

**Curso de Formação
para Especialistas em
Políticas Públicas e
Gestão Governamental
do Poder Executivo do
Estado de
Sergipe.**



**GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SUPERINTENDÊNCIA GERAL DE RECURSOS HUMANOS**



MÓDULO V
Políticas Públicas

Disciplina:

**Formulação e Implementação de Políticas
Públicas/Monitoramento e Avaliação de Políticas
Públicas**

Prof. Dr. Fábio Rodrigues de Moura

Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe

Presidência

Prof. Dr. Itamar Freitas de Oliveira

Gerência Técnica

Econ. Iara Isis Fontes Gonzalez Castaneda

Apoio Técnico

Thiago Gonçalves Santana Melo

Secretária de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

Rosman Pereira dos Santos

Superintendência Geral de Recursos Humanos (SGRH)

Ana Geórgia de Almeida Santos Pereira

Universidade Federal de Sergipe

Departamento de Economia

Prof. Dr. Luiz Carlos de Santana Ribeiro (coordenador do Curso)

Prof. Dr. Luiz Rogério de Camargos (vice-coordenador do Curso)

Referência: Xun Wu et al. Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos. Escola Nacional de Administração Pública, 2014

1. GESTORES PÚBLICOS E O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Um mundo de políticas públicas fragmentadas

As políticas públicas ocupam um lugar central no mundo dos gestores públicos, fornecendo-lhes potencialmente tanto a legitimidade quanto os recursos de que necessitam para executar suas tarefas em um alto nível de inteligência, sofisticação e competência. No entanto, o processo de políticas públicas é, em ocasiões, repleto de irracionalidade, inconsistências e falta de coordenação, que podem tornar-se grandes fontes de tensão e sofrimento para esses agentes. Em particular, se os gestores públicos não estiverem familiarizados com a natureza e o funcionamento do processo de políticas, eles podem não ser capazes de elaborar estratégias eficazes para influenciar sua direção e garantir que resulte em um conjunto integrado de resultados.

Demonstra-se, a seguir, que não é preciso ir muito longe para encontrar exemplos de problemas de políticas causados pela existência de um mundo de políticas fragmentadas:

- *Políticas públicas ineficazes, porém populares, despertam a atenção dos formuladores de políticas, enquanto muitas políticas necessárias, porém impopulares, encontram uma grande resistência.* Durante a recente crise financeira, por exemplo, muitos países em desenvolvimento, por razões políticas, tiveram que continuar a fornecer subsídios que mal podiam financiar e que eram contra produtivos em termos de melhoria das condições e padrões gerais de vida.
- *A criação de políticas públicas é impulsionada por crises, em que os formuladores de políticas devem agir como bombeiros, enquanto as políticas para evitar crises em primeiro lugar são subvalorizadas.* No Reino Unido e nos EUA, por exemplo, muitas das práticas bancárias que levaram à crise financeira de 2008 foram originadas na desregulação do setor financeiro, cujas deficiências eram bem conhecidas, mas ignoradas na busca pelo crescimento econômico.
- *Falhas em políticas públicas levam a mudanças na liderança política, mas as principais causas das falhas permanecem inadequadamente abordadas.* Em muitos países em desenvolvimento, os líderes têm passado por períodos de governos militares e civis, sem ser capazes de abordar os problemas básicos – como a falta de competências e infraestrutura – que dificultam seus esforços de desenvolvimento.
- *Os efeitos das políticas públicas defendidas por um órgão governamental em particular podem ser minados por estratégias empregadas por outro órgão, deliberadamente ou não.* Assim, em países como a Índia e o Paquistão, por exemplo, os ministérios da agricultura continuam a promover a produção agrícola à custa da disponibilidade de água para a indústria e para as famílias, as quais são elas próprias as destinatárias de grandes iniciativas de despesa por parte dos ministérios de obras públicas e infraestrutura.
- *Políticas públicas são formuladas a fim de garantir o apoio de grupos politicamente poderosos em detrimento dos interesses públicos de longo prazo, que são pouco representados no sistema político.* Nas Filipinas, México e muitos outros países, pequenos grupos de elites agrícolas e empresariais exercem um veto virtual sobre reformas destinadas à redistribuição de terras ou melhoria dos salários e condições de trabalho para a grande maioria da população.

- *Discordâncias entre os diferentes níveis de governo levam a políticas públicas contraditórias, que são mutuamente destrutivas.* O objetivo de uma política pública futura pode ser completamente obscurecido por diferentes órgãos governamentais, nos diferentes níveis de governo, seguindo agendas incompatíveis ou contraditórias. No Canadá e na Austrália, por exemplo, os governos federal e provincial ou estadual podem buscar objetivos mutuamente excludentes – em que um nível promove a extração de petróleo e gás ou carvão para produzir energia elétrica, por exemplo, enquanto outro nível tenta reduzir as emissões de gases do efeito estufa.
- *Políticas públicas implementadas por burocratas de nível de rua (street-level bureaucrats) desviam consideravelmente do que foi previsto na fase de formulação.* Os agentes locais, em diversos países em desenvolvimento, muitas vezes substituem ou subvertem as políticas, sobretudo exigindo e aceitando pagamentos por negligência ou alteração de regras. Mesmo onde a corrupção é um problema menor agora do que no passado, como na Indonésia, Taiwan ou Sri Lanka, tais ações podem facilmente levar a uma miscelânea confusa de regras e regulamentos, o que prejudica a eficiência e a eficácia de muitas políticas públicas. Por outro lado, as políticas nacionais (que podem ser adotadas para fins de sinalização política, por exemplo) às vezes podem ser tão mal concebidas ao ponto de ser praticamente “construídas para fracassar”, independentemente do esforço de implementação.
- *Apesar de sua importância, a avaliação de políticas públicas é raramente utilizada para a maioria das decisões e, quando feita, é motivada por exigências processuais ou considerações políticas estreitas; portanto, deixa de contribuir para a contínua aprendizagem em políticas públicas.* Muitos governos ao redor do mundo regularmente bloqueiam o acesso à informação, privando os avaliadores da capacidade de realizar avaliações de alta qualidade e se privando de oportunidades de aprendizagem e melhoria de políticas.

Os aspectos comuns desses processos de políticas públicas fragmentados em diferentes sistemas e regimes políticos não só pedem por uma explicação, mas também por soluções que os gestores públicos podem adotar quando confrontados com essas e outras situações semelhantes. É isso o que este livro pretende fornecer.

Gestores públicos como o elo perdido

Devido ao seu papel de destaque nas escolhas de políticas públicas e na implementação de decisões superiores, os gestores públicos como um todo tendem a assumir uma grande parte do escrutínio público, e da culpa, por falhas resultantes de processos de políticas públicas fragmentados. Eles são frequentemente confundidos, com os órgãos a que servem, com “a burocracia”, que é vista em muitos círculos como a grande responsável pela maioria das falhas na governança do setor público. Por causa de sua suposta “incompetência burocrática” e “resistência à mudança”, os gestores públicos são frequentemente responsabilizados pela má formulação de políticas e fraca implementação de iniciativas de políticas. Suas motivações e compromissos também são frequentemente questionados. Grande parte da literatura de inspiração econômica sobre o comportamento burocrático, por exemplo, baseia-se no pressuposto de que um gestor público típico é, em grande parte, motivado, ao lidar com assuntos públicos, por seus interesses pessoais e/ou interesses institucionais bem definidos, tais como informação ou maximização de orçamento. O ambiente político hostil que opera em muitos países enfraquece ainda mais os esforços dos gestores públicos e, ao longo do tempo, isso pode dar origem a demandas populares para o enxugamento do governo

e a transferência de muitas responsabilidades públicas para os setores privados ou sem fins lucrativos, promovendo uma maior fragmentação das políticas públicas.

No entanto, os pontos de vista acima contrastam nitidamente com a forma como os próprios gestores públicos visualizam seus papéis. Eles tendem a perceber o seu papel como fornecer serviços de alta qualidade ou manter a máquina do governo (por exemplo, o policiamento das ruas e coleta de impostos), mais do que como contribuir para a criação de políticas públicas. Muitos gestores públicos, quando chegam a pensar sobre o tema do desenvolvimento de políticas, veem o seu papel como limitado à sua implementação, uma vez que frequentemente sentem ou são treinados para pensar que sua criação é de responsabilidade exclusiva dos tomadores de decisão políticos.

Essa percepção limitada do papel dos gestores públicos nas políticas públicas está enraizada nas teorias de administração pública tradicionais, desenvolvidas com base em experiências ocidentais, que têm defendido historicamente uma forte separação entre administração e política, com a última pertencendo exclusivamente à esfera de dirigentes políticos. Embora a validade empírica e conceitual da separação entre a administração e a política tenha sido contestada por gerações de acadêmicos, o seu poder de resistência em influenciar as práticas administrativas pode ser visto claramente a partir de muitas medidas fundamentais de reforma introduzidas como parte da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), adotada em muitos países nas décadas de 1980 e 1990. A NPM foi uma abordagem que muitas vezes teve como objetivo separar mais claramente os órgãos “criadores de políticas públicas” dos órgãos “implementadores”, a fim de impulsionar a eficiência e a eficácia administrativa. Nos Países Baixos, por exemplo, as reformas na década de 1990 criaram órgãos completamente distintos para a política e a administração.

Além da influência das teorias de administração pública tradicionais, o papel percebido como limitado dos gestores públicos nas políticas públicas também surge a partir de uma percepção equivocada que equipara “processo de políticas públicas” a “tomada de decisão” (que muitas vezes implica, principalmente ou exclusivamente, dirigentes políticos mais seniores). Mas o processo de políticas públicas consiste em uma gama de atividades muito mais abrangente do que simplesmente tomar decisões. Ele inclui a definição de agendas, o desenvolvimento de alternativas, a implementação de decisões e a avaliação de medidas públicas – tarefas nas quais os gestores públicos podem desempenhar um papel importante. E eles também podem desempenhar um papel maior do que o usual na tomada de decisão. Por exemplo, as políticas públicas adotadas pelos legisladores podem ser abrangentes ou vagas (em muitas ocasiões deliberadamente por razões políticas), deixando detalhes cruciais para ser decididos por gestores públicos ou burocratas de nível de rua durante a implementação.

Além disso, vários acontecimentos recentes levaram a um novo questionamento sobre essa histórica “dicotomia político-administrativa” e reforçaram a necessidade de expandir a definição dos papéis apropriados nas políticas públicas, que podem ser desempenhados pelos gestores públicos.

Primeiro, a descentralização e a delegação transferiram papéis críticos das políticas públicas aos gestores públicos em níveis mais baixos de governo em muitos países. Em países que vão desde as Filipinas até o Peru e o Chile, por exemplo, as responsabilidades pelas principais políticas de saúde foram delegadas do governo central para os governos locais nos últimos anos. Da mesma forma, nos Estados Unidos (EUA) e na União Europeia (UE), os esforços para controlar o aquecimento global foram cada vez mais deslocados para os governos regionais e urbanos.

Segundo, o surgimento de práticas governamentais colaborativas ou de rede desenvolvidas a partir de processos participativos e consultivos em muitos países,

especialmente na Europa e América Latina, ampliou a área de influência para os gestores públicos. A autoridade da governança não é mais apenas de cima para baixo, mas muitas vezes incorpora processos de baixo para cima (geralmente em paralelo), em que eles desempenham um papel maior e mais continuado.

Terceiro, a orientação para o cidadão na governança do setor público adotada em muitas jurisdições sob rubricas da NPM, que afetou praticamente todos os países desde a Argentina até a Coreia do Sul e Senegal, também reforçou a voz e influência dos órgãos que fornecem bens e serviços para o público. Dessa forma, os gestores públicos que supervisionam tal prestação de serviços podem ter recebido mais força. Por meio de suas funções expandidas nas políticas públicas, os gestores públicos, agora mais do que nunca, podem trazer um conjunto de qualidades para atividades e deliberações de políticas que pode ajudar a contribuir para a resolução de muitos problemas associados a práticas de políticas fragmentadas. O longo mandato dos gestores públicos no setor público, por exemplo, ajuda não só a manter a atenção em questões de políticas públicas específicas, mas também lhes permite ter uma perspectiva de longo prazo sobre a política pública, condições que os dirigentes políticos, enfrentando pressões eleitorais e outras de curto prazo, muitas vezes não têm. Em comparação, os formuladores de políticas públicas no nível superior, como ministros, legisladores e governadores, enfrentam prazos muito mais curtos no cargo e têm proporcionalmente mais dificuldade em influenciar a direção e o conteúdo da criação de políticas em longo prazo.

A segurança e experiência no trabalho desfrutadas por gestores públicos, especialmente servidores públicos de carreira, também os protegem de pressões políticas (como a necessidade de ganhar as eleições) que restringem líderes políticos, quando se trata de questões de políticas públicas. Como resultado, os gestores de políticas são capazes de dar tanto uma perspectiva de longo prazo sobre a criação de políticas, como um maior peso às considerações técnicas na elaboração e implementação delas. Além disso, é mais provável que o envolvimento dos gestores públicos se espalhe através de vários estágios no processo de políticas, enquanto que o envolvimento de formuladores de políticas no topo pode ser concentrado em fases específicas (por exemplo, definição de agenda, tomada de decisão ou avaliação), o que, novamente, fornece mais oportunidades aos gestores públicos do que aos políticos de causar efeito no conteúdo das políticas.

Gestores públicos no processo de políticas públicas: um quadro para ação

No entanto, seria excessivamente otimista pensar que simplesmente expandir as funções dos gestores públicos nas políticas públicas resultaria automaticamente em melhorias na governança do setor público. Na Indonésia, por exemplo, alguns analistas descobriram que a descentralização de serviços sociais essenciais, como saúde e educação, levou a uma deterioração notável na qualidade do serviço em algumas localidades de menor capacidade, devido à falta de orçamentos e habilidades administrativas, que prejudicou as pessoas pobres em especial. Um maior papel nas políticas públicas pode ser avassalador para gestores públicos mal preparados, que não têm a experiência e/ou treinamento no desenvolvimento de políticas para ser capazes de antecipar as ameaças e oportunidades que tais circunstâncias possam trazer.

Um treinamento adequado é essencial para desencadear o expressivo potencial dos gestores públicos na resolução de problemas públicos. Infelizmente, as literaturas existentes, tanto em Administração Pública, como em Ciência Política, fornecem pouca orientação sobre como desenvolver os papéis dos gestores públicos nas políticas públicas. Trabalhos acadêmicos sobre o processo de políticas, por exemplo, invariavelmente assumem a perspectiva de

pessoas de fora observando o processo, em vez da perspectiva de alguém trabalhando dentro do sistema. O modelo de estágios do processo de políticas (a partir da definição de agenda até a avaliação), por exemplo, não se coaduna com agentes públicos de baixo e médio escalão imersos em um mundo de políticas confuso e fragmentado, em que se veem frequentemente as etapas se sobrepondo, e questões e problemas interligados. Apenas alguns trabalhos em Administração Pública tentam fornecer alguma orientação para gestores públicos sobre como ser mais eficazes em seu papel nas políticas. E mesmo esses geralmente se restringem a descrever ferramentas específicas para serem utilizadas e estratégias para serem adotadas em circunstâncias específicas relacionadas à liderança ou a questões de recursos humanos. E, embora existam materiais mais ricos em Ciência Política, Análise de Políticas e Gestão Pública sobre a natureza dos componentes político, técnico e organizacional de processos políticos e de políticas públicas, não há qualquer tentativa de combinar essas literaturas com o intuito de fornecer orientações úteis aos gestores públicos sobre como eles podem integrar ou equilibrar tais considerações na prática.

Funções das políticas públicas

As funções gerais da criação de políticas públicas que os gestores públicos podem realizar consistem em cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Nessa concepção, as atividades das políticas não ocorrem em “estágios”, com uma progressão linear de um para o outro. Ao contrário, são conjuntos de atividades discretas, embora inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para alcançar os objetivos das políticas da sua sociedade e do seu governo. Um gestor público típico pode estar fortemente envolvido em algumas atividades de criação de políticas, um tanto mais envolvido em outras, e nem um pouco envolvido no resto. No entanto, gestores de políticas podem fazer uma contribuição crucial para todas essas funções pela influência de sua perspicácia nas políticas, capacidade analítica e experiência de gestão.

1. *Definição de agenda.* Cada sociedade tem literalmente centenas de problemas que alguns cidadãos acreditam ser questões de interesse e a respeito dos quais o governo deve fazer algo. Desses, apenas uma pequena proporção é realmente absorvida no desenvolvimento de políticas públicas. O papel dos gestores públicos tem sido frequentemente subestimado nessa área, pois os holofotes têm focado em formuladores de políticas nos poderes Executivo e Legislativo do governo, na mídia e no público em geral. No entanto, os gestores públicos estão em uma posição única para identificar as questões de políticas emergentes por meio dos programas que eles dirigem e das pessoas a quem eles servem, muitas vezes antes que as questões se tornem problemáticas o suficiente para ser consideradas problemas públicos. Eles também podem servir como um mecanismo de triagem e seleção, capazes de fundamentar e verificar (ou não) vários pedidos de atenção entre os formuladores de políticas e o público em geral. E o mais importante, os gestores públicos podem contribuir para resolver questões importantes de políticas, que requerem atenção constante, por meio de seus longos anos de serviço no cargo.
2. *Formulação de políticas públicas.* A formulação de políticas públicas envolve o desenvolvimento de alternativas para possíveis cursos de ação governamental destinadas a tratar de problemas na agenda do governo. Os formuladores de políticas geralmente enfrentam janelas de oportunidade de curta duração para encontrar soluções viáveis devido à competição por sua atenção e/ou urgência dos problemas que enfrentam, e essa pressão pode levar a escolhas erradas a partir de uma perspectiva de longo prazo, tais como quando dificuldades-chave de implementação ou implicações orçamentárias não são previstas corretamente, na

pressa de adotar um projeto de lei antes de um prazo legislativo. Os gestores públicos, por meio dos órgãos aos quais eles servem, podem ajudar a promover o desenvolvimento de ideias de políticas muito antes de essas questões chegarem na agenda das políticas, para que deficiências críticas sejam mais inteiramente antecipadas e que as medidas corretivas correspondentes sejam preparadas para ser implementadas. Eles também podem ajudar a garantir que o reconhecimento dessas questões de políticas públicas seja acompanhado em fases posteriores do processo de criação de políticas, pois a atenção dos formuladores e do público em uma questão em particular pode diminuir à medida que novos problemas surgem.

3. *Tomada de decisão.* A tomada de decisão envolve indivíduos ou grupos oficialmente sancionados ou autorizados, que decidem adotar um determinado curso de ação para implementação. Os gestores públicos podem ser envolvidos na tomada de decisão em diversas funções, dependendo de sua posição e do tipo de organização em que trabalham. Os de nível sênior geralmente dividem a responsabilidade de tomar decisões sobre políticas públicas com os líderes políticos a quem eles servem. Os gestores públicos responsáveis por divisões ou departamentos de desenvolvimento ou planejamento de políticas em vários níveis de governo também são frequentemente convidados a fazer recomendações de políticas para as principais decisões, e o seu conhecimento sobre questões de políticas específicas lhes permite ter uma voz importante na tomada de decisão, devido à complexidade dos problemas públicos contemporâneos. Os gestores públicos em níveis relativamente mais baixos da escala administrativa também podem desempenhar um papel significativo na formação de decisões, fornecendo perspectivas interessantes sobre viabilidade administrativa, um critério fundamental para a tomada de decisão.
4. *Implementação de políticas públicas.* A implementação é uma atividade-chave no processo de políticas públicas, pois é quando a política pública ganha forma e entra em vigor. Embora a importância central dos gestores públicos na implementação de políticas seja amplamente reconhecida, seu potencial para melhorar os resultados das políticas está muitas vezes longe de ser plenamente utilizado. As inconsistências recorrentes e onipresentes entre a concepção e a implementação de políticas sugerem que muita melhoria pode ser feita por meio de esforços criativos e discernimento dos gestores públicos. As políticas públicas decididas na esfera política são frequentemente abrangentes e vagas, deixando detalhes cruciais a serem trabalhados pelos agentes públicos. Além disso, o fato de que os gestores públicos (e os órgãos aos quais eles servem) possuem ordens para executar certas políticas públicas não significa que os recursos necessários para a implementação e o apoio

NT

dos principais *stakeholders* estejam garantidos. Para serem eficazes, os gestores públicos precisam desenvolver conhecimento e perspicácia de política em trabalho em rede (*networking*), defesa e negociação, um conjunto de funções que muitas vezes são relativamente desconhecidas para eles, caso tenham sido treinados no modo clássico da administração pública, com foco em cadeias hierárquicas de obrigação, e responsabilidade para com superiores e executivos políticos.

