve os procedimentos de coleta de dados e de pensar o desenho da cadeia de resultados. Verificou-se que a carência do Estado em termos de cultura de planejamento, inclusive do ensino, abriu espaço para que o grupo de orientadores que acompanha as escolas no projeto acabasse estruturando uma metodologia própria de acompanhamento da implementação do projeto, assim como contribuindo diretamente no fortalecimento do planejamento do professor – inclusive na articulação dos diversos programas que, com frequência, a escola recebe, mas entre os quais não sabe, às vezes, fazer as conexões. Hoje, os indicadores vêm sendo medidos, e foi instituído um *blog* para trocas de experiências, no qual se ouvem professores, gestores e alunos, que compartilham depoimentos, matérias específicas e vivências. Por meio desse *feedback*, o programa confere um protagonismo à escola. A satisfação é percebida nos depoimentos postados no *blog* e nas visitas às unidades educativas.

De toda forma, o Estado do Rio Grande do Norte ainda é principiante, tanto em termos de formulação de políticas públicas, quanto em avaliação. Essa é a primeira experiência de avaliação de impacto realizada. Assim que saírem os primeiros resultados, será possível uma nova conotação e um novo direcionamento. Isso porque, percebe-se a avaliação como um elemento de tomada de decisão, de continuidade ou não, mas também um elemento para repensar os desenhos daquilo que já é feito. Nisso a Secretaria de Educação está hoje muito focada.

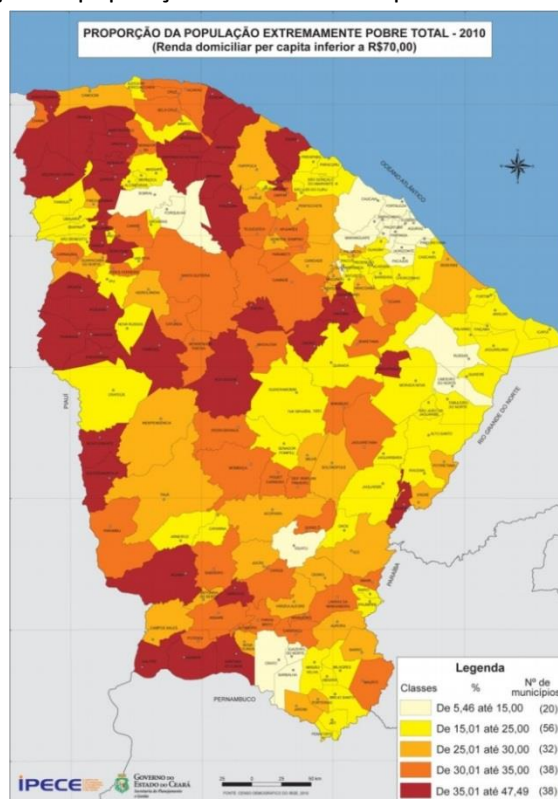
É importantíssimo que os gestores tenham ciência da concepção da avaliação e liderem esse processo. Seria mais fácil do que o movimento contrário, de baixo para cima. Para institucionalizar essa forma de trabalhar e promover essa conscientização, é preciso avaliar o que é feito para melhor fazer. Muito embora seja importante que tanto mais servidores se apropriem e entendam do processo de avaliação, mais importante ainda é compartilhar essa clareza, dando visibilidade à avaliação, sem medo de críticas, de expor para julgamento, a fim de se realmente conseguir melhorar o que está fazendo. Dessa forma, a melhor forma de conduzir esse processo é compartilhando essa responsabilidade internamente, juntamente com o corpo técnico, para caminhar todos na mesma direção.

A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE): AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PADIN

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia ligada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Ceará, que tem o papel de auxiliar as secretarias do Estado do Ceará no monitoramento e avaliação de políticas públicas. A seguir, relata-se experiência de avaliação experimental de programa de visita domiciliar para crianças na primeira infância, sob a responsabilidade da Secretaria de Educação.

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (PADIN) é um programa do Governo do Estado do Ceará realizado em parceria com os municípios, que se caracteriza por visitas domiciliares, encontros coletivos e comunitários para apoiar e orientar as famílias no cuidado e na educação das crianças de 0 a 3 anos e 11 meses não atendidas nos Centros de Educação Infantil (CEI). O objetivo é a formação de competências familiares necessárias para estimular o desenvolvimento cognitivo e socioemocional por meio de brincadeiras e da interação com os adultos. O objetivo do Programa é a redução dos déficits de habilidades, que se originam antes do ingresso no sistema escolar, com o fim de tornar mais eficiente o processo de aprendizagem em idades posteriores. O PADIN pretende atender 80 famílias por município, nos 36 municípios com os maiores percentuais de pessoas em extrema pobreza, de acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010 (Figura 1, em bordô).