5. *Avaliação de políticas públicas.* A avaliação de políticas públicas é uma atividade fundamental, pois envolve a avaliação do grau em que uma política pública está atingindo os seus objetivos e, se não estiver, o que pode ser feito para melhorá-la. Seu acesso direto às informações sobre o desempenho de uma política pública oferece vantagens diferenciadas aos gestores públicos em relação a outros atores-chave nesse conjunto de atividades, e oferece-lhes potencialmente muitas oportunidades de se envolver em diferentes tarefas da parte de criação, tais como a

definição de agenda e formulação de políticas, ligadas à reforma e alteração de políticas. No entanto, mais uma vez, tal potencial é muito inexplorado, em parte devido ao medo dos gestores públicos de serem prejudicados por avaliações negativas de seu trabalho, mas também, em vários momentos, devido a uma falta de conhecimento de sua parte sobre os aspectos técnicos da avaliação.

Perspectivas das políticas públicas

A segunda camada diz respeito às perspectivas que os gestores públicos precisam adotar ao abordar seus papéis no processo de políticas públicas. Para aproveitar todo o potencial de seus papéis na criação de políticas governamentais contemporâneas, os gestores públicos precisam assumir simultaneamente três perspectivas para guiar a sua participação no processo de políticas públicas: organizacional, política e técnica. A efetividade das funções dos gestores públicos nas políticas será prejudicada se qualquer das perspectivas for ignorada ou não adequadamente trabalhada. Embora o significado das três dimensões difira consideravelmente entre os níveis de governo e os setores de políticas, elas são sempre essenciais em diferentes graus.

1. *Perspectiva organizacional.* A perspectiva organizacional atrai a atenção dos gestores públicos para questões organizacionais – como estrutura organizacional, mudanças organizacionais, gestão de recursos humanos e financeiros, e procedimentos administrativos – necessárias para responder aos desafios enfrentados no processo de políticas públicas. A perspectiva organizacional exige que os gestores públicos pensem além de suas funções gerenciais em suas próprias organizações, focando nos desafios e nas oportunidades trazidas pelo contexto institucional mais abrangente do desenvolvimento de políticas.
2. *Perspectiva técnica.* A perspectiva técnica foca a atenção dos gestores públicos no objetivo utilitário altamente estimado nas políticas públicas – os melhores benefícios para o maior número de pessoas –, levando-os a pensar analítica e sistematicamente sobre as causas e consequências das questões de políticas, bem como sobre quais os prováveis resultados das várias opções de políticas disponíveis para se trabalhar. Apesar da percepção generalizada de que os servidores públicos são técnicos especialistas na área em que trabalham, eles muitas vezes não têm sequer um treinamento geral em análise e gestão de políticas públicas, e muito menos treinamento em análise e gestão do setor em que trabalham. As grandes incertezas e complexidades que caracterizam o mundo das políticas públicas agravam as suas limitações em questões técnicas, mas devem ser superadas a fim de promover melhores políticas e resultados.
3. *Perspectiva política.* A perspectiva política trata de quem fica com o que durante o processo de políticas públicas, e os gestores públicos precisam entender o mundo político se quiserem ser bem-sucedidos. Eles precisam estar particularmente em sintonia com a dinâmica política subjacente às atividades das políticas públicas em que eles se envolvem. Identificar os principais atores e compreender suas ideologias e interesses essenciais, bem como as relações entre eles, são traços fundamentais de gestores públicos de sucesso. Também é essencial a compreensão das trocas políticas necessárias para garantir um acordo entre atores e interesses opostos em um determinado curso de ação.

Competências das políticas públicas

A terceira camada do quadro foca na capacidade dos gestores públicos de efetivamente participarem nas cinco funções da criação de políticas. Para fazer isso, eles necessitam de um conjunto de habilidades administrativas, incluindo a perspicácia na política, capacidade analítica e experiência gerencial.

1. *Perspicácia nas políticas.* A perspicácia nas políticas públicas consiste no acúmulo de conhecimento e experiência no processo de políticas, incluindo a compreensão dos atores-chave, de seus principais interesses, suas estratégias e recursos. Ela também inclui um vasto entendimento das práticas de políticas de outros países e/ou setores diferentes de política pública. Essa mistura de conhecimento e experiência forma uma base sólida para o julgamento da viabilidade das políticas públicas: o que vai funcionar e o que não vai. Os gestores públicos são, no geral, particularmente fracos no desenvolvimento da perspicácia devido à falta de treinamento em políticas públicas, bem como falta de experiência em participar ativamente no processo de políticas, ou falta de familiaridade com as experiências de outro país ou setor.
2. *Capacidade analítica.* A segunda aptidão necessária para participar efetivamente no processo de políticas públicas é a habilidade analítica para diagnosticar uma situação e desenvolver estratégias adequadas. Por exemplo, ferramentas analíticas tais como o mapeamento político e a análise de *stakeholders* permitem que os gestores públicos avaliem o apoio a medidas de políticas existentes e propostas, enquanto a análise de custo-benefício e outras técnicas similares ajudam a comparar as consequências e os custos das várias opções disponíveis. Embora nem todos os gestores públicos possam estar diretamente envolvidos na realização das diferentes formas de análise, dependendo de seus colegas profissionais na organização, é fundamental que eles se familiarizem com o potencial e com as limitações das várias ferramentas de análise, a fim de serem consumidores inteligentes de análises produzidas por outros.
3. *Experiência gerencial.* A capacidade dos gestores públicos de desempenhar funções gerenciais fundamentais – tais como planejamento, organização, alocação de pessoal, direcionamento e controle – também molda significativamente a sua capacidade de participar efetivamente no processo de políticas públicas. Por exemplo, a experiência de gestão pode permitir que os gestores públicos exerçam maior influência na definição de agenda, em que os seus esforços para manter a atenção nas questões públicas fundamentais são críticos. Além disso, sua experiência de gestão pode fornecer oportunidades para liderar o desenvolvimento de formas alternativas de gerenciamento de rede ou melhor coordenar e dirigir as atividades de um grande número de atores que podem estar envolvidos na formulação de políticas públicas, implementação ou outras funções relacionadas.

2. DEFINIÇÃO DE AGENDA

A definição de agenda diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção. Ela enfoca, entre outras coisas, a determinação e definição do que constitui o “problema”, que ações de política pública subsequentes são destinadas a resolver.

As razões pelas quais os governos muitas vezes não respondem a questões públicas para a satisfação de seus cidadãos, com frequência, dizem respeito a dois defeitos fundamentais, os quais se originam na definição de agenda:

1. muitos problemas públicos críticos não chegam às agendas de políticas oficiais, enquanto muitas preocupações relativamente menores chegam; e
2. o mau enquadramento dos problemas públicos leva à preocupação com soluções ineficazes e/ou inúteis, que impedem a consideração de soluções alternativas com potencial para resolver o problema.

Os gestores públicos estão bem posicionados para enfrentar essas e outras falhas na definição da agenda e, assim, melhorar os processos e resultados das políticas públicas. No entanto, na realidade, esse potencial permanece em grande parte inexplorado por diversas razões, incluindo a percepção generalizada de que a sua responsabilidade se limita a tarefas administrativas e organizacionais, com a exclusão das considerações políticas e técnicas que caracterizam a definição de agenda. Os princípios básicos da definição de agenda

O que é a definição de agenda?

Uma agenda é uma lista de questões ou problemas aos quais agentes governamentais e outros membros na comunidade de política pública estão atentando em certo momento. A definição de agenda implica determinado governo reconhecer que um problema é uma questão “pública” digna de sua atenção (e não simplesmente uma questão que afeta apenas algumas pessoas, ou uma “condição” de segundo plano sobre a qual ele não pode fazer muita coisa e que, por isso, pode ser deixada de lado). Ela foca nos processos iniciais de identificação de problemas, na iniciação de políticas e no modo como esses processos afetam as atividades de criação de políticas públicas posteriores de responsabilidade dos governos. Os itens da agenda diferem bastante, dependendo da natureza das circunstâncias econômicas e sociais em que as pessoas vivem e os governos atuam. Na China, por exemplo, a principal agenda do governo na primeira década do século XXI incluía os preços dos alimentos, segurança alimentar, a crescente poluição do ar e as Olimpíadas de 2008. Na França, por sua vez, as prioridades incluíam a reforma do sistema previdenciário para trabalhadores do setor público, a qualidade do sistema educacional e imigração.

A definição de agenda é, por vezes, descrita como o processo pelo qual as demandas de vários grupos da população são traduzidas em itens que os governos consideram para a ação. Essa definição está intimamente ligada com a ideia de que a criação de políticas públicas é orientada principalmente pelas ações de atores não governamentais, às quais os gestores do governo reagem. No entanto, evidências empíricas mostraram que, em muitos casos, preocupações sobre certos problemas de políticas são na verdade criadas por membros dos governos, em vez de por grupos sociais. De qualquer modo, os gestores públicos devem entender como as demandas por ações de políticas podem surgir e como elas são inseridas na agenda formal do governo. A definição de agenda é caracterizada por três principais aspectos.

É um processo que:

1. não é linear;
2. é político e, ao mesmo tempo, técnico;
3. ocorre dentro de uma complexa rede de atores estatais e sociais. Os gestores públicos precisam entender essas três características, para que possam responder adequadamente às preocupações sociais e políticas levantadas pelos cidadãos. Eles também devem saber:
 1. os interesses materiais de ambos os atores, sociais e estatais, em relação a qualquer questão;
 2. os contextos institucionais e ideológicos em que operam;
 3. o potencial de mudança nas circunstâncias contingentes que formam discussões e debates sobre questões públicas.

Principais atores na definição de agenda

Fazem parte da definição de agenda tanto atores estatais quanto sociais que operam em níveis subnacionais, nacionais e internacionais. Muitos atores-chave, no processo de definição da agenda, são atores do Estado, incluindo agentes eleitos^{NT}, bem como administradores nomeados. Os agentes eleitos incluem legisladores e membros do Executivo, enquanto os nomeados incluem burocratas e membros do Judiciário. Cada um tem a autoridade legal de trazer temas para a atenção do governo para medidas futuras, e, portanto, desempenha um papel fundamental na atividade de definição de agenda.

A gama de atores sociais envolvidos nesse processo é muito maior e potencialmente ilimitada, uma vez que indivíduos, atuando como ativistas, litigantes ou eleitores, por vezes, podem trazer itens para a agenda de governo. No entanto, é mais comum que os itens da agenda surjam a partir de atores coletivos organizados, tais como grupos de interesse, organizações religiosas, empresas, sindicatos, associações, usinas de ideias (*think tanks*) ou outros tipos de organizações voltadas para a pesquisa de políticas públicas. Esses atores comandam diferentes tipos de recursos, que vão desde poder econômico até conhecimento, o que lhes concede diferentes níveis de capacidade para influenciar o pensamento governamental e a atenção em vários temas ou em seus aspectos. Entre os grupos de interesse, os voltados para negócios são geralmente os mais poderosos, com uma capacidade inigualável de afetar as políticas públicas por meio de seu controle direto sobre investimentos e, portanto, indiretamente, sobre os empregos e a prosperidade econômica. O trabalho também ocupa uma posição de poder entre grupos sociais em países com altas taxas de sindicalização, embora seja tipicamente menos poderoso do que negócios, dos quais ele depende para a criação de empregos e salários.

Por mais surpreendente que possa parecer, “o povo” geralmente desempenha um papel bem pequeno e apenas indireto no processo de políticas públicas. Isso não quer dizer que seu papel é irrelevante, pois ele fornece o pano de fundo de normas, atitudes e valores de base para se desenrolar o processo de políticas. No entanto, na maioria das democracias liberais, a tarefa de governar não é confiada aos próprios cidadãos, mas sim aos seus representantes. Mas, como esses representantes dependem de seu apelo aos eleitores para ganhar as eleições, eles precisam levar a opinião pública em consideração. E eleições fornecem plataformas para que os partidos definam os esforços eleitorais dos políticos para controlar gabinetes legislativos e executivos. Uma vez em existência, os partidos trabalham para apresentar estratégias inovadoras para ganhar as eleições, incluindo a preparação de pacotes de políticas para atrair eleitores. Esses pacotes geralmente formam uma fonte vital para as agendas de políticas públicas, que os gestores públicos devem estar preparados para abordar após a eleição.

Outro conjunto significativo de atores sociais no processo de políticas públicas é composto de pesquisadores que trabalham em universidades, institutos de pesquisa e usinas de ideias (*think tanks*). Essas organizações mantêm interesse em uma ampla gama de problemas de políticas e usam seus conhecimentos para desenvolver uma perspectiva abrangente sobre os problemas enfrentados pelos governos. Sua pesquisa tende a ser direcionada para a proposta de soluções práticas para problemas públicos ou, no caso de algumas usinas de ideias (*think tanks*), para a procura de evidências que suportem as posições ideologicamente impulsionadas que elas advogam em nome daqueles que as financiam. Isso diferencia de alguma forma esses atores dos pesquisadores acadêmicos em universidades e organizações de pesquisa, que tendem a ter interesses mais amplos, e não necessariamente buscam encontrar ou advogar soluções práticas para os problemas relacionados a políticas públicas. A pesquisa explicitamente partidária também é geralmente evitada no meio acadêmico.

Em sociedades com uma imprensa relativamente livre, a mídia também pode desempenhar um papel importante ao trazer questões para o público e para agendas governamentais. O desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação tem contribuído consideravelmente para o poder da mídia de formar a opinião pública sobre problemas públicos. A sua capacidade de mencionar e culpar uma política pública por um problema às vezes pode forçar a inserção de uma questão na agenda. O extenso relato das implicações do tabagismo na saúde, por exemplo, influenciou fortemente a legislação antitabagista aprovada em vários países. No entanto, isso não significa que a mídia controla diretamente a definição de agenda e outros processos de políticas públicas. Muitas vezes, ela própria sofre com a falta de acesso à informação, notícias pobres e uma série de outros fatores que limitam a sua capacidade de definir agendas governamentais.

Os atores internacionais desempenham um papel cada vez mais significativo na definição da agenda de políticas públicas. Eles podem ser indivíduos que trabalham como conselheiros ou consultores para governos nacionais ou organizações doadoras, ou membros de organizações internacionais com autoridade para regular o comportamento dos seus membros por meio de acordos internacionais. Atores internacionais tendem a achar mais fácil intervir em setores de políticas em que haja um acordo internacional sancionando a sua intervenção. O papel central ocupado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no regime monetário internacional, por exemplo, permite que os seus funcionários interfiram nos detalhes da criação de políticas públicas em muitas nações que enfrentam sérios problemas financeiros ou fiscais. Um recurso ainda mais significativo é a posse de conhecimento teórico e prático em um setor de políticas. Muitas organizações internacionais – por exemplo, as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) – são repositórios de um imenso conhecimento em questões de políticas, de modo que governos nacionais frequentemente contam com elas ao criar políticas, dando-lhes assim uma influência significativa nos processos domésticos de políticas públicas. Os recursos financeiros que as organizações internacionais podem fornecer aos governos formam outra fonte de influência, que pode ajudar a inserir itens específicos ou abordagens específicas para determinados problemas nas agendas governamentais.

Enquadramento e definição de agenda

Existem várias maneiras de enquadrar uma política pública específica em um dado contexto, e a forma como os problemas são definidos e (re)enquadrados determina como eles serão tratados em atividades de políticas públicas subsequentes. Por exemplo, se o problema da baixa taxa de matrícula escolar para meninas em muitos países for definido apenas como

um problema de educação, o assunto pode não receber a devida atenção de um governo. Mas, se a questão for enquadrada como um problema de desenvolvimento, que afeta a saúde de uma população, a habitação, a produtividade do trabalho, o crescimento econômico e a pobreza, ela pode receber uma reação bem diferente e uma prioridade maior, motivando mais rapidamente o investimento público em educação feminina. Gestores públicos podem incentivar o enquadramento de problemas de maneiras que ampliem o apoio do eleitorado na sua priorização e, por fim, resolução. Atividades patrocinadas pelo governo, tais como campanhas de educação e informação, por exemplo, podem afetar os tipos de questões percebidas pelo público como problemas e como eles são percebidos.

Ambos os atores, estatais e não estatais, tentam construir “monopólios de políticas públicas” que controlam a definição e a imagem de um problema. No entanto, atores estatais podem perder o controle da agenda quando as análises contextuais são pobres ou não são realizadas, permitindo que outros atores estatais e sociais consigam apoio para a sua própria indicação e enquadramento de questões. Esse foi o caso, por exemplo, da questão do envolvimento dos EUA na guerra do Oriente Médio em 2006, que foi enquadrada pela mídia norte-americana não como “forma de alcançar a vitória”, mas como “forma de reduzir perdas”; não como “se” retirar ou não as tropas, mas “quando”. Uma crise súbita pode impingir um problema à agenda pública e ajudar a desfazer um “monopólio” de imagem existente, permitindo a competição entre diferentes pontos de vista sobre os problemas de políticas e soluções nos discursos públicos e governamentais.

Desafios na definição de agenda

A definição de agenda é muitas vezes considerada a fase mais crítica no processo de políticas públicas, uma vez que sem ela não haveria política pública para se discutir; mas é também, provavelmente, a fase menos bem compreendida de todas do processo. É fundamental entender que nem todos os problemas públicos são reconhecidos como problemas pelos governos, e, por causa de suas limitações de recursos e de tempo, há somente um número limitado de problemas públicos na agenda que os governos podem abordar em um dado momento.

Isso significa que há uma boa chance de um problema público priorizado na agenda não corresponder à sua importância relativa na agenda do governo. Na verdade, o processo pelo qual os diferentes problemas que disputam a atenção dos formuladores de políticas públicas são selecionados e definidos é altamente complexo, somando-se aos desafios enfrentados pelos gestores públicos na direção ou no controle das agendas de políticas. São inúmeros os desafios que os gestores públicos enfrentam na definição de agenda, e apenas alguns dos mais expressivos são observados aqui.

Primeiro, a agenda de políticas públicas é frequentemente dominada por demandas de respostas a crises, mas, devido à pressão e ao curto prazo associados a elas, os governos são em vários momentos obrigados a tomar algum curso de ação facilmente disponível, o que pode aumentar os riscos de tomar más decisões, que levam a maus resultados. Infelizmente, esse padrão de agendas orientadas pela crise é muito difícil de ser evitado e requer um alto nível de habilidade em políticas por parte dos administradores, bem como uma grande dose de autonomia com relação às pressões públicas por uma ação rápida. Tais fatores são geralmente bem escassos em muitos governos.

Um segundo fenômeno estreitamente relacionado revela que, até que uma crise irrompa, um problema público pode ter dificuldade de ser colocado nas agendas. No entanto, em várias ocasiões, os custos de lidar com uma crise são muito mais elevados do que seriam caso medidas preventivas tivessem sido tomadas para evitar a sua ocorrência. Um bom

exemplo disso pode ser visto na incapacidade de muitos países africanos de lidar com o HIV/Aids, por meio de programas preventivos, até que a doença já tivesse se espalhado, devastando suas populações.

Em terceiro lugar, a definição de agenda é, por vezes, utilizada como um meio de os políticos encherem a boca para falar sobre os problemas de políticas públicas a fim de marcar pontos, em vez de se esforçar de fato para resolver os problemas. Esse é o caso em muitos países com o fenômeno da falta de moradia, por exemplo. Os políticos em geral afirmam ser uma grande preocupação, mas continuam a deixar de desenvolver planos ou processos realistas para lidar com esse problema.

Em quarto, os governos tendem a definir os problemas de uma forma que os absolva da responsabilidade de causá-los ou agravá-los, e/ou de uma forma cuja resolução envolva o mínimo de esforço de sua parte. Embora isso possa beneficiar o governo, acaba desviando os esforços das políticas públicas e, por fim, o problema permanece não solucionado. A tendência conhecida que muitos governos têm de “culpar a vítima” em várias circunstâncias penais ou de saúde, por exemplo, permite que eles evitem a responsabilidade pela melhoria da segurança física ou social.

Em quinto, a “superlotação” é um problema persistente na definição de agenda. Em sua raiz, encontra-se a relutância de muitos políticos em dizer “não” para a inclusão de problemas de grupos específicos na agenda dos governos, por causa da pressão de seu eleitorado e de grupos de interesses especiais. O resultado é a inclusão de muitos problemas na agenda, quando não há nem recursos, nem tempo para abordá-los de forma eficaz, o que, por sua vez, fraciona os recursos limitados, que poderiam ter sido usados para abordar uma agenda menor de forma mais eficaz.

E, finalmente, a definição de agenda pode ser apoderada pela mídia e/ou grupos de interesses especiais, com pouca preocupação pelo governo em geral, pelas prioridades sociais ou pelas conexões de problemas específicos com outros. Por exemplo, em muitos países, nas últimas décadas, as empresas têm sido particularmente adeptas da definição dos problemas de política social como questões que precisam ser consideradas em conjunto com a necessidade de atrair investimento estrangeiro, promovendo assim soluções de mercado e afetando a forma como os serviços básicos, como água e transporte, são entregues à população, independentemente de como esses serviços podem ser mais bem entregues em circunstâncias particulares.