Figura 1 – Proporção da população extremamente pobre no Estado do Ceará – 2010

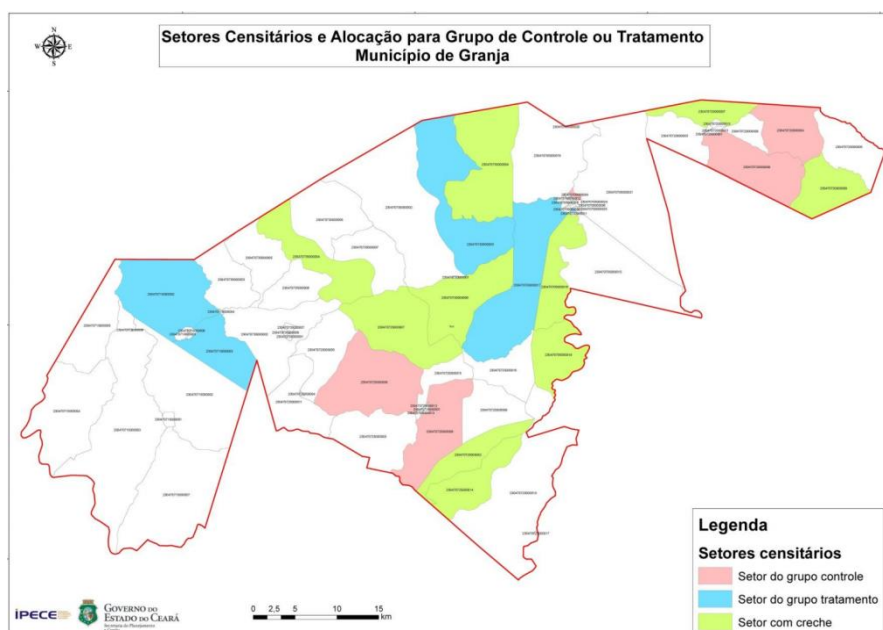


Fonte: Brasil, 2010.

O plano de avaliação do PADIN pretende: (a) avaliar o impacto do programa sobre o desenvolvimento infantil; (b) calcular quanto desse impacto decorre de efeitos diretos no aumento da qualificação dos pais; (c) estimar quanto do impacto decorre de efeitos indiretos do aumento da qualificação; (d) analisar o impacto do programa sobre a percepção dos pais a respeito da importância do investimento familiar no desenvolvimento infantil; (e) documentar o quanto do aumento da percepção se traduz em aumento dos investimentos familiares e (f) entender porque algumas famílias podem se beneficiar mais que outras do PADIN (efeitos heterogêneos).

É importante mencionar como foi feita a aleatorização no processo de planejamento da avaliação de impacto do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil. O fato de o programa ser implementado nos 36 municípios mais pobres do Estado do Ceará facilitou o convencimento do gestor, pois nenhum questionaria uma atuação a favor dos municípios mais pobres. A dificuldade, contudo, foi convencer o gestor quanto à área em que se iria atuar dentro do município. Foi preciso construir mapas de pobreza usando os setores censitários para mostrar que havia áreas mais pobres do que outras. Feito isso, cabia verificar como aleatorizar dentro desses cenários. Buscou-se, então, comparar como o Programa impactava crianças com idade de 0 a 3 anos que não eram atendidas em creches em contraposição às crianças atendidas por creches. A partir desse desenho da avaliação, a aleatorização foi feita. A Figura 2 apresenta as áreas de tratamento (azul), as áreas do grupo controle (rosa), bem como as áreas onde havia creches (verde).

Figura 2 – Distribuição dos setores de tratamento, controle e com creche: exemplo do município de Granja-CE.



Fonte: Brasil, 2010.

Feita a aleatorização, deve-se ter um cuidado quando se vai a campo, pois é importante analisar como é possível garantir que as famílias estejam dentro daquele setor estipulado. A empresa que coleta os dados pode chegar na localidade e confirmar por GPS, mas as casas estão espalhadas na região, havendo um limite claro entre setores censitários. Assim, uma dificuldade que só se veio a perceber na prática é que o limite dos setores muitas vezes é uma estrada, sendo que, no interior, muitas casas ficam em torno da estrada. Então você tem um setor censitário de um lado, que poderia estar na amostra, e um setor do outro lado, com famílias que partilham uma mesma realidade, mas que não estão na amostra. Portanto, a dificuldade não é fazer o sorteio necessário para a aleatorização. O difícil é convencer o gestor a atuar apenas em um lugar, se ele tem recurso para expandir.