Independentemente de como ocorre, o mau enquadramento dos problemas públicos muitas vezes leva à persistência de “soluções” ineficazes e/ou inúteis para eles. E, se os governos priorizarem as questões erradas, as chances de desenvolver boas políticas públicas podem ser perdidas desde o início, apesar dos esforços que possam ser empregados em etapas subsequentes do processo.

Estratégias para gestores públicos na definição de agenda

Os gestores públicos estão em uma boa posição para lidar com todos os desafios acima mencionados. Primeiro, devido ao seu estatuto profissional de servidor público de carreira, os gestores públicos são capazes de causar impactos substanciais na *sustentação* da atenção ou na intensidade dela, em questões de políticas públicas específicas durante um longo período de tempo. Segundo, devido à sua experiência e conhecimento, os gestores públicos podem estar em uma boa posição para identificar mudanças nas necessidades sociais, no ambiente de políticas. Eles também podem servir como um *medidor de realidade* (ou verificador de fatos), tanto para as ideias de políticas que venham de cima, como para as questões trazidas pelos atores sociais, fazendo uma “triagem” delas em termos de custo e viabilidade. Terceiro, o seu

controle sobre o acesso à informação, no que diz respeito aos resultados das políticas e programas existentes, fornece aos gestores públicos um canal exclusivo para moldar as prioridades das políticas públicas. E, finalmente, como atores de destaque no processo de políticas, os gestores públicos podem garantir que os vários canais pelos quais as questões de políticas chegam às agendas, tanto internos quanto externos ao governo, coexistam e se complementem.

Por outro lado, os gestores públicos também enfrentam obstáculos que entravam o seu papel na definição de agenda. Primeiro, pode faltar-lhes legitimidade na definição de agenda, se o seu papel é definido de forma muito restrita (como apenas implementação). Segundo, eles podem ter pouca margem para manobra se houver um controle apertado sobre os seus orçamentos, informações e atividades. Terceiro, a maioria dos gestores públicos não tem as habilidades de comunicação, persuasão e negociação essenciais para o envolvimento efetivo com os políticos e o público na definição de agenda. Quarto, eles podem ocupar uma posição marginal dentro de uma comunidade de política pública e experimentar dificuldades para confrontar problemas complexos, ao trabalhar através de fronteiras organizacionais ou setoriais. Por fim, eles podem não ter a capacidade analítica – habilidades, recursos e informações necessárias – exigida para o diagnóstico preciso dos problemas de políticas públicas.

Formando alianças estratégicas com atores não estatais

Os gestores públicos podem estabelecer alianças estratégicas com atores não estatais por meio de consultas regulares com os principais *stakeholders*, a fim de aprimorar sua eficácia na definição de agenda. Consultas reforçam a sua legitimidade e, portanto, a eficácia. Consultas aos *stakeholders* podem ser organizadas de modo a facilitar a articulação e agregação de queixas públicas.

Muitas vezes, é necessária a cooperação entre os diferentes iniciadores de políticas públicas de fora do governo, para que uma questão avance com sucesso para a agenda governamental e mais além. Se essa cooperação não for iminente, ou se os objetivos do governo e dos grupos sociais forem muito difusos, o governo pode ter que neutralizar ou cooptar certos grupos, a fim de avançar com o que ele acredita ser um item importante da agenda. Se a cooperação não parece acontecer, conseguir o apoio necessário para a ação do governo pode exigir uma maior gama de esforços por parte dele, tais como campanhas públicas de informação ou de educação, ou a concessão de subsídios e outros tipos de incentivos. Embora os méritos de tais ações possam se mostrar benéficos ao educar o público e estimular o apoio às ações governamentais, isso também pode diminuir drasticamente a velocidade da criação de políticas públicas e proporcionar resultados bastante incertos. Isso pode, por exemplo, permitir que outros grupos se mobilizem para defender concepções e soluções alternativas de problemas de políticas, ou exijam a remoção de um item da agenda do governo. Gestores públicos são, portanto, bem aconselhados a “sair na frente”. de um problema e facilitar a convergência de pontos de vista entre os diferentes grupos sociais, em vez de tentar reativamente “dividir e conquistar” a sua oposição, uma vez que essa já está ativa.

Na maioria das economias de mercado, os gestores públicos também precisam reconhecer que as indústrias e empresas costumam ter influências exclusivas sobre a definição de agenda. Como tal, uma atenção especial deve ser dada a esses atores e seus interesses. No entanto, gestores públicos em setores industriais e de negócios também devem se aproximar de outros grupos e atores, como associações de consumidores e grupos ambientalistas, ao procurar orientar o processo de definição de agenda para a integração. Organizações do terceiro setor também podem ser mobilizadas, por exemplo, pela extensão de financiamento a

elas para a prestação de serviços ou para fins de monitoramento de políticas públicas. Tais fundos aumentam seus recursos organizacionais, que também podem ser aplicados na referência, contestação, responsabilização e no enquadramento das atividades de definição de agenda.

Incentivar a participação do público é um método fundamental de definição da agenda liderada pelo Estado, que pode provocar a mobilização, estimular o início externo ou criar apoio e legitimar um processo de início interno. Tais processos podem variar desde audiências públicas relativamente passivas e pesquisas de opinião (que requerem apenas uma resposta sobre uma pesquisa política), até a presença dos representantes de partidos políticos, grupos de interesse ou outras pessoas em audiências formais.

Como mencionado acima, uma técnica-chave disponível para os gestores públicos que buscam controlar o processo de definição da agenda é a criação de órgãos consultivos de vários tipos, como conselhos, comissões e outros fóruns. Esses órgãos podem fornecer um meio institucionalizado de envolver atores não governamentais nos processos de definição de agenda e um mecanismo para o desenvolvimento de definições de problemas que sejam aceitáveis para os atores sociais e estatais, e que, portanto, forneçam chances de negociar com êxito as etapas restantes do processo de políticas públicas.

Sem tais esforços, os gestores públicos podem encontrar-se reagindo relutantemente a um conjunto quase aleatório de interesses e questões díspares e ocasionais levantado por vários membros do público. No entanto, eles não devem apenas deixar a definição de agenda para atores sociais, porque eles têm uma clara responsabilidade de governar e prover liderança em questões públicas.

3. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O comprometimento dos governos com a resolução dos problemas de políticas públicas predominantes que muitos países enfrentam, como a corrupção, a degradação ambiental e a pobreza, muitas vezes são admiravelmente forte. No entanto, a conversão de tal compromisso em conquistas mensuráveis requer o desenvolvimento de um conjunto de opções de políticas que possam atender a três condições ao mesmo tempo: elas devem ser politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas. Infelizmente, a persistência (ou agravamento) de problemas em muitos países sugere que a capacidade dos processos de políticas públicas existentes para gerar tais opções não é dada como certa. Muito frequentemente, os formuladores de políticas são pressionados a escolher entre três opções desagradáveis: opções de políticas que sofrem de deficiências perceptíveis, opções de políticas apenas marginalmente diferentes das já existentes e a não realização de qualquer ação.

Esta seção fornece uma visão geral dos desafios que os gestores públicos enfrentam na geração de melhores opções de políticas públicas. Ele aborda os papéis que eles desempenham durante a formulação, as limitações que enfrentam e as estratégias que podem ser adotadas para melhorar a sua eficácia. Primeiro, definiremos as características essenciais e os imperativos da formulação de políticas. Em seguida, discutiremos por que e de que forma os gestores públicos precisam participar efetivamente nessa atividade. As duas últimas seções abordam os obstáculos para a formulação de políticas coerentes e como eles podem ser superados por meio de esforços combinados por parte dos gestores públicos. Os princípios básicos da formulação de políticas públicas

O que é a formulação de políticas públicas?

A formulação de políticas públicas se refere ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas. Nessa fase do processo, uma gama de potenciais escolhas de políticas é identificada e uma avaliação preliminar da sua viabilidade é oferecida. É fundamental ressaltar que a formulação de políticas públicas, como conceituada aqui, é diferente do que é descrito em representações mais lineares do processo de políticas, que tendem a restringir as atividades de formulação àquelas que começam apenas depois de um problema de política pública ter entrado em uma agenda formal e terminam após a identificação de uma série de opções. A formulação de políticas, como usamos o termo aqui, se estende por todo o processo da política pública. Assim, a busca por novas opções de políticas pode preceder o início de um problema de política pública na definição de agenda e pode estender-se para além do ponto em que uma decisão é tomada e implementada, até a avaliação dos possíveis meios existentes e futuros de resolver problemas públicos.

É precisamente nesse contexto global que se pode esperar que os gestores públicos causem maior impacto sobre a geração de opções de políticas públicas. Sua presença na maioria das etapas do processo lhes proporciona muitas oportunidades para integrar a busca e seleção de opções de políticas a outras fases do processo de criação de políticas. Sua longevidade em seus postos de trabalho pode ajudar a garantir que a busca por melhorias, por meio da criação, adoção e difusão de novas opções de políticas, seja sustentada e de natureza cumulativa.

Atores na formulação de políticas públicas

Exatamente quem está envolvido na formulação de políticas públicas, em qualquer circunstância do processo de criação de política, depende da natureza do sistema político geral, bem como das características concretas da política pública em questão. No entanto, é

possível oferecer algumas generalizações. A formulação de políticas públicas frequentemente transmite a imagem de alguma atividade de alto nível realizada por um pequeno grupo de dirigentes (nomeados e eleitos); e há certa verdade nessa caracterização. Os dirigentes políticos (ministros de gabinete em sistemas parlamentares e secretários de departamentos ou ministros em sistemas presidencialistas) geralmente são as figuras mais proeminentes e publicamente visíveis envolvidas na formulação de políticas, especialmente em questões de alto destaque. Seu envolvimento assume diferentes formas, por exemplo, liderando os principais órgãos governamentais ou participando de comissões presidenciais, grupos de trabalho e comitês interinstitucionais de alto nível. Embora suas posições tipicamente obriguem que eles tenham uma visão mais holística das opções de políticas do que os administradores, na prática, os dirigentes políticos são geralmente restritos com relação aos tipos de soluções que podem considerar devido a imperativos políticos (tais como perspectivas de reeleição de um governo ou ordens políticas e ideológicas existentes).

Os legisladores também estão frequentemente envolvidos na formulação de políticas públicas, seja pelo desenvolvimento de uma nova legislação ou, mais comumente, pela realização de estudos e revisões de legislação. Enquanto coletivamente eles são restringidos pela expectativa de que eles representem as preferências de seu eleitorado e do público, individualmente eles também são restringidos pelas posições políticas do seu partido e suas próprias ambições políticas pessoais.

No entanto, os principais órgãos governamentais do setor de políticas públicas em questão são geralmente os principais atores na formulação de políticas. A maioria das opções de políticas disponíveis para se aplicar a um problema são desenvolvidas primeiramente em órgãos governamentais, que normalmente possuem um considerável acúmulo de conhecimento e experiência em uma área específica de políticas. Embora sua vasta experiência seja um trunfo, a mesma experiência também é, por vezes, um obstáculo ao “pensar fora da caixa” e à formulação de novas opções criativas para lidar com os problemas existentes ou novos. Os agentes do governo também podem ter dificuldade em adotar uma visão holística que transcenda suas tarefas rotineiras, as tarefas do órgão em que trabalham e as ferramentas de políticas existentes, e podem não ser entusiastas com relação a alternativas de políticas que envolvam mudanças significativas no *status quo*.

Embora bastante atenção seja dada ao papel de dirigentes, geralmente em órgãos centrais ou anexados aos escritórios dos ministros, ao propor alternativas de políticas públicas, gerentes de nível intermediário também desempenham um papel muitas vezes menos explícito, mas igualmente vital no processo, ainda que de apoio aos seus superiores. Eles precisam levar a sério essa responsabilidade por uma variedade de razões. Em primeiro lugar, gestores públicos são frequentemente confrontados com a tarefa de implementar políticas públicas cuja viabilidade operacional e a capacidade do órgão responsável não foram suficientemente consideradas na fase de formulação. Eles podem tornar tanto a sua própria tarefa quanto a de seu órgão – de posterior implementação – mais fácil e eficaz, garantindo que a formulação de políticas seja conduzida da forma mais completa possível. Não menos importante, eles podem ser responsabilizados se as políticas forem mais tarde consideradas mal projetadas ou ineficazes.

A formulação de políticas públicas também oferece oportunidades de que os gestores públicos representem os interesses de indivíduos e grupos sem voz, ou com pouca voz, no processo de políticas. E, em um nível pessoal, ela oferece ao gestor público uma excelente oportunidade para aprimorar suas habilidades e para ser notado por seus superiores, algo que pode ser útil para as suas perspectivas de carreira em longo prazo. Portanto, a formulação de políticas oferece aos gestores uma das suas melhores chances de moldar os contornos e conteúdo das políticas; caso contrário, eles estarão envolvidos, em grande parte, na implementação e avaliação de políticas idealizadas por outros.

Fora do governo, há também um grande número de atores que podem e devem propor e analisar opções de políticas públicas. Grupos de interesse, por exemplo, são contribuintes vitais para a formulação de políticas em muitos países. Esses grupos variam de associações profissionais a grupos da sociedade civil, muitas vezes intimamente identificados com questões de políticas específicas. No entanto, o seu papel no processo de formulação de políticas é, na maior parte, indireto – embora não menos importante –, porque os governos geralmente não aceitam ser vistos como aprisionados pelos “interesses especiais”. Usinas de ideias e universidades também são uma fonte cada vez mais fundamental de novas escolhas de políticas. Nos últimos anos, o ensino de política pública em universidades também tem crescido muito, acompanhado por um rápido aumento no volume de pesquisas publicadas, o que proporciona uma boa quantidade de dados valiosos e evidências sobre o que funciona, e por que (ou por que não) funciona, em muitos países e circunstâncias diferentes. Estudiosos de políticas tendem, pelo menos manifestamente, a ser práticos em sua orientação e se esforçam para oferecer soluções viáveis aos problemas. Essa orientação prática é ainda mais vital para usinas de ideias. De fato, seu principal objetivo é oferecer análises de fácil compreensão dos problemas públicos e soluções para eles. As análises e soluções que elas oferecem, que, por vezes, serão explicitamente partidárias, formam um rico conjunto de ideias de políticas a que os formuladores podem recorrer para chegar a uma gama de possíveis soluções para os problemas de políticas existentes e futuros.

Como vimos, esses atores, bem como outros com conhecimento sobre a política pública em questão ou que têm um interesse material nela, reúnem-se em comunidades que servem para definir, consolidar e apoiar certas opções de políticas em determinados setores e áreas problemáticas. A natureza das comunidades de política pública faz uma grande diferença nos tipos de opções de políticas que são considerados. Algumas opções são abertas a novos atores e ideias, enquanto outras não, como mostra a Tabela 3.2.

Tipos de opções de políticas públicas

Uma maneira útil de pensar sobre a natureza das opções desenvolvidas na fase de formulação de políticas públicas é em termos de até que ponto as alternativas propostas se afastam do *status quo*. Tais alternativas de políticas podem ser classificadas em dois tipos, com base nesse critério: alternativas incrementais e fundamentais. *Alternativas incrementais*, como o nome sugere, são opções de políticas marginalmente diferentes do *status quo*, enquanto *alternativas fundamentais* representam uma mudança significativa do *status quo* em termos das ideias que elas incorporam, dos interesses a que servem e dos instrumentos de políticas que propõem.

Formuladores de políticas públicas têm uma forte tendência a buscar por alternativas incrementais na formulação de políticas. Isso acontece por várias razões. Primeiro, revisões fundamentais requerem múltiplas mudanças nas políticas existentes, e informações sobre o provável impacto de tais mudanças são mais difíceis de obter. Como resultado, essas alternativas têm mais chances de ser deixadas de lado, pela alegação de que elas “não são comprovadas” ou de que não se têm evidências de sua eficácia. Segundo, as alternativas fundamentais envolvem um risco mais elevado para muitos formuladores de políticas por causa de suas maiores incertezas de um modo geral e, como resultado, do maior grau de risco que elas implicam para os orçamentos, a sociedade, reputações políticas e administrativas, e as perspectivas de emprego, se algo ocorrer de forma terrivelmente errada. Terceiro, alternativas incrementais consomem menos recursos, porque acordos financeiros, de pessoal e organizacionais muitas vezes já estão instituídos e só precisam ser marginalmente “ajustados” para implementar as alterações propostas. Finalmente, as características de organizações

grandes e complexas – a fragmentação, a inércia, a burocracia e metas conflitantes – tendem a ser fortemente inclinadas para a preservação do *status quo*.

Esse viés em direção a alternativas incrementais tem implicações significativas para a criação de políticas públicas, na medida em que impede ou inibe a consideração de novas soluções para os problemas, mesmo quando há necessidade urgente de um novo curso de ação. Em áreas de preocupação contemporâneas, tais como energia e alterações climáticas, por exemplo, mudanças substanciais e dramáticas podem ser necessárias para reverter as tendências atuais, exigindo que os formuladores de políticas olhem para novas direções, em vez de reformular as práticas existentes. Mas isso é muito difícil de conseguir.

Instrumentos de políticas públicas

Quando os formuladores estão a explorar opções de políticas públicas, eles devem considerar não apenas o que fazer, mas também como fazer. Assim, durante a formulação de uma política pública para resolver o congestionamento de tráfego, por exemplo, os formuladores devem considerar simultaneamente a possibilidade de construir mais estradas, melhorar o transporte público, restringir o uso de automóvel ou alguma combinação dessas, também considerando as ferramentas com as quais a política pública será efetivamente implementada. Essas *ferramentas de políticas públicas*, também conhecidas como *instrumentos de políticas* ou *instrumentos de governo*, são os meios ou dispositivos que os governos de fato usam para implementar políticas.

Embora a quantidade de tipos genéricos de ferramentas de políticas públicas seja limitada, cada tipo manifesta um número quase infinito de possíveis variações e combinações, o que torna a catalogação de todas as ferramentas quase impossível. No entanto, cada categoria de ferramenta genérica tem sua própria dinâmica e características operacionais, e isso pode levar a algumas consequências previsíveis da sua utilização. Mesmo assim, muitos efeitos imprevistos podem tornar-se aparentes durante a fase de implementação, possivelmente decorrentes da falta de familiaridade por parte dos formuladores, tomadores de decisão e implementadores com ferramentas específicas, ou do fato de que a ferramenta está sendo utilizada com outras em uma “combinação de políticas públicas” (*policy mix*) cujos efeitos interativos são mais difíceis de prever e controlar, ou devido a ambos.

Ferramentas de políticas públicas podem ser divididas em duas categorias principais, dependendo do grau em que elas contam com recursos privados ou autoridade pública para a sua eficácia, conforme apresentado na Tabela 3.1.

Instrumentos privados envolvem pouca ou nenhuma atividade ou participação direta do governo, com base na crença de que uma solução é ou será fornecida, de forma mais eficiente e/ou efetiva, por atores privados isoladamente. As formas-chave de ferramentas privadas são mercado, família e organizações sociais voluntárias. Quando essas ferramentas são empregadas, a tarefa desejada é normalmente realizada em grande parte de forma voluntária pelos agentes privados, que podem ser motivados por recompensas financeiras, satisfação emocional, inspiração religiosa ou ideologia. Exatamente como isso pode acontecer e quais tipos de bens ou serviços podem ser fornecidos por que tipo de grupo – família, organizações religiosas, instituições de caridade, empresas privadas e assim por diante –, isso vai variar de acordo com a motivação do grupo. Dessa forma, formuladores de políticas públicas que propõem o uso de ferramentas privadas devem estar cientes dos limites e das capacidades do grupo.

Tabela 3.1. Exemplos de ferramentas de políticas públicas

Ferramentas privadas	Ferramentas públicas
Mercado	Informação
Organizações sociais voluntárias	Incentivos e desincentivos econômicos
Família	Regulamentos
	Empresas estatais
	Provisão direta

No entanto, é mais comum que instrumentos particulares sejam apoiados por diferentes níveis de envolvimento indireto do governo, do que exercidos exclusivamente por atores privados. Assim, governos não só defendem direitos de propriedade e executam contratos – tarefas que são essenciais para que os mercados funcionem –, como também oferecem vários tipos de subsídios para ajudar a moldar o comportamento do mercado e empurrá-lo na direção desejada. Da mesma forma, eles oferecem subsídios e informações para ajudar a fazer com que as famílias e organizações voluntárias operem da maneira que eles desejam.

Instrumentos públicos, por outro lado, são muito mais diretos. Eles são apoiados pela soberania do Estado e/ou informações que residem dentro dos governos, e são direcionados pelos formuladores de políticas públicas para certos tipos de atividades, ligadas à resolução esperada dos problemas de políticas. Assim, governos podem empregar impostos, regulamentos ou mandados de prisão e multas para desencorajar o comportamento indesejado, construir empresas públicas ou fornecer subsídios para promover o comportamento desejado. Na área de proteção do meio ambiente, por exemplo, o governo pode fornecer subsídios para promover o uso de tecnologias limpas ou tributar tecnologia impura. O uso de regulamentos é particularmente difundido no controle de atividades econômicas, enquanto que empresas estatais e a provisão direta são utilizadas principalmente para fornecer tipos específicos de bens e serviços sociais, desde vias públicas a equipamentos militares e de defesa. O governo também é repositório de uma vasta quantidade de informações, as quais ele pode usar para promover um comportamento desejado (por exemplo, a promoção de economia de água em países áridos) e evitar um comportamento indesejado (por exemplo, desencorajar o tabagismo, a obesidade, o sexo sem segurança ou outras questões relacionadas com a saúde).

Desafios na formulação de políticas públicas

Desafios políticos

O ambiente político não é sempre propício à formulação sistemática de políticas públicas e à consideração de uma ampla gama de opções de políticas. Muitas vezes, os agentes seniores do governo, no topo da pirâmide das políticas, não sabem exatamente o que querem, e só formarão ideias de um modo geral – por exemplo, a necessidade de melhoria do acesso à água potável ou a promoção do desenvolvimento econômico em uma região enfraquecida. Outras vezes, eles podem dizer coisas que não querem dizer. Por exemplo, eles podem expressar seu comprometimento com a erradicação da pobreza por meio de uma maior despesa pública, ao mesmo tempo evitando a imposição de impostos adicionais que podem diminuir suas perspectivas eleitorais. Em tais situações, os gestores públicos podem falhar em compreender quais pistas devem ler, a fim de formular opções de políticas adequadas.

Mesmo quando líderes políticos sabem quais problemas querem abordar e expressam suas opiniões de forma transparente, o público pode não ser favorável às possíveis soluções. As pessoas não gostam de congestionamento do tráfego em áreas urbanas, por exemplo, mas elas gostam ainda menos de muitas das soluções: transporte público, porque é inconveniente; mais estradas, porque podem significar mais impostos; e preço de utilização da estrada (como licenciamento, combustível, uso da estrada em hora de pico ou estacionamento), porque é caro e inconveniente. Para complicar a situação, moradores locais querem continuar a usar carros particulares, embora queiram que haja controles contra o tráfego de não residentes. Essa potencial oposição pública a possíveis medidas para aliviar o congestionamento do tráfego é distinta da oposição de outros órgãos do próprio governo. O órgão governamental responsável pelo desenvolvimento de pequenas empresas, por exemplo, pode, de fato, querer *mais* carros entrando no centro da cidade para melhorar o patrocínio dos negócios locais por meio dos consumidores suburbanos abastados. Em contraste, um órgão voltado para o meio ambiente, preocupado com a poluição causada pelo tráfego de veículos, provavelmente defenderia exatamente o oposto.

A natureza e a composição da comunidade também podem representar desafios políticos para a formulação de políticas públicas. Como mostra a Tabela 3.2, algumas comunidades estão “fechadas” de uma forma que não permite que novos atores e novas ideias penetrem na comunidade. Em tais casos, qualquer opção que envolva grandes mudanças não será seriamente cogitada. Gestores públicos devem estar cientes da estrutura dessas redes e das ideias que elas propõem, e estar preparados para trabalhar com elas, ou com base nelas, no desenvolvimento de opções que serão avaliadas por altos agentes e políticos.

Todas essas exigências e expectativas contraditórias tornam a tarefa de formulação de políticas públicas realmente desafiadora. Mais uma vez, gestores públicos devem estar plenamente cientes dos pontos de vista e recursos disponíveis para usuários, metas, público e outros membros das comunidades de política pública, incluindo aqueles em outras partes do seu governo, ao propor soluções para os problemas. Tomar medidas para monitorar seu ambiente político regularmente pode ajudar bastante a definir e originar um conjunto de escolhas de políticas que possa abordar o maior número possível de ideias e interesses conflitantes, e, ao mesmo tempo, evitar conflitos e atrasos desnecessários na formulação de políticas e em outras etapas de sua criação.

Tabela 3.2. Características das comunidades de políticas públicas e tipos de mudança de políticas

	<i>Não receptivas a novos atores</i>	<i>Receptivas a novos atores</i>
<i>Não receptivas a novas ideias</i>	Políticas incrementais (sistema fechado)	Experimentação de políticas (sistema resistente)
<i>Receptivas a novas ideias</i>	Reforma de programas (sistema contestado)	Reforma de políticas abrangente (sistema aberto)

Desafios técnicos

Apesar da prioridade frequentemente dada para a superação de obstáculos *políticos*, geralmente as barreiras *técnicas* podem ser mais desafiadoras na formulação de políticas públicas. As dificuldades começam com a compreensão da causa do problema a ser abordado e dos objetivos buscados, a fim de consolidar e examinar as opções de política específicas capazes de abordar essas preocupações.

Nesse sentido, os gestores públicos enfrentam inúmeras restrições *substanciais* na formulação de políticas públicas. Se não houver um entendimento comum sobre a fonte de um problema de política pública, e não houver uma forma de determinar qual das muitas interpretações possíveis está correta, por exemplo, os gestores terão dificuldade em reconhecer quais objetivos seguir, onde procurar por alternativas, ou quais critérios utilizar para filtrar ou classificar as opções de políticas. Mesmo quando um problema é estritamente definido – por exemplo, a pobreza pode ser basicamente definida como a falta de renda monetária suficiente –, suas mãos podem estar atadas com relação às opções disponíveis. Simplesmente imprimir mais dinheiro e distribuí-lo aos pobres é desaconselhável, porque a inflação que resultará de tal aumento na oferta de dinheiro vai contrapesar quaisquer ganhos de renda. Portanto, é preciso necessariamente abordar o problema de formas mais complexas. Do mesmo modo, o problema do aquecimento global não pode ser totalmente eliminado em um futuro próximo porque, por enquanto, não há solução conhecida para o carbono e outros gases do efeito estufa que possa ser implementada sem causar problemas econômicos e sociais em grande escala em curto prazo. Todas essas limitações apontam para uma intratabilidade com relação às características técnicas de muitos problemas de políticas públicas.

Como resultado dessas e de outras restrições substanciais, os gestores públicos muitas vezes têm que considerar uma ampla gama de opções de políticas públicas, muitas com pouco ou nenhum potencial para o sucesso, a fim de identificar as medidas que podem trazer alguma melhoria a uma situação. Embora a experiência dos gestores públicos e de seus órgãos, em qualquer setor de políticas, seja um trunfo no fornecimento de informações sobre esforços anteriores para enfrentar qualquer problema em particular, a mesma experiência também pode ser uma barreira à formulação de opções criativas. A situação atual pode parecer normal, com a necessidade de uma melhoria mínima, resultando na visão da proposta de mudanças substanciais como uma aberração desnecessária.

Desafios institucionais

Também existem obstáculos *institucionais* à formulação eficaz de políticas públicas. São características profundamente enraizadas do contexto que tornam difícil adotar determinadas opções de políticas ou colocá-las em prática. Elas podem assumir muitas formas diferentes. Disposições constitucionais e o sistema político formam um obstáculo vital, que pode limitar a gama de opções disponíveis em uma determinada situação. Os esforços para controlar armas de fogo nos EUA, por exemplo, vão imediatamente contra o direito constitucional dos cidadãos de portar armas. A existência de dois ou mais níveis de governo em sistemas federais impõe obstáculos semelhantes, porque muitas políticas nacionais exigem acordo intergovernamental, algo que pode ser impossível ou levar muito tempo para se conseguir. A natureza do partido político e do sistema eleitoral também pode servir para determinar os “horizontes de políticas” de um governo, resultando na limitação dos tipos de opções de políticas que podem ser considerados viáveis por razões eleitorais ou políticas. A existência de grupos sociais poderosos – médicos, seguradoras e empresas farmacêuticas no setor de cuidados com a saúde, por exemplo – e seus interesses e ideias enraizadas também

lançam uma sombra indireta, mas penetrante, sobre o processo de formulação, e podem limitar o leque de alternativas disponíveis para os governos (como limitar a possibilidade de criação de um sistema nacional de saúde nos EUA e em outros países). Na mesma linha, ideias filosóficas ou religiosas específicas podem impedir potenciais soluções de políticas públicas, e os gestores públicos precisam ter isso em mente. A maneira pela qual visões de base religiosa sobre o aborto moldaram reformas nos cuidados de saúde no Senado dos EUA, no início de 2010, é um exemplo disso.

Procedimentos operacionais-padrão em órgãos burocráticos também representam um grande obstáculo institucional à formação integrada de políticas públicas. Embora o estabelecimento de procedimentos seja fundamental para a defesa dos princípios de responsabilidade e promoção da previsibilidade, eles formam uma barreira à busca de integração e inovação nas políticas. A segmentação da autoridade de políticas ao longo das linhas setoriais também representa um obstáculo para alcançar a integração na formulação de políticas. Há uma tendência de cada órgão de diluir a ênfase dos objetivos e alternativas que se encontram fora do seu domínio imediato e de promover o seu próprio papel. Esse é um problema, pois questões de políticas não respeitam fronteiras setoriais ou organizacionais, e as soluções podem muito bem e geralmente vão – transcender essas fronteiras.

Estratégias para que os gestores públicos melhorem a formulação de políticas públicas

Há inúmeras maneiras em que os gestores públicos podem participar e aumentar seu papel na formulação de políticas públicas. Uma atividade muito importante que eles podem realizar consiste em reunir com antecedência as informações necessárias sobre vários aspectos dos problemas existentes e emergentes, e desenvolver propostas de solução para uso dos principais formuladores de políticas. Eles têm uma vantagem especial nesse papel: a maioria das propostas de políticas inclui a alteração de políticas ou programas existentes, com os quais os gestores públicos estão bem familiarizados desde sua experiência de implementação. Gestores públicos, especialmente aqueles com formação em políticas públicas, estão particularmente preparados para garantir que a devida atenção seja dada a questões técnicas da formulação de políticas, e também para garantir que estejam em uma posição para fazer isso por meio da realização da coleta de evidências sistemática e antecipada.

No entanto, muitas vezes é difícil para os gestores públicos desempenhar um papel proativo na formulação de políticas públicas. Como mencionado acima, a falta de compreensão das causas do problema a ser abordado é frequentemente uma dificuldade inevitável na fase de formulação. Esforços ambiciosos, a fim de se preparar para a formulação de políticas públicas e participar nela, podem revelar-se infrutíferos ou piorar a situação. Dependendo da forma como o seu desempenho é avaliado, as contribuições para a formulação de políticas podem não beneficiar, mas, de fato, podem até mesmo prejudicar as perspectivas de carreira dos gestores públicos, se eles não forem igualmente sensíveis às prioridades de atores poderosos tanto dentro do governo, como fora dele. Além disso, o envolvimento precoce dos gestores públicos na formulação de políticas carrega um risco de ser percebido como uma mera promoção dos interesses dos órgãos que eles representam. A fragmentação do processo de políticas, através de vários órgãos e camadas, geralmente só agrava o problema de que os órgãos proativos podem ser vistos, corretamente ou não, meramente como se estivessem guardando seu “território”. Assim, gestores públicos precisam envidar esforços especiais para superar as dificuldades e desafios que atrapalham suas atividades na formulação de políticas públicas. Primeiro, eles podem querer tirar proveito do seu acesso a informações sobre políticas e programas que contribuam para a primeira análise das propostas de reforma existentes. O fato de que eles têm experiência de implementação na área e de que a maioria das propostas de políticas busca apenas pequenas mudanças em políticas existentes trabalha a

seu favor. Além disso, para reforçar sua capacidade em políticas, eles podem precisar contratar especialistas de fora sobre o assunto em questão. Conseguir acesso a redes relevantes de política pública também pode ser útil para fazer uma contribuição significativa à formulação de políticas. Todas essas estratégias ajudam a contrapor a visão de que seu comportamento é puramente voltado para o interesse próprio.

Assim, aproximar-se da formulação de políticas públicas, da forma sistemática a seguir, pode ajudar gestores públicos a enfrentar suas responsabilidades dentro da formulação de políticas.

Compreendendo a origem do problema

Embora um estudo da causa do problema em questão não seja o propósito da formulação de políticas públicas, ele não pode ser evitado. Saber quais opções têm chance de funcionar depende substancialmente do que realmente causou o problema em primeiro lugar. No entanto, muitas vezes pode haver várias interpretações diferentes das causas de um problema, com nenhum meio definitivo para determinar sua validade. Alguns problemas de políticas são tão complexos – pense na pobreza ou em crises bancárias – que provavelmente nunca vai haver um acordo total sobre as suas verdadeiras causas subjacentes; contudo, os formuladores de políticas devem fazer *algo* a respeito deles. Tais formuladores normalmente respondem selecionando uma interpretação *plausível* da fonte do problema e, em seguida, avançando para fazer algo sobre o assunto.

Em algumas áreas, a necessidade de identificar as causas continua a ser fortemente enfatizada. O Relatório de país das Nações Unidas (*The United Nations Common Country Assessment – CCA*), por exemplo, requer uma análise que identifica as causas imediatas, subjacentes e as raízes dos problemas. Embora isso seja desejável, em muitos casos não é possível, apesar da disponibilidade de várias ferramentas para análise de causalidade. Assim, embora nós possamos identificar os diferentes níveis de causas do congestionamento de tráfego e do déficit habitacional, apesar de suas complexidades, é pouco provável que algum dia cheguemos a identificar as causas da pobreza ou do fraco desempenho escolar que sejam aceitas por todos os interessados. Mas, de um modo geral, quanto mais forte a base probatória na qual se baseia a formulação de políticas públicas, maior sua probabilidade de sucesso.

Esclarecendo os objetivos das políticas públicas

Outro problema que os gestores públicos enfrentam é que, a fim de considerar e avaliar opções, eles precisam ter uma noção dos objetivos que se espera que eles alcancem, e em que espaço temporal. Embora o dirigente político normalmente tenha a responsabilidade primária pela definição dos objetivos gerais do governo, esses geralmente são muito amplos para ser aplicados precisamente a contextos de problemas específicos. A tarefa de detalhar os objetivos recai sobre aqueles que estão envolvidos na formulação de políticas públicas. Por exemplo, a meta de diminuir o aquecimento global deve ser traduzida em algo mais específico, como a redução das emissões de carbono. Mas mesmo isso é muito amplo para fins operacionais. Cabe aos gestores públicos esclarecer os objetivos operacionais, para que assim possam elaborar os meios para alcançá-los. Para continuar com o exemplo do aquecimento global, o objetivo poderia especificar o exato declínio percentual esperado até um determinado ano: por exemplo, de 50 por cento dentro de 10 anos.

Com os objetivos da política pública esclarecidos, os gestores públicos precisam então elaborar uma lista de ações que poderiam ajudar a alcançar tais objetivos. Por exemplo, eles precisam considerar opções tais como a redução de subsídios ou o aumento de impostos sobre os combustíveis fósseis. A definição do reajuste exato do imposto e/ou subsídio seria uma

tarefa para a tomada de decisão, mas várias opções ainda podem ser desenvolvidas nessa fase e suas possíveis consequências estabelecidas para os tomadores de decisão.

Antecipando as mudanças e desenvolvendo apoio político

Com sinais diferentes e contraditórios vindo do ambiente político, os gestores públicos devem agir com cuidado para que possam fazer o seu trabalho de forma profissional e eficaz. Embora a falta de clareza ou mesmo honestidade por parte do dirigente político possa ser um problema, há pouco que os gestores públicos possam fazer para resolver essa questão. Eles podem buscar o maior grau de transparência possível, por vezes esclarecendo pronunciamentos por conta própria e, então, buscando apoio e aprovação dos agentes superiores a respeito de suas interpretações.

Uma vez que eles tenham chegado a uma interpretação funcional das fontes do problema e dos objetivos a serem seguidos, eles precisam tomar medidas adicionais para negociar as condições políticas. É do seu interesse profissional e pessoal ler os cenários políticos ao analisar e apresentar possíveis soluções de políticas públicas. Assim, embora eles devessem considerar todas as soluções plausíveis imparcialmente, seria sensato dar uma atenção mais profunda aos pontos fortes e fracos das opções conhecidas por serem favorecidas por seus superiores políticos.

Também pode ser sensato dar a mesma atenção às opções propostas pelo principal partido de oposição ou por grupos que possam, um dia no futuro, assumir o comando ou se beneficiar de um simpatizante acessível no governo. Antecipar e abordar as principais linhas de preocupação dos diversos grupos sociais poderosos é essencial. A consulta formal e informal, não só com os *stakeholders*, mas também com a comunidade e rede de política pública mais ampla, ajuda na formulação eficaz de políticas públicas. Ela não só gera outras informações e visões, mas também ajuda os gestores públicos a criar o apoio para a sua análise e suas recomendações. No entanto, uma ampla consulta também pode gerar problemas adicionais que precisam ser abordados. Ela pode consumir muito tempo e também criar oportunidades para que novas linhas de oposição surjam. Os gestores públicos precisam fazer a sua própria avaliação, com base em sua experiência, a respeito de quanto tempo eles podem realisticamente atribuir a consultas quando confrontados com prazos. Como regra geral, no entanto, eles devem errar para mais consultas do que menos, sobretudo porque a possível oposição pode surgir mais cedo, dando aos gerentes mais tempo para responder e ajustar a formulação de políticas públicas nesse sentido.

Olhando para além das mudanças incrementais

Com as causas e objetivos determinados, não importa o quão imprecisamente, os gestores públicos podem passar para as opções de desenvolvimento. Tais opções podem surgir a partir de uma variedade de fontes, incluindo: (i) modelagem de políticas, (ii) transferência de políticas e (iii) inovação de políticas. Uma forma de gerar opções é *modelar o problema*, identificando as causas prováveis. Por exemplo, o problema de desmatamento pode ser modelado observando as várias causas plausíveis que podem ser influenciadas pela intervenção de políticas públicas. Essas causas podem ser classificadas em cinco grupos:

1. má governança;
2. atenção insuficiente à comunidade local
3. processos de consulta deficientes
4. informação limitada ou conflitante; e
5. problemas com leis e regulamentos existentes.

Dentro de cada uma das prováveis causas, reside uma possível solução. Assim, se a má governança for considerada o principal problema, então a resposta possivelmente consiste em reforçar a governança no setor florestal. No entanto, a modelagem de problemas não necessariamente leva à geração de opções de políticas públicas específicas. Em vez disso, ela ajuda a identificar as “variáveis intervenientes” que as opções de política podem ser projetadas para afetar.

É arriscado saltar de uma “variável interveniente” a uma única proposta de política pública, porque a política pública proposta pode não alcançar a mudança necessária para a variável, ou poderia até mesmo causar o aparecimento de um novo conjunto de problemas.

Opções de políticas públicas também podem ser geradas com a aprendizagem de políticas usadas em outros lugares, pela *transferência de políticas*. Esse processo é, por vezes, também conhecido como “empréstimo” e “ajustes”. Por exemplo, o uso de incentivos econômicos em proteção ambiental que se originou no Ocidente foi transferido para muitos países em desenvolvimento enfrentando desafios ambientais. A privatização e desregulamentação das telecomunicações no Reino Unido e a aviação civil nos EUA, no início de 1980, foram igualmente copiadas diversas vezes em outros países, nos anos subsequentes. Os desafios para o desenvolvimento sustentável, por exemplo, são notavelmente semelhantes em muitos países, e há mais oportunidades para “aprender” com as experiências de intervenções de políticas em outros lugares. Uma técnica tão simples como pesquisar na *internet* é atualmente uma das práticas mais utilizadas entre os formuladores de políticas que procuram verificar o que está sendo feito sobre um determinado problema em outras jurisdições. Também existem outros mecanismos mais formais para esse fim – por exemplo, as associações regionais como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a Asean (Associação de Nações do Sudeste Asiático) e Apec (Operação Econômica Ásia-Pacífico), ou as internacionais, como o FMI e o Banco Mundial.

O processo de “ajustes” é essencial para o sucesso das políticas públicas geradas pela transferência de políticas, porque os ambientes de políticas diferem substancialmente entre as jurisdições e entre os países. O processo de “ajustes” normalmente envolve quatro passos:

1. decompor uma alternativa em seus componentes essenciais;
2. identificar projetos diferentes para os componentes;
3. rearranjar os projetos em alternativas;
4. selecionar as combinações que parecem mais promissoras.

No entanto, o conhecimento de práticas estrangeiras, entre outras, pode não estar sempre disponível para que os gestores públicos acessem e inovem com base nele. Mais uma vez, o trabalho precoce e exames ambientais contínuos por parte dos gestores visionários podem provar-se inestimáveis nesse sentido.

A *inovação de políticas públicas* é outra fonte vital para as escolhas de políticas. Ela pode consistir em desenvolver algo totalmente novo ou útil, ou, como é mais comum, empregar práticas ou arranjos existentes em novas formas para novos usos. O uso inovador de instrumentos de políticas é particularmente proveitoso para aqueles que procuram novas ideias. Um desses casos é o uso do leilão de direitos de propriedade por Cingapura para coibir a compra de carros, uma prática emprestada do setor ambiental, em que os direitos de poluição são leiloados para empresas em indústrias poluidoras. Outro exemplo é a imposição de impostos sobre os combustíveis fósseis, juntamente com a remoção dos impostos relacionados a emprego, o que resolve simultaneamente os problemas de emissões de carbono e de desemprego, sem afetar as finanças gerais do governo. A parceria com o setor privado também pode melhorar os serviços sem aumentar os custos. O comércio internacional de

créditos de carbono é um uso interessante dos incentivos privados para servir causas ambientais. Mais uma vez, no entanto, os gestores públicos precisam de experiência e pesquisadores especializados para desenvolver inovações viáveis.