Esse é o tipo de discussão que é feita quando da decisão da aleatorização. Há certa resistência em utilizar aleatorização pra escolher quem vai participar do programa, uma vez que os gestores tendem a assumir de antemão que o programa tem resultado e que, ao aleatorizar, se estaria negando o benefício para alguém. Nesse caso da avaliação de impacto do PADIN, a dificuldade era convencer o gestor da pasta estadual da necessidade de se chegar ao gestor municipal e explicar-lhe que ele não poderia escolher as áreas onde o programa iria atuar e onde não iria. Somado a isso, o gestor não poderia expandir o Programa para as outras áreas enquanto não houvesse o resultado da avaliação. No caso do Ceará, como há uma boa cooperação entre Secretaria Estadual de Educação e as secretarias municipais, por conta do programa de alfabetização na idade certa, isso foi mais ou menos tranquilo. De toda forma, levaram-se sete meses até convencer o gestor da pasta a utilizar a aleatorização.

Outra discussão por que se passou na avaliação do PADIN foi quanto aos instrumentos que seriam utilizados, o que exigiu igualmente um processo de convencimento. O Programa em questão consistia na estimulação ao desenvolvimento infantil. Questiona-se, pois, como se mede desenvolvimento infantil. No campo da Educação Infantil, essa não é uma discussão fácil, pois se entende que não é para haver avaliação de crianças nessa fase. Podem-se avaliar processos, métodos, mas não crianças. Sendo assim, a dificuldade foi convencer que não era uma avaliação das crianças, mas dos resultados pretendidos pelo programa. Então, houve a necessidade de discutir os tipos de instrumentos a utilizar.

Além dessas discussões, é preciso entrar na questão dos custos. A avaliação do PADIN não foi barata, por causa da quantidade de instrumentos empregados e pela complexidade do que se queria medir. Quando foi apresentado o custo de R\$ 3,6 milhões para coleta de dados de 4 mil famílias, em 22 municípios, surgiu a pergunta: “Se eu pegasse esse valor e aplicasse no programa, quantas crianças eu atenderia sem precisar ter que fazer avaliação?”. Diante disso, coube uma réplica: “Quanto será gasto para ofertar um programa que não funciona ou que precisa de ajustes?” O que se pretende demonstrar é que avaliação, à primeira vista cara, na verdade economizará recursos, na medida em que será possível fazer os devidos ajustes antes de expandir o Programa ou se concluirá que tal programa não deverá ser expandido, por não produzir efeito. Isso sim é economia de recurso.

Na verdade, tem sido um aprendizado pensar nesse processo completo. Além do desenho e dos custos, tem que se pensar nos prazos. Por exemplo, muitas avaliações são feitas em acordo de cooperação com o Banco, que presta assessoria técnica. Para contratar, é

necessário realizar as licitações seguindo as regras do Banco. No Ceará, uma das dificuldades é cumprir os prazos dos processos, e muitas vezes acaba-se prejudicando o tempo da intervenção, porque isso demanda tempo.

Portanto, idealmente, o desenho, o custo e os prazos da avaliação têm que já estar discriminados desde o início do programa, na fase de planejamento. Se pensar na avaliação somente depois, perde-se o momento inicial que se tinha para coletar dados. É preciso pensar desde logo como será a coleta de dados. Será contratada uma empresa para isso? O que é preciso para garantir a qualidade dos dados necessários? Muitas vezes, implementa-se um programa sem nem ter se pensado nos indicadores com os quais se mediria o resultado. Além disso, se não se orçar antes, depois se aloca todo o orçamento para as intervenções, e faltarão recursos para se fazer a avaliação.

Então, muitas vezes, mesmo que haja a cultura da avaliação, ela é pensada e colocada como se fosse uma coisa à parte da intervenção, enquanto não é. No Estado, tem-se tentando fomentar essa cultura para todos os projetos que sejam apresentados para financiamento do fundo de combate à pobreza, os quais já devem vir com o desenho da avaliação e com a sua previsão de custo.

Essa experiência da avaliação do PADIN deixa evidente que a questão principal é que as avaliações sejam feitas de forma sistemática e regular. Não adianta fazer uma avaliação pontual de algum programa ou outro. O Estado emprega uma quantidade grande de recursos para fazer diversos programas, e nem todos são de fato avaliados. Muitos sequer são colocados em um formato passível de avaliação. Isso vem sendo trabalhado há certo tempo no Estado. O Ceará já tem uma experiência de longa data com a avaliação de alguns programas, tais como na área de agricultura, Projeto São José, em parceria com o Banco Mundial, e na área de educação. Mas é necessário um trabalho de convencimento das secretarias e do Governo para realização da avaliação.