Consolidando e selecionando opções

Considerar o maior número possível de soluções viáveis é fundamental. Mas manter relativamente pequena a lista de opções a serem consideradas também é fundamental. Geralmente há muitas políticas públicas alternativas possíveis para enfrentar um determinado problema, mas a falta de tempo, informação e dinheiro normalmente torna impossível a análise sistemática de todas elas. Portanto, é importante diminuir a lista de opções por meio da consolidação e triagem. A tarefa de consolidar as inúmeras opções de políticas, que normalmente surgem durante as fases iniciais de formulação, consiste em várias atividades relacionadas:

1. As opções de políticas públicas devem ser categorizadas, levando em consideração se elas são ou não mutuamente exclusivas. Quando elas forem não exclusivas, devem ser esclarecidas para que sejam distintas ou excluídas da lista.
2. Deve ser feita distinção entre uma alternativa básica e suas variantes. Isso é especialmente útil quando há um grande número de soluções possíveis e há uma necessidade de reduzir a complexidade de escolha. Fazer tais distinções pode ajudar um gestor a quebrar a análise em etapas sucessivas, facilitando a fase de tomada de decisão mais tarde.
3. A terceira tarefa consiste em tornar as opções comparáveis, com base nas escalas de seus impactos ou custos. É difícil comparar alternativas corretamente quando essas escalas são dramaticamente diferentes. A *viabilidade* das escolhas deve ser usada como um critério explícito para fazer a triagem sistemática entre várias alternativas. Faz pouco sentido dedicar tempo e recursos a opções de políticas públicas que são claramente inviáveis.

Uma escolha viável deve ser politicamente aceitável ou, pelo menos, não claramente inaceitável. Por exemplo, uma opção de política pública pode ser inviável porque não se pode esperar obter a aprovação necessária para legitimá-la ou porque não há o apoio político necessário para sua implementação. Arnold Meltsner desenvolveu uma lista de verificação útil para avaliar a aceitabilidade política de diferentes alternativas. *Quem* são os atores relevantes? *Quais* são as suas motivações e crenças? *Quais* são os seus recursos políticos? *Em quais* arenas políticas as decisões pertinentes serão tomadas?

Embora seja importante filtrar as escolhas inviáveis em curto prazo, não se deve ter uma visão estática da viabilidade. As circunstâncias mudam. O que pode ter sido inviável no passado pode ser viável hoje ou no futuro. Muitas das medidas de proteção ambiental adotadas recentemente não eram imagináveis há uma década, antes que preocupações com fenômenos como o aquecimento global surgissem na agenda de políticas públicas.

Além disso, novas opções de políticas públicas podem surgir durante o processo de triagem. Por exemplo, alguém pode perceber que certas características de uma alternativa aumentam o custo desproporcionalmente à sua contribuição para a eficácia, levando a uma busca por alternativas que sejam igualmente eficazes, mas menos onerosas. Da mesma forma, à medida que a eficácia é explorada, podem ser encontrados novos recursos para aumentar a eficácia com pouco custo adicional.

1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A implementação ocorre na fase do processo de políticas públicas em que as decisões de política pública se traduzem em ações. Ela é considerada uma das etapas mais difíceis e críticas no processo de políticas para os gestores públicos – a fase em que qualquer deficiência na concepção das políticas ou quaisquer vulnerabilidades relacionadas ao ambiente externo se tornarão visíveis. Gestores públicos experientes sabem que serão basicamente julgados pela sua capacidade de dominar a “arte de fazer as coisas acontecerem” e não por suas boas intenções. Esta seção oferece uma visão geral dos desafios de implementação que os gestores públicos enfrentam. Primeiro analisa problemas típicos de implementação que podem ocorrer no processo de políticas públicas. Em seguida, aborda de forma seletiva a extensa literatura sobre implementação, para extrair ensinamentos que tornam os processos de implementação mais adaptáveis e eficazes. Tanto no diagnóstico dos desafios, como na elaboração de estratégias para superá-los, a seção destaca dois pontos transversais. Um deles diz respeito à necessidade de criar uma preocupação pela implementação em todas as fases do processo de políticas, a fim de evitar algumas das armadilhas mais comuns de fragmentação de políticas. O segundo consiste na importância de considerar sistematicamente os contextos políticos e administrativos, nos quais os formuladores de políticas estão trabalhando na elaboração de estratégias para superar os obstáculos à implementação efetiva.

Os princípios básicos da implementação de políticas públicas

O que é a implementação de políticas públicas?

A implementação de políticas públicas é um processo dinâmico e não linear. Mudar uma política pública raramente envolve uma mobilização direta dos recursos necessários para atingir objetivos de política pública bem definidos, que já possuem um amplo apoio. Em vez disso, a tarefa de implementação pode – e muitas vezes vai – envolver elementos de todas as “fases” anteriores da criação de políticas, bem como todas as incertezas e contingências que eles possam acarretar. Por exemplo, ela pode envolver a interpretação e negociação de objetivos de políticas, como na fase de formulação de políticas, e pode implicar implementadores tomando decisões entre alternativas significativamente diferentes, que podem afetar o tipo de resultado efetivamente produzido.

A implementação também é política. O processo de implementação em si não só cria vencedores e perdedores, mas é também o estágio, no processo de políticas públicas, em que os riscos de ganhar ou perder começam a se manifestar de forma muito clara para muitos participantes, cujos interesses e desejos podem ter sido descartados nas etapas anteriores do processo. Órgãos, e até divisões dentro dos órgãos, podem continuar a competir por recursos e controle sobre as atividades de implementação, e podem surgir tensões entre público, organizações privadas e organizações sem fins lucrativos, que competem por influência e recursos para implementar programas de governo. A implementação de políticas públicas também é mais bem visualizada como uma forma de governança em rede, uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre uma gama extraordinariamente ampla de atores. Isso é particularmente relevante quando se busca a integração de múltiplos objetivos de políticas por meio de um programa em particular.

Atores na implementação de políticas públicas

A implementação afeta – e é afetada – por uma infinidade de atores, que definem problemas e soluções em um determinado domínio de políticas públicas, incluindo muitos que podem ter desempenhado apenas papéis pequenos nas atividades de formulação de políticas e de tomada de decisão anteriores, mas que agora podem ocupar o primeiro plano.

A burocracia, com todos os seus conflitos intra e interorganizacionais endêmicos, é um ator importante e determinante da implementação de políticas públicas. Embora os políticos sejam atores significativos no processo de implementação, a maioria das atividades do dia a dia da administração de rotina está normalmente dentro da competência dos servidores públicos assalariados. Isso acontece porque, na era moderna, os processos legais sustentam a implementação em praticamente todos os casos, exceto nas instâncias mais flagrantes de ditadura ou regime autoritário. Na maioria dos países, existe um conjunto de leis tradicionais, *civil laws* ou *common laws*, que forma um conjunto básico ou “padrão” de princípios que regem a forma como os indivíduos interagem uns com os outros e com o Estado em seu dia a dia. Essas leis são geralmente codificadas por escrito – como é o caso em muitos países da Europa continental e em outros países cujos sistemas políticos e legais são modelados com base nos europeus –, mas também podem ser encontradas em uma forma menos sistemática no registro geral de precedentes estabelecido por órgãos judiciais, como é o caso da Grã-Bretanha e suas ex-colônias. No entanto, mesmo em países de *common law*, as leis ordinárias são aprovadas por parlamentos para substituir ou complementar a *common law* ou *civil law*.

Esses estatutos assumem a forma de projetos de lei ou atos, que, entre outras coisas, geralmente designam a um órgão administrativo específico a competência para criar quaisquer “regulamentos” que forem necessários para garantir êxito na implementação dos princípios e objetivos do projeto de lei ou ato. Os atos, geralmente, também criam uma série de regras a serem seguidas no processo de implementação, bem como um leque de infrações e penalidades possíveis pelo não cumprimento da lei. A prática de administrar a política pública de fato nessa situação é realizada predominantemente por servidores públicos que operam em vários tipos de órgãos administrativos, tais como ministérios, departamentos, setores, entre outros, e por membros nomeados de conselhos ou tribunais criados especificamente para fins de regulamentação. Eles elaboram regulamentos para a aplicação dos princípios gerais em circunstâncias específicas, muitas vezes em conjunto com grupos-alvo. Tais regulamentos abrangem itens como os padrões de comportamento ou desempenho que devem ser cumpridos por grupos-alvo e os critérios a serem usados para administrar a política pública. Eles servem como base para os processos de aprovação e licenciamento, e, embora não legislados, fornecem na prática a fonte de orientação e o pano de fundo para o processo de implementação nos Estados modernos.

A forma usual de órgão governamental envolvida na implementação é o *ministério* ou *departamento*. No entanto, há outras formas organizacionais. *Tribunais*, por exemplo, são figuras poderosas na implementação em muitas jurisdições e circunstâncias, e desempenham várias funções semijudiciais, incluindo recursos relativos a licenciamento, certificação de pessoal ou de programas e emissão de licenças. Designados pelo governo, eles geralmente representam – ou alegam representar – alguma diversidade de interesses e conhecimento. *Audiências administrativas* são conduzidas por tribunais de uma forma semijudicial, a fim de ajudá-los em suas atividades. As audiências estão sujeitas a vários tipos de recursos políticos, administrativos e judiciais. *Audiências públicas* podem ser estatutariamente definidas como um componente do processo administrativo. Na maioria dos casos, no entanto, as audiências são realizadas a critério de uma autoridade de implementação ou tomada de decisão, e geralmente são sessões de informação pública “após o fato”, em vez de verdadeiros dispositivos consultivos.

Diferentes órgãos burocráticos, em diferentes níveis de governo (nacional, estadual ou provincial, e local), estão envolvidos na implementação de uma política pública, cada um com seus próprios interesses, ambições e tradições. A implementação pelos órgãos públicos é muitas vezes um esforço caro, de vários anos, e o financiamento continuado de programas e projetos geralmente não é garantido; na realidade, ela exige negociações e discussões contínuas entre os lados político e administrativo do Estado. Isso cria oportunidades para que políticos, órgãos e outros membros das redes de política pública usem o processo de implementação como outra oportunidade para continuar com os esforços das fases anteriores do processo de políticas públicas, tais como na formulação de políticas, ou, mais frequentemente, na tomada de decisão, quando sua solução preferida para um problema não foi selecionada.

Embora os tomadores de decisão com autoridade, de natureza tanto política quanto administrativa, continuem a ser uma força muito significativa na fase de implementação do processo de políticas públicas, eles são unidos nessa fase a outros membros de comunidades de política pública relevantes. *Grupos-alvo*, ou seja, grupos cujo comportamento se espera ou pretende alterar por ação do governo, em particular, desempenham um papel direto e indireto no processo de implementação. Os recursos econômicos e políticos dos grupos -alvo, em especial, têm um efeito importante sobre a implementação de políticas. Grupos poderosos afetados por uma política pública, por exemplo, podem condicionar o caráter de implementação apoiando ou se opondo a ela. Por isso, é bastante comum que os reguladores fechem compromissos com grupos, ou tentem usar os próprios recursos dos grupos em alguns casos, para tornar a tarefa de implementação mais simples ou menos dispendiosa. Embora isso geralmente seja feito informalmente, propostas mais formais são comuns em países como a Suécia, o Uruguai e a Áustria, que incorporam as negociações regulador-regulado no desenvolvimento de padrões administrativos e outros aspectos do processo regulatório. A alteração dos níveis de apoio do público a uma política pública também pode afetar a implementação. Muitas políticas testemunham um declínio no apoio depois que uma decisão de política pública é tomada, dando maior oportunidade para que os administradores alterem o propósito original de uma decisão, se quiserem.

Desafios na implementação de políticas públicas

A implementação é muitas vezes negligenciada na prática, e falhas de implementação são geralmente citadas como a causa do fracasso das políticas públicas ou da falta de sucesso.

Os formuladores de políticas públicas muitas vezes não conseguem preparar o terreno de forma sistemática para a implementação, resultando ocasionalmente em desastres de políticas de alto nível e, ainda mais frequentemente, em políticas que são executadas muito abaixo das expectativas. Uma das principais razões para essa negligência diz respeito à enorme complexidade, tanto analítica quanto prática, que a implementação representa. Outra razão é a sensibilidade política da implementação. Na formulação das políticas e até mesmo na tomada de decisão, as diferenças críticas entre os *stakeholders* podem ser encobertas usando uma linguagem vaga ou até mesmo adiando decisões imediatas – sem aspectos críticos, mas politicamente ou burocraticamente “sensíveis” – de políticas. Isso traz a vantagem de manter um processo de política pública andando e “comprar tempo” para a construção de alianças de maior apoio. Entretanto, as consequências de tal esquivança são inevitáveis durante a fase de implementação, em que os gestores públicos terão dificuldade de gerar, alocar e controlar recursos, bem como de interpretar intenções de políticas. Os produtos e resultados pretendidos de uma política pública não se materializarão, enquanto os efeitos colaterais negativos das políticas públicas se tornarão mais evidentes.

O alto grau de interdependência entre os *stakeholders* envolvidos no processo de formulação de políticas públicas moderno aumenta a complexidade e vulnerabilidade do desafio de implementação para os gestores públicos. Como resultado, as apostas em “acertar na implementação” – na concepção de intervenções que tornem o sucesso de implementação mais provável, e na antecipação e construção de mecanismos para superar as dificuldades de implementação – são particularmente altas para aqueles que desejam superar processos de políticas fragmentados. Sendo assim, tais formuladores de políticas devem dar uma atenção especial aos problemas de implementação em seus cálculos e atividades, desde o princípio do processo de formulação de políticas.

Baseando-se em uma combinação das perspectivas de cima para baixo e de baixo para cima, podemos dispor algumas das principais condições que podem obstruir processos de implementação. A Tabela.5.2 usa as mesmas três categorias gerais de análise e ação enfatizadas em outras seções – a necessidade de desenvolver um conjunto coerente de objetivos para a formulação de políticas públicas integradas, um forte apoio e autorização para a sua implementação e a capacidade operacional suficiente para fazer o trabalho.

A primeira categoria geral de condições que impedem a implementação é *relacionada à missão*. A má concepção de intervenções implica que as políticas públicas podem falhar, mesmo se implementadas conforme o pretendido. Ou as metas adotadas em um processo multissetorial podem ser muito vagas para serem traduzidas de forma significativa em programas operacionais e intervenções.

Uma segunda categoria de dificuldades envolve a falta de apoio burocrático e político adequado para a implementação. O apoio às políticas públicas pode muitas vezes parar no nível retórico, ou nos órgãos ou níveis de governo que as iniciaram. Níveis mais baixos de governo, e atores populares dos quais depende o real sucesso da implementação podem descobrir que têm pouca compreensão das políticas que lhes pediram para executar, bem como pouca participação nelas. A implementação inicial também pode desencadear resistência a um plano integrado que pode não ter sido previsto no início do processo, especialmente se nem todos os *stakeholders* foram consultados. A “vontade política” pode ir para o espaço quando trocas difíceis precisam ser feitas na prática, e não apenas no papel, e quando o eleitorado afetado negativamente por trocas de políticas levanta sua voz (ou mesmo flexiona seus músculos).

Tabela 5.2. Barreiras de implementação típicas

Problema	Descrição
Barreiras políticas (de suporte e autorização)	
<i>Autorização lenta</i>	Planos e mobilização de recursos avançam muito lentamente, devido à existência de múltiplos pontos de veto entre os <i>stakeholders</i> em uma rede, tornando o progresso difícil.
<i>Fraco apoio político</i>	Os planos podem progredir e até mesmo atingir níveis moderados de sucesso na fase de projeto-piloto, enquanto “voam sob o radar” de políticos importantes com interesses opostos, até que o programa comece a ser “ampliado”.
<i>Oposição burocrática</i>	Figuras fundamentais na rede de órgãos encarregadas de implementar uma política pública retardam ou sabotam a implementação, devido à baixa prioridade do projeto, falta de incentivos e/ou interesses conflitantes.
<i>Fracos incentivos ao implementador</i>	Os implementadores locais (executivos de coordenação do governo local ou o pessoal de linha de frente de órgãos), que não foram consultados durante a fase de tomada de decisão, não têm adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretivas a partir de seu nível de atuação.
Barreiras de competência analítica	
<i>Missões vagas ou múltiplas</i>	A natureza intersetorial dos planos e da implementação leva ao acobertamento dos objetivos conflitantes ou à não especificação clara das permutas em termos operacionais.
<i>Mudanças de prioridades</i>	Trocas feitas durante a tomada de decisão da política pública – por exemplo, entre as dimensões ambientais e econômicas de um problema – poderão ter de ser reconsideradas em função de mudanças nas condições econômicas e políticas.
<i>Má concepção</i>	Programas sociais ou ambientais que provavelmente não vão funcionar como o esperado, devido a diversos obstáculos deixados sem solução na concepção do programa; a falha está mais do que determinada – ou seja, ela vai ocorrer se qualquer das barreiras for ignorada.
<i>Viabilidade desigual</i>	Diferentes componentes dos planos integrados podem estar operacionalmente ligados – um só pode avançar se todos estiverem juntamente presentes –, sujeitando as operações ao “elo mais fraco”.
Barreiras de capacidade operacional	
<i>Limitações de fundos</i>	O envio dos fundos necessários para a implementação dos planos aprovados demora para ser concretizado, impedindo o progresso, enquanto os elementos-chave da situação mudam na prática e/ou os apoiadores iniciais desanimam e abandonam os esforços.
<i>Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede</i>	Precedentes de coordenação deficientes entre os principais órgãos – exacerbados no caso de parcerias intersetoriais – tornam as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional.
<i>Falta de clareza nos planos operacionais</i>	Planos aprovados e financiados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas. O problema é muitas vezes agravado por sistemas de supervisão e informação deficientes.

Por fim, uma série de dificuldades relacionadas com a *capacidade* pode causar repercussões negativas sobre a implementação. A capacidade operacional é a base da implementação. Muitas talvez a maioria – das tentativas mais ambiciosas em planejamento integrado param no papel. Os vários tipos de capacidade necessários para implementar esses planos são frequentemente ignorados ou são classificados de forma otimista sob o título de “requisitos de capacitação”. A capacidade inclui os recursos humanos e financeiros, os

procedimentos e disposições institucionais que sustentam as políticas públicas e garantem a entrega consistente, e até mesmo as capacidades sociais, que ajudam a determinar como agrupamentos sociais vão responder a iniciativas de implementação. Embora todos esses requisitos de capacidade possam ser subestimados pelos gestores públicos inicialmente, a implementação é particularmente vulnerável a deficiências na *capacidade de coordenação de rede* – a habilidade das organizações de trabalhar em conjunto para alcançar um resultado comum. Para a implementação, pode ser necessária uma coordenação entre órgãos e – um desafio ainda maior – entre setores em diversas formas, como na partilha de informação, de recursos e (onde as atividades não se enquadram no escopo tradicional de qualquer organização) na implementação conjunta das tarefas atribuídas. Ainda assim, a coordenação deve superar vários obstáculos comuns, bem estabelecidos na literatura, incluindo as ameaças que os órgãos sentem à sua autonomia por trabalhar em conjunto, bem como a confusão ou o conflito sobre a natureza da tarefa, que decorre de um contexto multissetorial inerentemente complicado de definição de metas.

Estratégias para gestores públicos na implementação de políticas públicas

Os gestores de políticas públicas interessados em conduzir a criação de políticas para uma direção mais integrada podem gerir suas atividades de implementação a fim de:

- formar grupos favoráveis à mudança de políticas públicas entre uma gama de *stakeholders*, que trazem diferentes recursos e interesses;
- definir objetivos gerais e desenhar parâmetros para as políticas;
- garantir, em algum momento, a autorização formal adequada e os recursos necessários para conduzir o processo para a frente.

Nesses termos, as tarefas de implementação enfrentadas pelos líderes e gestores envolvem:

- a *identificação* de indivíduos e unidades dentro de organizações que vão levar adiante planos e parcerias específicas;
- a *operacionalização* de grandes objetivos de políticas públicas em metas específicas e mensuráveis, que, por sua vez, são divididas em tarefas de apoio implementadas por grupos identificáveis de pessoas em uma programação;
- a *garantia da capacidade operacional necessária*, incluindo a atenção não apenas aos equipamentos e recursos humanos, mas também aos incentivos, para que os implementadores populares ajam conforme exigido, conseguindo uma execução bem-sucedida da intenção da política pública.

A principal implicação de ver a implementação como um processo com dimensões políticas importantes consiste em ressaltar que nenhum órgão pode ser responsável pela maior parte das atividades de implementação e que os coordenadores devem estar preparados para lidar com um grau grave de *confusão* (devido ao grande número de *stakeholders*) e *conflito* (entre os *stakeholders* que compartilham de alguns interesses e competem em outros) durante o processo de implementação.

Saltar do desenvolvimento de um projeto de política pública coerente para sua implementação requer um *planejamento operacional*. O planejamento operacional é o processo de desenvolvimento de objetivos iniciais e intermediários, e de metas de implementação para as intervenções inter-relacionadas que compõem iniciativas complexas de mudanças de políticas públicas. As tarefas precisam estar vinculadas com órgãos e, se

possível, indivíduos específicos, bem como recursos financeiros; diretrizes de implementação necessárias para a interpretação eficaz das políticas também são normalmente mandatárias.

Talvez o conselho mais importante que pode ser oferecido aos gestores públicos sobre a implementação possa ser resumido da seguinte forma: esteja ciente da dinâmica complexa dos *stakeholders* que você vai enfrentar, bem como preparado para ela. A implementação de iniciativas de políticas públicas complexas é essencialmente um desafio de coordenação e, embora a coordenação exija uma série de requisitos, o pré-requisito para lidar de forma eficaz com qualquer um deles consiste em uma compreensão completa dos interesses, recursos e das percepções dos *stakeholders*.

A análise dos *stakeholders* serve como um auxílio analítico básico nesse contexto. Há uma grande diversidade de formatos e variações na análise de *stakeholders*, mas eles possuem algumas características em comum: a delimitação de todos os atores possivelmente preocupados com os projetos sendo iniciados, interessados neles ou que possuam qualquer poder sobre eles. Tais análises também envolvem a consideração dos interesses desses atores, seu nível de organização, seus recursos e capacidades, bem como possibilidades de ação.

Basicamente, as políticas públicas e os programas de apoio a um plano de implementação devem ser integrados em operações e ciclos orçamentários normais. Antes que isso possa acontecer, os coordenadores de tais esforços terão de ser criativos e empreendedores na identificação de uma variedade de fontes de recursos necessários, para que os esforços iniciais saiam do papel. Recursos necessários e suficientes para uma implementação eficaz raramente “se apresentam para o serviço” simplesmente porque foi alcançado um acordo sobre alguns objetivos de política pública. Mais frequentemente, eles devem ser mobilizados a partir de uma variedade de fontes, em um processo que pode determinar, em grande parte, o quão eficaz e adequada é a implementação. Uma abordagem recomendada consiste em ver a mobilização de recursos como um desafio de implementação constante e contínuo, em vez de uma tarefa pontual ou esporádica.

Um desafio inicial nesse contexto diz respeito à identificação de um financiamento – inicialmente (*seed financing*) ou financiamento ponte (*bridge financing*), e a alocações de pessoal que possam permitir que a formulação e implementação de políticas públicas integradas saiam do zero e que as atividades iniciais comecem. Garantir tal financiamento inicial muitas vezes requer um forte grau de negociação com uma gama de atores, incluindo as autoridades orçamentárias do governo e os potenciais parceiros externos. A longo prazo, a garantia de fontes mais estáveis de recursos fiscais, entre outros necessários, geralmente vem de demonstrações iniciais de sucesso (que aumentam a facilidade e a atratividade de tais esforços para os principais *stakeholders*), juntamente com uma estrutura mais oficial e juridicamente fundamentada para a iniciativa e sua implementação contínua.

Existem várias dimensões no desafio de construção da capacidade para a implementação de rede. Uma delas consiste em decidir a estrutura apropriada para sustentar a implementação. Opções-chave se espelham naquelas dos fóruns de tomada de decisão observados anteriormente, incluindo a alocação de tarefas de implementação integradas para um grupo de trabalho *ad hoc*, um órgão existente que assume um conjunto ligeiramente diferente de tarefas, ou para uma unidade não governamental ou do mercado privado, por meio de delegação ou contratação.

Outro desafio de capacitação da rede consiste em desenvolver – e utilizar – sistemas de prestação de contas e de gestão eficazes dentro da rede. A prestação de contas precisa ser sustentada por um acordo baseado em indicadores de desempenho, bem como em sistemas de informação eficazes que atualizem os *stakeholders* e gestores, de forma confiável, sobre o *status* dos produtos pretendidos. Uma prestação de contas eficaz deve estar ligada à mobilização de incentivos e desincentivos suficientes para motivar um nível altamente aceitável de esforço de implementação. Esses são instrumentos clássicos do gerenciamento

hierárquico, mas continuam a ser igualmente relevantes em uma era de gerenciamento de rede.

Ainda assim, a prestação de contas só pode confiar parcialmente em tais medidas formais. A capacidade das redes para implementar a criação de políticas públicas de forma integrada também dependerá da densidade das relações – o “capital social” – entre os atores locais (tais como ONGs, comunidades, coordenadores do governo local e órgãos de linha).

1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diariamente, os gestores públicos são obrigados a viver com as consequências prejudiciais de várias deficiências nas políticas públicas e nos processos existentes, como grandes lacunas entre o compromisso político e as ações de política, políticas mal orientadas e concebidas, e ordens de política contraditórias. Embora as forças responsáveis por essas deficiências normalmente estejam fora do domínio de influência dos gestores públicos individuais, que podem às vezes sentir-se incapazes de repará-las, tais deficiências podem comprometer seus esforços, manchar a sua imagem de servidores públicos trabalhadores e diminuir o apoio público ao seu trabalho. Isso não precisa ser assim, pois a avaliação de políticas públicas pode oferecer uma linha crítica de defesa contra tais deficiências, pela investigação sistemática da eficácia de políticas, programas e procedimentos.

No entanto, os gestores públicos raramente se esforçam seriamente na avaliação de políticas públicas, mesmo que tais esforços ajudem a identificar tanto deficiências quanto medidas corretivas, basicamente por dois motivos:

1. A avaliação pode prejudicar potencialmente a reputação de um gestor, sua base de recursos ou até mesmo sua carreira.
2. A avaliação é tecnicamente desafiadora, tanto em termos de conhecimento requerido, como também de dados necessários. Como resultado, muitas políticas públicas ineficazes ou mesmo prejudiciais continuam a existir, apesar de suas consequências inferiores às expectativas ou até mesmo negativas.

Esta seção fornece uma visão geral básica da avaliação de políticas públicas e destina-se a gestores públicos que estão dispostos a melhorar a eficácia dos resultados de políticas por meio de uma avaliação melhorada.

Os princípios básicos da avaliação de políticas públicas

O que é a avaliação de políticas públicas?

A avaliação de políticas públicas refere-se amplamente a todas as atividades realizadas por uma gama de atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro. A avaliação examina tanto os meios utilizados, como os objetivos alcançados por uma política pública na prática. Os resultados e as recomendações da avaliação são então enviados de volta para novas rodadas de criação de políticas, e podem levar ao aprimoramento do desenho e da implementação de uma política pública, ou, raramente, à sua completa reforma ou revogação.

Mais especificamente, a avaliação contribui para o processo de criação de políticas públicas, pois:

- sintetiza o que se sabe sobre um problema e a solução proposta de política pública ou programa;
- desmitifica a sabedoria convencional ou mitos populares relacionados com o problema ou suas soluções;
- desenvolve novas informações sobre a eficácia do programa ou da política pública; e
- explica aos atores da política pública as implicações das novas informações obtidas por intermédio da avaliação.

Tal como as atividades encontradas na maioria das outras fases do processo, a avaliação de políticas públicas é uma atividade tanto política quanto técnica. Às vezes, o propósito de sua aplicação nem sempre é revelar os efeitos de uma política pública, mas, sim, disfarçar ou esconder uma situação que pode, por exemplo, mostrar o governo sob um ângulo desfavorável. Os gestores públicos também podem projetar os termos de avaliação de uma forma que conduz a conclusões preferenciais quanto aos méritos e deméritos de opções de políticas. Da mesma forma, atores de fora do governo podem fazer avaliações de políticas com a intenção de criticar ações do governo, para obter vantagens político-partidárias ou reforçar suas próprias preferências ideológicas com relação aos tipos específicos de intervenções de políticas.

Atores na avaliação de políticas públicas

Como sugerido acima, as avaliações de políticas públicas são realizadas por uma variedade de atores, dentro e fora do governo. Dentro dos governos, a avaliação de rotina geralmente é realizada pelo principal órgão responsável pela implementação da política pública, descrito como “departamento de linha” em muitos países. O órgão em questão pode ter uma unidade especializada para realizar todas as avaliações. A maioria dos governos também tem órgãos centrais com maiores ou exclusivas responsabilidades de avaliação, tais como o *Government Accountability Office* (Agência de Prestação de Contas do Governo) nos Estados Unidos. As Agências de Controladoria ou Auditoria Geral (*Comptroller* ou *Auditor General Offices*), em muitos países, também realizam avaliações, embora normalmente só aquelas voltadas para questões financeiras; cada vez mais, porém é utilizada a variedade mais abrangente *value for money* (custo-benefício). Os governos ocasionalmente também estabelecem comissões *ad hoc* para avaliar as políticas públicas de alto nível, e vários tribunais judiciais e administrativos podem realizar diferentes níveis e tipos de avaliação. Legislaturas geralmente têm suas próprias unidades especiais responsáveis pela avaliação, tais como a Agência de Orçamento do Congresso (*Congressional Budget Office*) nos EUA.

Devido à sua localização em órgãos líderes e centrais, os gestores públicos estão geralmente entre as figuras mais influentes nas avaliações de políticas públicas. Na realização de suas avaliações, os gestores públicos desfrutam de várias vantagens importantes. Primeiro, eles têm acesso a informações relacionadas à implementação, o que lhes permite obter vantagens ímpares na avaliação de políticas em relação a outros atores, especialmente, por exemplo, pela prestação de informações e opiniões sobre a estimativa de fracasso ou sucesso das políticas. Segundo, a avaliação de políticas fornece aos gestores públicos a oportunidade e a legitimidade para se envolver em outras etapas do processo de criação de políticas, por meio de suas atividades de avaliação. Isso tudo permite aos gestores públicos alguma margem para reformular qualquer redirecionamento de política subsequente.

No entanto, além dos inúmeros atores governamentais envolvidos na avaliação, existe também um número maior ainda de atores não governamentais. Pesquisadores em universidades, usinas de ideias e empresas de consultoria oferecem avaliações pagas e não pagas (e às vezes solicitadas, mas também não solicitadas). A mídia também oferece sua própria avaliação das políticas públicas, especialmente em casos em que ocorrem escândalos ou lapsos de julgamento por parte dos administradores e criadores de políticas. Os avaliadores não governamentais mais importantes são, obviamente, os usuários do serviço, que têm a experiência em primeira mão de como o programa em questão está funcionando na prática. Além disso, há o público em geral, que atuam como eleitores durante as eleições, e cujos pontos de vista sobre sucesso e fracasso de políticas têm grande importância para os políticos.

Por fim, existem os partidos políticos, que oferecem avaliações de políticas governamentais a fim de ganhar vantagem político-partidária.

Tipos de avaliação de políticas públicas

Existem muitos tipos de avaliação de políticas públicas, dependendo da natureza dos atores envolvidos em iniciar ou implementar uma política pública, da quantidade de informação disponível para análise e do que se pretende fazer com as descobertas. No nível mais amplo, pode-se fazer uma distinção entre as avaliações administrativas e políticas. No entanto, também há avaliações judiciais, embora elas geralmente não envolvam diretamente os gestores públicos. Todavia, o impacto das decisões judiciais pode ter uma grande influência sobre as atividades administrativas e políticas subsequentes, pela proibição e permissão de certos tipos de atividades, e de outras não.

Existem cinco tipos principais de *avaliações administrativas*, que combinam diferentes tipos de atividades de monitoramento e avaliação de impacto por parte dos gestores públicos:

- *Avaliações de esforços* são tentativas de medir a quantidade de insumos do programa – pessoal, espaço do escritório, comunicação, transporte e assim por diante –, todos calculados em termos dos custos monetários que eles envolvem. Seu propósito é estabelecer uma linha de base de dados que pode ser usada para outras avaliações de eficiência ou qualidade de entrega do serviço.
 - *Avaliações de desempenho* examinam os produtos do programa
 - como o número de leitos hospitalares ou vagas nas escolas, ou o número de pacientes atendidos ou crianças ensinadas –, em vez de insumos. Seu principal objetivo é simplesmente determinar o que a política pública está produzindo, muitas vezes independentemente dos objetivos definidos. Esse tipo de avaliação produz *benchmark* (ponto de referência) ou dados de desempenho, que são utilizados como insumos para as avaliações mais abrangentes e profundas mencionadas abaixo.
 - *Avaliações de processo* examinam os métodos organizacionais, incluindo as regras e procedimentos operacionais, utilizados para executar programas. Seu objetivo normalmente é ver se um processo pode ser simplificado e tornado mais eficiente.
 - *Avaliações de eficiência* tentam avaliar os custos de um programa e julgar se a mesma quantidade e qualidade de produtos poderia ser alcançada de forma mais eficiente, ou seja, a um custo menor. Avaliações de insumo e produto são o alicerce desse tipo de avaliação.
 - *Avaliações de adequação de desempenho* (também conhecidas como *avaliações de eficácia*) comparam o desempenho de um determinado programa aos seus objetivos propostos, a fim de determinar se o programa está atingindo suas metas e/ou se as metas precisam ser ajustadas em função do cumprimento do programa. Esse também é o tipo de avaliação mais difícil de realizar. As necessidades de informação são imensas e o nível de sofisticação exigido para conduzir o processo é mais alto do que o que há geralmente disponível no governo.

Devido à sua maior especificidade, formalidade e foco, a maioria das avaliações administrativas realizadas por atores governamentais geralmente resulta em formas limitadas de aprendizagem, em que as críticas limitadas tipicamente levam a propostas para alterar ou reformar apenas partes de processos de implementação de políticas públicas existentes, a fim

de melhor atingir metas do governo (como a criação de novos órgãos ou regulamentos para lidar com uma questão levantada), ou corrigir um descuido ou erro revelado no processo avaliativo. Esses tipos de avaliações raramente resultam em novas formas de pensar sobre um problema ou de abordar um programa, e raramente propõem o encerramento de um programa ou uma política pública, porque elas geralmente tomam a definição existente de um problema e a solução preferida do governo como dadas, limitando-se a questões sobre a eficiência ou a legalidade dos atuais esforços para enfrentar um problema. Embora uma recomendação para encerrar um programa ou uma política pública seja sempre uma possibilidade, é um resultado muito menos provável de tais avaliações do que se poderia esperar. Isso acontece devido ao fato de que os programas e os gastos do governo tendem a construir suas próprias “economias políticas”, conferindo benefícios a alguns atores de sua confiança para sustentar a eficácia dos esforços existentes e resistir a, ou complicar bastante, propostas para o término direto da política pública. Como resultado, tais propostas são normalmente moderadas para propor modificações às atividades existentes, em vez de seu término completo.

Avaliações políticas, ao contrário das avaliações administrativas, normalmente são realizadas de forma *ad hoc* por atores como a mídia, usinas de ideias, partidos políticos, grupos de interesse, líderes comunitários, e campanhas de relações públicas ou *lobby* lançadas por organizações não governamentais. Essas avaliações geralmente são realizadas para oferecer aconselhamento independente, mas muitas vezes são utilizadas para apoiar o governo ou se opor a ele, ou trazer alguma questão preocupante para a sua atenção. Em regimes democráticos, vários membros interessados de comunidades de política pública e o público em geral estão constantemente envolvidos em sua própria avaliação das questões que lhes dizem respeito, a fim de melhor alcançar o que eles consideram ser a solução adequada para um problema que eles percebem. Tais avaliações informais – no sentido de que elas não dependem de quaisquer meios sistemáticos para a avaliação de dados relacionados a impactos de políticas públicas cuidadosamente coletados facilmente se traduzem em avaliações formais no governo, ou afetam as avaliações formais, pois a opinião pública é um importante determinante da percepção de sucesso e falha das políticas em estados democráticos. A necessidade de encarar as eleições torna os governos particularmente sensíveis à forma como o público avalia seu desempenho em questões específicas de destaque.

Embora alguns formatos avaliativos sejam mais propensos a produzir estimativas mais confiáveis de resultados de políticas públicas do que outros, na prática, é difícil ou impossível adotar o “melhor” modelo de avaliação, devido a limitações de tempo e recursos. Os avaliadores devem optar pelo melhor modelo possível levando em consideração a importância da política pública, a praticidade dos modelos de avaliação, bem como a probabilidade de produzir resultados úteis e confiáveis. Sempre que possível, os gestores públicos devem tentar reforçar os recursos avaliativos disponíveis, tanto dentro do governo quanto, também, no setor não governamental.

No entanto, de qualquer forma, se os formuladores de políticas públicas vão ou não aprender lições (e que tipos de lições) depende da sua capacidade de absorver novas informações. A habilidade de avaliar e utilizar novos conhecimentos está em grande parte relacionada ao nível de conhecimento prévio que a organização avaliadora possui. Ou seja, ter conhecimento prévio de uma política pública, e experiência com ela, confere aos gestores a habilidade de reconhecer o valor de novas informações, assimilá-las e aplicá-las para seus fins políticos. Essas habilidades constituem coletivamente a “capacidade de absorção” dos órgãos e agentes avaliadores, e devem ser estimuladas e desenvolvidas pelos gestores públicos.

Escopo da avaliação de políticas públicas

Os gestores públicos podem afetar não só o que acontece com os resultados das avaliações mas também fatores tais como o escopo da avaliação, incluindo a natureza dos atores envolvidos no início e/ou na realização da avaliação, a quantidade de informações disponíveis para análise e o que fazer com as descobertas. Possíveis resultados desses processos vão desde a manutenção de todos os aspectos de um esforço de política pública existente a mudanças no fundamento e no processo da política pública, e, raramente, à anulação da política. Ou seja, por um lado, o processo de avaliação pode envolver avaliações simples – por meio de um monitoramento adequado – de como os programas estabelecidos estão se saindo *vis-à-vis* as expectativas iniciais, e de se os pressupostos subjacentes às políticas públicas ou programas parecem estar corretos. Ou, por outro lado, ele pode ajudar no lançamento de iniciativas, não só para decidir se (ou como) as iniciativas de políticas devem ser modificadas, mas também para fornecer informações para defender as propostas e os registros originais dos resultados alcançados nas deliberações de políticas subsequentes. O escopo das avaliações tem várias dimensões, como exposto na Tabela 6.1.

Tabela 6.1. Escopo da avaliação de políticas públicas

Propriedades de sistema	
Integração de sistemas	A medida em que várias facetas da política pública, tais como aspectos econômicos, ambientais e sociais, são consideradas de uma forma funcional e holística.
Limites temporais de sistemas	A medida em que o horizonte de tempo para a criação de políticas é definido.
Limites espaciais de sistemas	A medida em que as fronteiras espaciais são definidas para lidar com as inter-relações entre os diferentes níveis e sistemas (local, nacional e global).
Mudança dinâmica	A medida em que as mudanças dinâmicas e os riscos são levados em consideração.
Aspectos de capacidade	
Níveis e limites	A continuidade de um certo nível de qualidade nos estoques de capacidades e recursos naturais, sociais e econômicos.
Distribuição	Distribuição de oportunidades, benefícios e encargos entre indivíduos e grupos sociais.
Aspectos de processo	
Cooperação e trabalho em rede	A medida em que vários atores, direta ou indiretamente envolvidos na criação de políticas, podem cooperar uns com os outros, e a medida em que as redes sociais e de conhecimento são estabelecidas.
Participação e governança	A medida em que a participação plena e a governança integrada são asseguradas no processo de criação de políticas.
Aprendizagem de política pública	A medida em que a melhoria contínua e a aprendizagem de política pública são facilitadas e alcançadas.

Dados e informações para a avaliação de políticas públicas

Existem dois tipos de métodos de coleta de informações que os gestores públicos devem incentivar, a fim de promover avaliações de alta qualidade e úteis: o primário e o secundário. Os dados primários são coletados diretamente pela organização para fins de avaliação, enquanto os dados secundários são coletados por organizações externas, geralmente para fins diferentes da avaliação em questão. Exemplos de dados secundários incluem dados nacionais do censo, dados do mercado financeiro ou dados de pesquisas de saúde demográficas. Dependendo da natureza do problema em questão, os gestores podem

exigir fontes mais ou menos rigorosas ou confiáveis de informação, ou se concentrar na geração de novas informações, ou na utilização de fontes secundárias. Cada escolha terá um impacto significativo nas avaliações de políticas públicas que se seguem.

A avaliação pode ser baseada em dados existentes ou requerer a criação de novos dados. Medidas que usam dados existentes evitam custos adicionais associados com a elaboração de relatórios e coleta de dados, mas podem não medir diretamente o importante comportamento organizacional e individual. Desenhar novas medidas com base em novos dados, por outro lado, pode ser muito mais demorado e introduzir a possibilidade de erros de coleta, entre outros erros, que poderiam, por sua vez, prolongar o tempo e aumentar o custo necessário para gerar resultados significativos. Por isso, é melhor para os gestores integrar critérios de avaliação no desenho do programa, bem no princípio da concepção da política pública, bem como considerar essas questões juntamente com outras relacionadas com a formulação e implementação de políticas públicas.