Essa revolução por baixo está sendo feita há uns 10 anos no Ceará. Conseguiram-se algumas vitórias, mas facilita muito quando a determinação vem de cima. É muito tranquilo no Estado quando se tem que fazer uma avaliação de impacto de projeto que é financiado pelo Banco Mundial ou outra instituição, porque isso já vem no pacote, e essa negociação é feita “em cima”. No entanto, quando a proposta vem de baixo, dizendo que tem um programa que merece ser avaliado pelo seu formato, na maioria das vezes o processo de convencimento precisa ser maior, pois as resistências são muito maiores. Muitas vezes, cabe ao técnico sempre estar enfatizando a importância da avaliação⁵. Ou seja, quando isso vem de cima, a

⁵O IPECE é um órgão técnico que não executa as políticas públicas finalísticas. E é importante que se tenha alguém ou algum órgão do Estado participando das avaliações, mas que não seja da secretaria executora. Há uma dificuldade por parte da secretaria executora quando é feita uma contratação direta da avaliação, mas não se tem alguém com conhecimento técnico para especificar o que é preciso na avaliação. Sem esse conhecimento mínimo, não será possível avaliar a qualidade do produto entregue. Houve uma situação em que já se estava no meio de um processo de avaliação contratado pela Secretaria de Assistência Social, e o consultor utilizou um modelo de regressão que não fazia muito sentido. Se não houvesse alguém com conhecimento de avaliação de impacto na Secretaria, o resultado da avaliação seria recebido sem questionamento. Além disso, deve-se prestar atenção a que, quando uma secretaria contrata diretamente alguém externo, existem outros interesses, os quais muitas vezes podem não ser responder às perguntas que estão colocadas. Sem contar que, quando está sendo vendido um serviço de consultoria, há o receio de se chegar ao final e verificar que o resultado foi um impacto zero. Nesse

pauta está posta. Quando vem por baixo, tem que tentar criar essa pauta. O risco de fazer por baixo é o risco de desenhar a avaliação, propor um método e, quando chegar na hora de implementar, o gestor não aceitar fazer a avaliação. Portanto, a ideia é a criação de um decreto governamental que institua o trabalho de avaliação de forma permanente, criando para tanto um núcleo de monitoramento e avaliação de políticas públicas no IPECE. Assim, busca-se conseguir de fato com que o processo de avaliação seja colocado como uma função que tem que ser executada sempre que se fizer uma intervenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Investir na questão de avaliação é trabalhar no sentido de qualificar a elaboração das políticas públicas. As experiências com avaliação de impacto coincidem com a necessidade de formular uma política e implementá-la, considerando sua estrutura, seus processos e seus procedimentos, dentro de uma lógica de gestão por resultados.

Avaliar o impacto de um programa é verificar as mudanças diretamente atribuíveis ao programa. Para isso, é necessário separar o efeito do programa do efeito que outras variáveis podem ter sobre os resultados observados. A aleatorização é muito utilizada nas avaliações, uma vez que permite serem gerados grupos estatisticamente idênticos. No entanto, há certa resistência em utilizar aleatorização para escolher quem vai participar do programa, uma vez que os gestores tendem a assumir de antemão que o programa tem resultado e que, ao aleatorizar, se estaria negando o benefício para alguém. Quanto aos custos, é importante citar que, à primeira vista, a avaliação pode parecer cara. No entanto, avaliar gera economia de recursos na medida em que será possível fazer os devidos ajustes antes de expandir o programa.

Neste texto, foram apresentadas diferentes experiências de avaliação, levadas a cabo por órgãos estaduais. Não obstante, a credibilidade de uma avaliação de impacto não está no fato de ser feita externamente ou internamente. O fator determinante é o rigor metodológico utilizado no processo de avaliação. O menos importante nesse momento é quem está fazendo avaliação. O que importa é fazer a avaliação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. IBGE. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

CUNHA, C. G. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, 2006.

cenário, dificilmente o consultor conseguiria outra licitação naquela secretaria. No entanto, a contratação externa é boa quando se traz alguém de fato especialista na área. A questão de credibilidade é muito importante.

HOFFMANN, J. *Avaliação de impacto dos Núcleos de Apoio à Atenção Básica (NAABs) no Rio Grande do Sul*. No prelo. Tese (Doutorado em Epidemiologia) – Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

XERXENEVSKY, L. *Programa mais educação: avaliação do impacto da educação integral no desempenho de alunos no Rio Grande do Sul*. 2012. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.