Dados úteis muitas vezes podem ser obtidos a partir de dados orçamentários ou estatísticos geralmente disponíveis, com pouca despesa adicional ou perda de tempo na coleta independente de dados. Quando esse não for o caso, geralmente é possível externalizar alguns dos custos de coleta – por exemplo, contando com outros órgãos para coletar dados relevantes, ou compartilhando os custos e despesas com esses órgãos. Comissões de serviço público, por exemplo, podem ser levadas a gerar dados sobre questões de pessoal que são essenciais para vários tipos de avaliações de eficiência, esforços e produto técnico.

Desafios na avaliação de políticas públicas

As funções de avaliação de políticas públicas descritas acima requerem uma força de trabalho altamente treinada, com a gestão orientada para o futuro, bem como uma excelente capacidade de coleta de informação e de processamento de dados, ou a capacidade de terceirizar a pesquisa de políticas a peritos externos relativamente disponíveis e de baixo custo. Elas também exigem a coordenação vertical e horizontal adequada entre as organizações participantes, para garantir que a pesquisa em curso seja relevante e apropriada. No entanto, essas condições são raramente atendidas, mesmo em muitos países desenvolvidos, e os grandes esforços na avaliação de políticas são prejudicados pelas seguintes restrições técnicas e organizacionais:

1. *Falta de apoio organizacional.* Em muitos momentos, não há uma ordem administrativa sobre a avaliação, e, em várias ocasiões, não há órgãos dedicados ao assunto, sequer recursos suficientes para realizar o trabalho, mesmo que uma avaliação oficial seja necessária para decisões de políticas públicas maiores.
2. *Falta de experiência em avaliação.* Em muitos países em desenvolvimento, bem como em países mais ricos, os departamentos de avaliação são frequentemente compostos por servidores públicos sem experiência, nem treinamento prévio em avaliação. Para piorar, por causa da baixa prioridade normalmente dada à avaliação, aqueles encarregados das tarefas de avaliação são, em muitos casos, considerados como “incapazes” de promoção para os departamentos mais operacionais, comprometendo ainda mais a legitimidade dos avaliadores e da avaliação.
3. *Percepção estreita do escopo da avaliação.* Grande parte dos esforços de avaliação, em muitos órgãos do governo, tem sido direcionada à avaliação baseada em insumo, mantendo o controle de vários recursos empregados na implementação de políticas públicas. Tais avaliações são essencialmente contábeis por natureza, e poucas avaliações se concentram em produtos, e ainda menos em impactos.

4. *Falta de capacidade na coleta de dados.* Embora essa falha não se restrinja à avaliação de políticas públicas, a exaustiva exigência de dados da avaliação sugere que o impacto que a falta de capacidade tem sobre o trabalho de avaliação a torna mais deletéria nesse caso. Por exemplo, os dados de linha de base, essenciais para qualquer avaliação séria, muitas vezes não são coletados antes de que novas políticas sejam introduzidas, e quase não há medidas corretivas que possam ser tomadas para essa falha, uma vez que as políticas já estejam implementadas

As limitações técnicas e organizacionais acima estão intimamente entrelaçadas com um conjunto de considerações políticas, diminuindo ainda mais as oportunidades de realização de uma avaliação de políticas públicas séria:

1. *Ambiente cobrado politicamente para a avaliação de políticas públicas.* As descobertas da avaliação de políticas, especialmente em decisões fundamentais de políticas públicas, podem ter implicações significativas sobre as eleições e/ou alocações de recursos entre os diferentes *stakeholders* e órgãos envolvidos. Alguns atores também podem querer manipular os resultados de iniciativas de políticas para, assim, evitar a culpa por uma falha ou alegar crédito por um “sucesso” (que poderia, em uma inspeção mais minuciosa, revelar-se menos bem-sucedido do que se pensava inicialmente). Um governo pode estar tão intimamente associado com uma determinada política pública e ter investido tanto nela, a tal ponto que ele pode chegar a ignorar evidências contrárias de sua eficácia. Como resultado de todos esses fatores, entre outros, desenvolver métodos adequados e aceitáveis para a avaliação de políticas e “avaliar a avaliação” em si são tarefas difíceis e contenciosas.
2. *Objetivos pouco claros e subjetividade na interpretação de resultados.* Garantir que a aprendizagem ocorra por meio da avaliação é uma tarefa difícil e complexa. Os objetivos geralmente não são apresentados com clareza suficiente na política pública, para saber se – e em que medida – eles foram alcançados. Na verdade, os objetivos de políticas gerados por intermédio do sistema político são, em muitos casos, deliberadamente vagos, de modo a garantir apoio político suficiente para a sua aprovação. As possibilidades de análise objetiva também podem ser limitadas, devido a dificuldades intransponíveis no desenvolvimento de padrões objetivos de avaliação do sucesso do governo. em enfrentar alegações subjetivas e problemas socialmente construídos.
3. *A natureza subjetiva da interpretação dos resultados da avaliação.* O fenômeno do fracasso nas políticas públicas também não é tão simples, nem tão certo como muitos críticos políticos e de políticas contemporâneos poderiam sugerir. O sucesso e o fracasso são conceitos altamente subjetivos, e uma mesma condição pode ser interpretada de forma muito diferente por diferentes avaliadores, muitas vezes sem forma definitiva de determinar quem está certo. Qual interpretação predomina é geralmente determinado basicamente por conflitos políticos. e acordos entre os vários atores.
4. *O interesse próprio dos gestores públicos.* O desejo, por parte dos gestores públicos, de usar a avaliação para melhorar a eficácia das políticas públicas pode ser comprometido por suas aspirações de carreira e preocupações com o futuro do seu órgão. A avaliação desfavorável dos programas que eles dirigem pode levar ao fechamento de seus órgãos e a uma restrição das suas oportunidades de promoção.

Estratégias de avaliação para gestores públicos

Perante esses desafios, os gestores públicos podem tomar diversas providências para superá-los.

Esclarecer os critérios de avaliação, *benchmarking* e as medidas de desempenho

Definir critérios de avaliação claros permite a realização de atividades de avaliação focadas nos aspectos dos resultados de políticas públicas que são mais valorizados por parte dos gestores, eliminando o excesso de tendenciosidade. Resultados de políticas são frequentemente multifacetados, levando a diferentes julgamentos, dependendo de quais aspectos dos resultados forem enfatizados. Os critérios de avaliação fornecem padrões pelos quais os resultados de políticas podem ser avaliados.

Os critérios de avaliação são comumente definidos com base nos objetivos declarados das próprias políticas públicas. Por exemplo, o sucesso de uma política pública destinada a reduzir as taxas de abandono escolar pode ser avaliado pela coleta de dados sobre as mudanças nas taxas de abandono escolar antes e depois da implementação da política em questão. Embora concentrar-se nos objetivos declarados ajude a reforçar a prestação de contas sobre os órgãos governamentais responsáveis por políticas, isso também pode levar à exclusão de outros objetivos conexos. Para garantir que a avaliação não seja restrita, critérios mais amplos seriam apropriados. Por exemplo, uma política pública destinada a reduzir as taxas de abandono escolar também pode ser avaliada com relação ao seu impacto sobre importantes dimensões de desenvolvimento econômico e social.

O *benchmarking* é um método fundamental de determinação do nível adequado de desempenho das políticas públicas. *Benchmarking* é o processo de comparar as medidas de desempenho e resultados internos com os de outras entidades envolvidas em atividades similares. Ele é basicamente um processo de levantamento de outras organizações e programas similares, a fim de avaliar as “melhores práticas” e os padrões a serem usados para comparar e avaliar o desempenho do órgão ou da política pública que está sendo avaliada. Trata-se de um esforço sistemático para comparar seus produtos, serviços e práticas com outros semelhantes empregados por líderes externos.

O ponto crucial da avaliação formal ou técnica de programas envolve a concepção de medidas quantitativas de produtos e insumos de política pública que permitam determinar se uma intervenção de política pública fez diferença (na direção esperada) em termos de cumprimento dos objetivos do programa. Na sua forma mais rigorosa, a mensuração de desempenho é a atribuição de numerais a objetos ou eventos de acordo com as regras. Ela se estende não apenas à mensuração de resultados, conforme exigido pelas várias formas de avaliação mencionadas acima, mas também aos processos (como exigido cada vez mais pela avaliação de desempenho). A avaliação dos esforços voltados para a aprendizagem exige a mensuração de ambos os aspectos da criação de políticas.

A concepção de medidas requer uma reflexão cuidadosa e testes, de modo a assegurar que as medidas realmente vinculem o desempenho às metas organizacionais. Erros na elaboração de medidas podem facilmente levar a alterações comportamentais e de política pública inapropriadas, que podem inibir ainda mais a consecução dos objetivos das políticas, em vez de promovê-los. As medidas devem ser razoavelmente confiáveis, válidas, potentes e rentáveis. Para evitar consequências indesejadas, devem ser criadas várias medidas, que podem ser “trianguladas” umas contra as outras, para garantir que o que se pretende medir seja realmente o que está sendo avaliado.

As necessidades de informação das diferentes técnicas de avaliação de políticas públicas, bem como os critérios utilizados para monitorar o progresso de uma política pública e formar julgamentos sobre seu sucesso ou fracasso, variam de acordo com o tipo específico de análise necessária. No entanto, na maioria dos casos, a avaliação exige a criação ou adoção

de sistemas de informação e unidades analíticas, a fim de permitir que os critérios de *benchmarking* sejam desenvolvidos e a fim de avaliar continuamente as mudanças nos resultados de políticas públicas na prática. É fundamental aumentar a capacidade organizacional dos órgãos estatais envolvidos na avaliação, para garantir que o aprendizado, de qualquer tipo, seja resultado da avaliação.

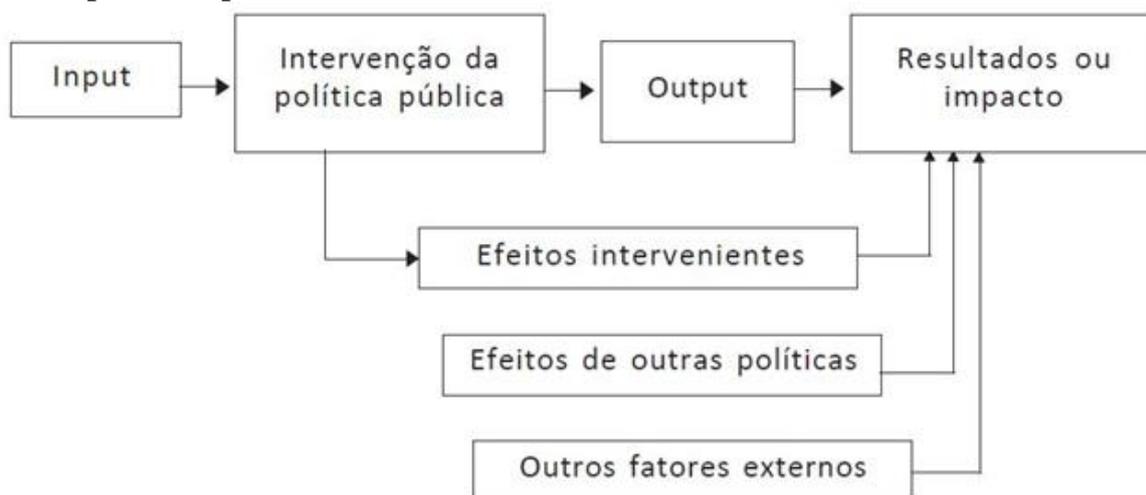
Maior utilização da avaliação de impacto

Uma vez que as medidas foram concebidas e os dados coletados, é hora da tarefa crucial de análise das informações. Ela consiste em abordar diretamente a questão do que constitui um “bom” desempenho, ou seja: quão perto o programa está de atingir seus objetivos originais, a fim de ser considerado um sucesso ou um fracasso?

Em qualquer momento, os efeitos de uma determinada política pública estão intimamente interligados com os efeitos de outras políticas e eventos; assim, os impactos de políticas observados são normalmente a combinação dos efeitos de uma determinada política pública juntamente com muitos outros fatores. Portanto, a tarefa central da avaliação técnica de políticas geralmente consiste em isolar os efeitos de uma determinada política pública daqueles causados por outros fatores, como mostrado na Figura 6.1.

Muitas vezes, os impactos de políticas públicas observados são erroneamente interpretados como os efeitos de uma determinada política pública sob consideração, resultando em desvios significativos na avaliação de políticas. Esse geralmente é o caso das avaliações políticas, por exemplo, que normalmente não distinguem cuidadosamente as causas e os efeitos de políticas públicas. No entanto, essa tendência é particularmente problemática hoje em muitos tipos de análise de políticas, incluindo as mais formais e técnicas, devido à maior necessidade de identificação de sinergias e contradições entre as medidas de políticas que envolvem muitos países e aspectos, como aquelas que lidam com a mudança climática.

Figura 6.1. Tarefa central da avaliação de políticas públicas: extrair os efeitos da política pública a partir de outros fatores



Fonte: ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W. and FREEMAN, H. E. *Evaluation: A Systematic Approach*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

A Tabela 6.2 apresenta três modelos de avaliação normalmente usados para isolar os resultados líquidos dos resultados brutos. Os gestores públicos geralmente são capazes de exercer um bom grau de discricionariedade sobre essas escolhas, podendo influenciar a profundidade e o rigor da análise nesse sentido.

Tabela 6.2. Modelo de avaliação para isolar os resultados líquidos dos resultados brutos

Tipo	Descrição
Modelo 1: Ensaio clínico aleatórios	Um estudo clínico aleatório estabelece o impacto líquido de uma política pública, expondo um grupo de pessoas à intervenção da política em questão (o grupo experimental) e suspendendo a política para um grupo de comparação (o grupo de controle). A alocação de pessoas ou unidades para o grupo experimental e de controle é feita de forma aleatória.
Modelo 2: Comparação simples do antes e depois	Este ensaio precisa de uma única amostra de população, que será exposta a uma iniciativa de política pública ou programa, e o tamanho do efeito líquido é medido em função da diferença no resultado de interesse antes e depois que a intervenção é apresentada.
Modelo 3: Comparação correspondente	Neste modelo, um grupo experimental é exposto a uma política pública, enquanto um grupo de controle estreitamente parecido não recebe a política em questão.

Estabelecer departamentos de avaliação independentes dentro dos órgãos governamentais

Os gestores públicos devem compreender a natureza política da avaliação, mas também devem se esforçar para melhorar a qualidade (rigor) da avaliação administrativa, porque a sofisticação técnica não só vai lhes dar mais força, mas também aumentará a racionalidade da criação de políticas públicas, com foco na melhoria das políticas ou dos programas que estão em seus melhores interesses a longo prazo. Eles podem, por exemplo, criar estruturas de monitoramento e avaliação antes de a implementação da política pública começar, construindo mecanismos para assegurar a independência na avaliação (avaliadores internos *versus* externos) e melhor vincular os esforços de monitoramento com a avaliação de impacto; e eles também podem realizar avaliações e comunicar seus resultados para os principais *stakeholders*.

Isso pode ser feito principalmente definindo ou promovendo a criação de unidades ou órgãos de avaliação quase independentes ou sob condições independentes. Tais órgãos podem ser estabelecidos dentro de um órgão existente ou como um auditor externo. Avaliadores internos têm alguns pontos fortes, como o acesso mais fácil aos dados e uma melhor compreensão dos objetivos e experiências da política pública/programa, mas eles podem ser tendenciosos. Órgãos externos, por outro lado, passam pela situação inversa: o acesso aos dados é problemático, mas a independência de julgamento é reforçada.

Melhorar o acesso de organizações e pesquisadores de fora do governo à avaliação de programas

A falta de conexões para a troca de informação entre organizações governamentais e não governamentais também é muitas vezes um problema crítico para uma avaliação de sucesso. Uma comunidade de pesquisa de política pública atuante fora do governo pode desempenhar um papel vital no enriquecimento da compreensão pública das questões de políticas, complementa a capacidade de análise de políticas encontrada dentro do governo e, mais uma vez, deve ser estimulada pelos gestores públicos.

A consulta com os *stakeholders* afetados é tão vital para a avaliação de políticas públicas, como para outras atividades de políticas. Existem muitos mecanismos para tais consultas que os gestores públicos responsáveis pela avaliação podem adotar. Esses incluem a criação de fóruns administrativos para audiências públicas e a criação de comitês consultivos especiais, grupos de trabalho e inquéritos para fins de avaliação. Eles podem variar de pequenas reuniões de menos de uma dúzia de participantes com duração de alguns minutos a inquéritos multimilionários que ouvem milhares de dossiês individuais e podem levar anos para ser concluídos. Em muitos regimes, a avaliação política da ação governamental está incorporada no sistema, por exemplo, na forma de comitês, de visão geral, parlamentares ou do congresso, ou processos de revisão administrativa obrigatórios. Embora em alguns países, como EUA, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, eles tendam a ocorrer regularmente, em outros, o processo pode ser menos rotineiro, pois as análises políticas são realizadas de uma forma mais *ad hoc*.

No entanto, na concepção de processos de avaliação, os criadores de políticas públicas devem estar conscientes de onde situar adequadamente as suas atividades no contexto do tipo de regime governamental em que operam, bem como antecipar os tipos de resultados que podem ocorrer a partir da avaliação de políticas formal e informal. Os processos de avaliação devem ser desenhados de modo a assegurar que os “juízes” de políticas disponham de informação suficiente para ser capazes de realizar avaliações solidamente inteligentes, defensíveis e replicáveis dos processos de políticas em curso e dos resultados. Portanto, os gestores públicos devem garantir que informações precisas e imparciais estejam disponíveis para indivíduos, grupos e organizações interessadas em suas iniciativas e impactos, e, com esse objetivo em mente, garantir que os processos de criação de políticas públicas sejam completamente transparentes e responsáveis, a fim de desencorajar conceitos errados sobre o papel e as intenções do governo na implementação de políticas.

“Monitoramento e avaliação participativos” (*Participatory monitoring and evaluation* – PME) é um processo por meio do qual os *stakeholders* em vários níveis: (i) participam do monitoramento ou avaliação de um determinado projeto, programa ou política pública; (ii) compartilham o controle sobre o conteúdo, o processo e os resultados da atividade; e (iii) se empenham em identificar e aplicar ações corretivas. Ele enfoca o envolvimento ativo (com elementos de capacitação) de *stakeholders* primários para avaliar os esforços e produtos do governo. A Tabela 6.3 compara as abordagens convencional e participativa de uma avaliação.

Tabela 6.3. Modos de avaliação convencional e participativo

	Convencional	Participativo
Quem planeja e gerencia o processo?	Gerenciamento de projetos e especialistas externos.	Pessoas locais, equipe do projeto, gerentes e outros <i>stakeholders</i> .
Papel dos principais <i>stakeholders</i>	Apenas fornecer informações.	Coletar e analisar, compartilhar descobertas e aplicar ações.
Forma de mensuração do sucesso	Indicadores definidos externamente e quantitativos em sua maioria.	Indicadores definidos internamente, com indicadores mais qualitativos.
Abordagem	Predeterminada e padronizada.	Adaptativa.

Centrar-se nas possíveis melhorias e aprender com a avaliação de relatórios

Ao contrário de propostas para uma reforma mais limitada, ou simplesmente para a continuação do *status quo*, a opção de *revogação de política pública* sugere uma interrupção completa do ciclo da política pública em um ponto muito próximo no futuro. Como em propostas mais limitadas de reforma, a consideração dessa opção envolve a incorporação dos resultados de um processo avaliativo de volta ao processo de política pública, de modo geral, diretamente à fase de tomada de decisão.

No entanto, embora seja bastante comum que as avaliações, especialmente as que são motivadas politicamente, sugiram a adoção da opção de revogação, os criadores de políticas públicas tipicamente relutam bastante em assumir essa linha de ação. Isso acontece, parcialmente, devido às dificuldades inerentes de se chegar a um acordo sobre o sucesso ou fracasso de uma política pública descritas acima. Mas também é comum que programas e políticas existentes tenham gerado beneficiários, e, muitas vezes, se tornado institucionalizados de tal forma que a sua revogação em si é um processo dispendioso, envolvendo custos legais, burocráticos e políticos consideráveis. Em outras palavras, embora um programa possa ser visto ocasionalmente como tão pernicioso que não se espera que nenhuma possível opção o resolva razoavelmente – ou seja, todas as opções de reforma vão falhar –, ou como tão bem-sucedido que não é mais necessária a ação do governo, conseguir uma opinião unificada sobre o assunto entre os atores de políticas pertinentes é muito raro. As justificativas de tais ocorrências geralmente enfatizam a medida em que a revogação geralmente requer uma mudança ideológica no governo e na sociedade, permitindo que os julgamentos uniformes de sucesso ou fracasso, necessários para revogações não contestadas, sejam feitos.

É claro que também deve ser mencionado que a revogação bem-sucedida em curto prazo não garante um resultado similar a longo prazo. Ou seja, se a percepção de um problema persistir, a decisão de revogação em si vai realimentar uma nova conceituação de problemas e opções de políticas públicas. Se nenhuma outra alternativa adequada surgir, isso pode resultar na reintegração de um programa ou uma política pública revogada, ou na adoção e implementação de um equivalente próximo.

No entanto, independentemente das recomendações específicas provenientes da avaliação, o seu principal benefício é o aprendizado decorrente dela. Uma boa criação de políticas públicas requer aperfeiçoamento e aprendizagem constantes, e a avaliação é o principal momento para tal atividade no processo. A aprendizagem, nesse sentido, é uma tentativa deliberada de ajustar as metas ou técnicas de políticas públicas em função das consequências de políticas do passado e de novas informações para melhor atingir os objetos finais de governança. Ela envolve uma alteração relativamente duradoura no comportamento da criação de políticas que resulta da experiência, e é o que os governos fazem em resposta a uma nova situação, com base em sua experiência passada.

Existem quatro tipos principais de aprendizagem, com base no que é aprendido e na origem dos ensinamentos. As avaliações de políticas públicas podem contribuir para qualquer ou todos esses diferentes tipos de aprendizagem. Os quatro tipos principais de aprendizagem nas políticas são:

1. *Aprendizagem social* – o tipo mais geral e significativo de aprendizagem, que os gestores públicos podem promover e ao qual devem reagir. Ela envolve mudanças fundamentais nas atitudes públicas, bem como nas percepções de problemas sociais e questões de políticas públicas, e envolve diferentes tipos de atores, tanto dentro quanto fora dos governos, e subsistemas de política existentes.

2. *Aprendizagem orientada para políticas públicas* – um tipo mais restrito de aprendizagem que envolve o esclarecimento dos objetivos existentes e dos conceitos de política pública, com base na experiência adquirida a partir de avaliações de políticas existentes. É o tipo mais comum de aprendizagem a surgir de atividades típicas de avaliação de políticas.
3. *Lição de aprendizado* – um tipo de aprendizagem de políticas públicas mais limitado e orientado para o meio. Trata-se de uma variedade de atores tirando lições de suas próprias experiências e das experiências dos outros na implementação de políticas existentes.
4. *Aprendizagem de governo* – o tipo mais restrito de aprendizagem. Ela envolve análises de comportamento de políticas públicas e programas por atores existentes e tende a ser orientada para o meio, na melhor das hipóteses. O seu impacto e as consequências são geralmente limitados. as melhorias mínimas dos meios pelos quais as políticas são implementadas e administradas.

7. RUMO À CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS

Com uma população cada vez maior, crises financeiras recorrentes, a pobreza generalizada e questões ambientais agravantes, como alterações climáticas – um dos problemas mais importantes de nossa época –, a necessidade de políticas públicas sólidas nunca foi tão grande. Esses e outros problemas coletivos urgentes são vastos demais para que as comunidades, muito menos os indivíduos, os resolvam por conta própria: só os governos têm o potencial para resolvê-los. Ainda assim, o potencial efetivo de ação do governo muitas vezes não é utilizado, pelo menos em parte, porque muito poucas organizações do setor público estão preparadas para enfrentar problemas públicos complexos de uma forma integrada, coerente e adaptável. Como argumentado nas outras seções, para ter sucesso, os governos teriam de mudar a forma como eles definem seus objetivos, conceituam e selecionam meios alternativos de atingir metas, implementam as suas escolhas e avaliam seu desempenho. Nesta seção, reiteramos esses desafios e refletimos sobre o que os gestores públicos podem fazer para superá-los. Para estar à altura do desafio de governar, as sociedades modernas, acima de tudo, os governos e gestores públicos precisam reconhecer as interligações complexas e inesperadas que existem e surgem entre os problemas públicos. Para lidar com essas questões de forma adequada, eles precisam definir instituições e práticas que conduzam a responder às complexidades dos problemas que enfrentam e ajustá-las.

Nas páginas seguintes, vamos discutir como os gestores públicos devem abordar seus papéis expandidos nas políticas públicas em um contexto mais amplo. Essas abordagens não só caracterizam a forma como os gestores públicos interagem com outros intervenientes no processo das políticas, como os dirigentes políticos, legisladores e outros gestores públicos, mas também determinam o completo sucesso de seu envolvimento. Tal compreensão é de suma importância, pois a eficácia das políticas alcançada por intermédio do papel ampliado de um gestor público pode, inadvertidamente, prejudicar o trabalho de outras pessoas, e pode até levar a consequências prejudiciais em um contexto mais amplo. Essa compreensão também deve ajudar os gestores públicos a estar mais bem preparados para os vários desafios em seu ambiente de tarefas que estão além de seu controle.

Tal compreensão também pode aumentar potencialmente a taxa de sucesso do gestor público, pois ele trabalha visando ao nível necessário de coerência entre os objetivos e os meios de políticas públicas, que é requerido para uma melhor integração dos processos e resultados de uma política pública, evitando sua fragmentação e resultados deficientes.

Políticas públicas integradas

Na criação de políticas públicas, a integração engloba dois componentes: objetivos e processos. É de se esperar que as sociedades tenham metas concorrentes e sobrepostas; não há o que fazer. No entanto, o que as sociedades podem fazer é conceituá-las de forma coerente, para que possam ser perseguidas de comum acordo. Pode haver a necessidade de permutas entre os objetivos, mas também pode haver sinergias entre objetivos aparentemente conflitantes que podem ser aproveitadas. Todavia, metas coerentes entre si não são o suficiente – também são necessários processos integrados, a fim de acertar escalas com instrumentos eficientes e eficazes para alcançá-las.

Para ter sucesso na resolução de problemas coletivos, os gestores do setor público precisam ter alguma concepção dos objetivos coletivos que estão procurando. Seria útil começar pelas três principais preocupações que todas as sociedades modernas devem levar em conta: prosperidade econômica, equidade social e justiça, e sustentabilidade ambiental. Embora possa haver debates sobre a sua importância relativa, é difícil negar que as três condições sejam fundamentais para o bem-estar social. Se as políticas econômicas, por

exemplo, deixarem de levar em conta o ambiente, haverá consequências de volta para os sistemas socioeconômicos. Da mesma forma, se as políticas de proteção social ou ambiental não levarem as ramificações econômicas das medidas públicas em consideração, a consequente perda de bem-estar econômico e redução na disponibilidade de recursos acabarão minando as intenções das políticas.

No entanto, a integração de políticas públicas não deve ser confundida com eficácia, porque as políticas podem ser eficazes sem ser integradas. Por exemplo, se o crescimento econômico é o principal objetivo da criação de políticas e é alcançado, mas à custa da estabilidade social e da integridade ambiental, então as políticas do governo podem ser descritas como eficazes em vez de integradas. Alcançar políticas públicas integradas é uma tarefa mais difícil do que alcançar políticas eficazes, por causa da necessidade de manter o equilíbrio entre os setores.

Destacar as três metas difundidas de proteger a economia, a sociedade e o meio ambiente não impede que outros objetivos sejam considerados vitais. É possível, e até mesmo provável, que algumas sociedades vejam a segurança nacional ou a harmonia étnica, por exemplo, como objetivos com a mesma importância que os três listados aqui. Em tais casos, é necessário buscar todas essas metas simultaneamente, aumentando os desafios e a complexidade das tarefas.

A integração de políticas públicas serve a inúmeros propósitos desejáveis. Primeiro, ela garante que as políticas sejam pelo menos minimamente consistentes – e idealmente sinérgicas – com cada um dos principais objetivos de políticas da sociedade. Segundo, ela leva em conta oportunidades de identificação de políticas inovadoras que se valem de possíveis sinergias entre as principais metas. Terceiro, ela oferece oportunidades de identificar quaisquer permutas necessárias entre os objetivos e de propor medidas corretivas. E, finalmente, os esforços voltados para políticas de integração aumentam a transparência e responsabilidade nas atitudes de diferentes *stakeholders* em relação a objetivos diferentes.

A natureza das relações existentes entre esses diferentes objetivos de políticas públicas nem sempre é inteiramente estimada. É comum que os criadores de políticas enfatizem as diferenças que requerem permutas, e ignorem as complementaridades e sinergias entre elas. Políticas de proteção social em tempos de crise econômica, por exemplo, ajudam a preservar a renda de uma população vulnerável e servem como um estabilizador macroeconômico automático, contribuindo assim para os objetivos sociais e econômicos. Da mesma forma, os impostos sobre indústrias poluentes podem promover, em vez de impedir, o crescimento econômico se forem acompanhados de medidas para incentivar o crescimento de indústrias inovadoras e/ou mais limpas. Programas de obras públicas com foco em projetos ambientais durante uma recessão econômica podem ser classificados dentro dos três objetivos ao mesmo tempo. Infelizmente, na prática, muitos esforços para integrar objetivos de políticas públicas básicos são, muitas vezes, severamente restringidos. Como já visto nas outras seções, a criação de políticas integradas normalmente enfrenta um sistema segmentado de criação de políticas focado em setores, com limitações de tempo e geralmente orientado politicamente – encontrado em todos os países. Órgãos responsáveis por setores específicos – tais como agricultura, mineração, indústria, saúde e bem-estar social – normalmente operam de forma isolada um do outro.

O segundo desafio é que as consequências sociais e ambientais frequentemente levam um longo tempo para se materializar, enquanto que os criadores de políticas têm tipicamente horizontes de tempo de curto prazo. Por essa razão, é provável que as dimensões ambientais e sociais de longo prazo de problemas de políticas e de deliberações sejam ignoradas, enquanto que os ganhos econômicos, que podem ser garantidos em curto prazo, ganham destaque. O terceiro desafio é que, embora as ferramentas de avaliação para a projeção de consequências

econômicas tenham pleno funcionamento, e informações relevantes sejam coletadas rotineiramente, o mesmo não pode ser dito com relação às consequências ambientais e sociais. Como resultado, essas consequências são muitas vezes mal compreendidas, mal documentadas e, portanto, têm relativamente maior probabilidade de ser ignoradas.

Processos integrados

Problemas coletivos devem ser abordados de forma eficaz, consistentemente e continuamente, e isso requer instituições e processos sólidos subjacentes. No mínimo, os governos precisam de um mecanismo integrado para criar, implementar e avaliar políticas públicas. Um processo de políticas integrado, na verdade, é um pré-requisito para buscar políticas que integrem as metas fundamentais da sociedade.

Ele ajuda a resolver a tradicional “lacuna de implementação-formulação de políticas públicas”, permitindo que deficiências críticas na implementação de políticas integradas sejam identificadas no princípio. E isso pode ajudar a resolver a divisão entre a tomada de decisão e a avaliação. A avaliação de políticas é raramente utilizada para a maioria das decisões de políticas públicas e, quando é feita, é geralmente motivada por exigências processuais ou considerações políticas; portanto, deixa de contribuir para a contínua aprendizagem de políticas.

Como as seções anteriores mostraram, os esforços dos gestores públicos para integrar processos e metas de políticas públicas não produzem nenhum resultado se os contextos político, organizacional e analítico do seu trabalho não são levados em consideração. Os criadores de políticas não podem escapar dos contextos em que se encontram, mas existem medidas, discutidas abaixo e em cada seção anterior, que podem ser tomadas para torná-los mais eficazes na resolução de problemas sociais, econômicos e ambientais.

O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas

Objetivos e processos de concepção não são definidos em um vácuo, mas, sim, dentro de contextos particulares que diferem ao longo do tempo e através do espaço. Os contextos impõem restrições, mas também oferecem oportunidades. Como cada seção anterior demonstrou, três componentes do contexto de políticas públicas são particularmente críticos ao determinar a perspectiva de resultados das políticas integradas: as capacidades política, organizacional e analítica. Esses amplos fatores contextuais – que consistem em inúmeras linhas que se cruzam – restringem o que os gestores públicos podem fazer e o que eles precisam levar em conta, se querem que seus esforços para melhorar a integração de políticas públicas tenham êxito.

Capacidade política

O apoio político que um governo possui na sociedade é um fator determinante da capacidade de um gestor público de desenvolver processos e objetivos integrados de políticas públicas. O apoio político é vital, porque os gestores devem ser capazes de atrair continuamente tanto legitimidade quanto recursos das suas instituições aprovadoras e círculos eleitorais. Políticas públicas integradas podem representar desvios drásticos do *status quo*, e conflitos sobre a natureza e o impacto de tais mudanças podem ser esperados. Uma gestão política proativa, com estratégias e medidas cuidadosamente desenhadas, é essencial para gerar o apoio político necessário à implementação de tais políticas públicas integradas.

Alguns governos e sistemas simplesmente têm capacidade maior do que outros. “Estados fortes” (com a força que denota capacidade em vez de autoritarismo) são caracterizados por uma organização interna coesa – geralmente formas unitárias e

parlamentares de governo, com sistemas de votação não proporcionais ou formas corporativistas de intermediação de interesses – firmemente incorporada na sociedade em que ela existe. Sistemas políticos que criam múltiplas oportunidades institucionais para o confronto, veto e resultados de políticas públicas do tipo “vencedor leva tudo” retardam a criação de políticas e promovem horizontes de políticas míopes. Entretanto, os sistemas políticos em que há pouca oposição e nenhum controle efetivo do exercício de autoridade do governo são piores, já que existem poucas barreiras institucionais às ações de interesse próprio por parte dos agentes públicos, como a corrupção e abordagens particularistas à criação de políticas. A participação democrática e *accountability*, sem suas contrapartes de “antiestatismo” e múltiplos pontos de veto, seriam mais favoráveis à criação de políticas integradas. Em outras palavras, isso representaria um contexto político em que o governo possui a confiança e o apoio da população que ele governa. Geralmente, é difícil garantir e manter a confiança e o apoio a longo prazo em sistemas políticos em que a população não tem permissão para participar de forma significativa nem no processo eleitoral, nem no processo das políticas públicas.

Capacidade organizacional

A capacidade organizacional para criar e executar políticas públicas também é uma condição indispensável para a concretização de políticas integradas. Embora a capacidade administrativa seja tradicionalmente mais intimamente associada com a fase de implementação do processo de política, ela é igualmente relevante para as outras fases.

A natureza e a composição das comunidades de política pública, por exemplo, têm grande impacto nas questões de políticas envolvendo determinados processos das políticas. Quanto maior e mais heterogênea a comunidade de política pública em um setor, menos provável que ela seja capaz de criar e implementar políticas integradas, devido às dificuldades na obtenção de um acordo sobre os objetivos que ultrapassam o menor denominador comum. Governos com o intuito de promover indústrias orientadas para a exportação, por exemplo, se deparariam imediatamente com o problema de qual indústria apoiar, devido à grande variedade de indústrias dedicadas a exportações e representadas no subsistema de política industrial. E isso antes de qualquer discussão sobre o que fazer com as indústrias prejudicadas pelo provável aumento das importações, e sobre os impactos sociais e ambientais das políticas propostas. A situação é muito diferente no que diz respeito às indústrias de telecomunicações ou bancárias, em que empresas que competem ferozmente são capazes de se unir para tomar posições de políticas comuns, facilitando assim a tomada de decisão e implementação.

Portanto, o foco limitado e setorial dos participantes em muitos processos de políticas públicas é uma grande barreira organizacional à criação de políticas integradas. Órgãos responsáveis por funções específicas são normalmente avaliados pelos produtos associados com seu próprio setor, e não por objetivos mais amplos de políticas. Os órgãos são considerados bem-sucedidos quando alcançam os seus objetivos setoriais, mesmo que, no processo, eles comprometam outros objetivos. Por exemplo, o desempenho de um ministério da agricultura pode ser considerado bem-sucedido se a produção de alimentos for aumentada – mesmo que isso tenha sido alcançado pela promoção da agricultura em larga escala, envolvendo o desmatamento de vastas extensões florestais e o uso extensivo de pesticidas que se infiltraram em águas subterrâneas, gerando grandes custos para outros subsistemas e para a população. É claro que isso seria visto sob uma ótica diferente se os objetivos de políticas públicas integradas fossem aplicados.

Uma outra forte barreira a políticas públicas integradas consiste na baixa qualidade de muitos órgãos do serviço público. Por uma série de razões, um grande número de governos ao

redor do mundo simplesmente não tem um serviço público que possa efetivamente criar, implementar ou avaliar políticas públicas de forma coerente e integrada. A falta de recrutamento, promoção e remuneração com base em méritos geralmente é o principal motivo para a falta de capacidade burocrática. A interferência política de maneira a prejudicar o moral e a tolerância à corrupção generalizada são outros motivos que viciam a capacidade. Em sistemas com a capacidade burocrática muito reduzida, a probabilidade de adoção e implementação de políticas públicas integradas, em qualquer sentido significativo, é, de fato, remota.

Capacidade analítica

A capacidade analítica, que inclui a capacidade de diagnosticar e compreender os problemas sociais, é igualmente vital para o sucesso dos esforços de políticas públicas. O que os governos fazem, o que podem, de fato, fazer e a probabilidade de seu sucesso dependem criticamente de sua capacidade analítica. As políticas públicas integradas exigem particularmente um maior nível de capacidade de análise e julgamento, capacidade que existe em graus variáveis nos diferentes governos.

A tecnologia da informação moderna reduziu muito os custos da coleta e disseminação de informações. No entanto, essa melhoria nem sempre é acompanhada por uma maior capacidade de utilizar as informações. Como resultado, políticas públicas muitas vezes continuam a ser criadas sem a compreensão necessária das causas do problema e das consequências das soluções para uma formulação de políticas bem-sucedida. Essa deficiência é particularmente prejudicial às atividades de criação de políticas integradas, devido às maiores exigências de coordenação entre os setores de políticas e às atividades que essas exigem. A falta de capacidade analítica cria uma tendência à manutenção do *status quo* ou a medidas que não exijam análise sofisticada. Esse é particularmente o caso de problemas difíceis, como a pobreza e o baixo desempenho escolar, que exigem a consideração de um grande conjunto de condições e têm causas e/ou soluções incertas ou múltiplas.

Tal problema é agravado pelo fato de que, em muitos momentos, simplesmente não há pessoas o suficiente no setor público com as habilidades necessárias em políticas públicas e administração para executar as tarefas complexas dos gestores públicos contemporâneos. Embora a recente expansão global no número de programas de mestrado em Políticas Públicas e Administração Pública constitua uma melhoria significativa em treinamento, levará um tempo até que esses formandos componham uma proporção suficientemente significativa de conselheiros, analistas e gestores de políticas, para fazer a diferença diante dos costumes e técnicas dos criadores de políticas.

O problema da falta de especialização é agravado em muitas jurisdições pela falta de informações necessárias para criar, implementar e avaliar políticas públicas. A falta de dados e estatísticas é particularmente grande em questões sociais e ambientais. Sem dados suficientes, mesmo os analistas mais bem treinados provavelmente não compreenderão devidamente a natureza e a extensão de um problema, e muito menos como abordá-lo ou avaliar os esforços para corrigi-lo. Em muitas avaliações orientadas para a sustentabilidade, por exemplo, a escolha dos indicadores tende a ser *ad hoc* e, em sua maioria, qualitativa, refletindo uma grande falta de dados para sustentar a análise integrada. Embora o problema de dados confiáveis e abrangentes sobre questões sociais e ambientais afete todos os países, ele é particularmente grave em países em desenvolvimento, onde os órgãos estatísticos sofrem normalmente restrições orçamentárias e de pessoal, em relação aos vastos desafios de desenvolvimento enfrentados.

Uma avaliação da importância dessas três capacidades e das suas inter-relações ajuda os gestores públicos na identificação de lacunas críticas em um contexto mais amplo, bem

como na compreensão de como eles podem usar as posições que ocupam e os recursos que comandam para fazer uma contribuição importante à resolução dos problemas mais urgentes da sociedade.

Superando as barreiras às políticas públicas integradas

As seções anteriores expuseram várias estratégias que podem ser utilizadas para enfrentar os desafios da criação de políticas públicas integradas. A consideração conjunta de todos os objetivos principais de políticas – econômico, social e ambiental, no mínimo – deve ser um requisito obrigatório se a criação de políticas tem o intuito de superar os problemas decorrentes da criação de políticas setoriais e segmentadas. A consideração simultânea dos três objetivos permite uma compreensão mais completa dos desafios de políticas enfrentados pela sociedade e de como superá-los. E um horizonte de tempo de longo prazo precisa ser adotado, para que permita uma consideração mais plena das sequências ambientais e sociais, juntamente com os efeitos econômicos. Uma perspectiva de longo prazo lança os problemas e suas soluções sob um olhar muito diferente, e abre novas oportunidades para a previsão de trocas de políticas, já que a abordagem da estimativa de custos e benefícios pode ser distribuída em um período muito mais longo de tempo.

Os obstáculos à criação de políticas públicas integradas podem ser superados, ou pelo menos mitigados, aplicando um “filtro de integração”.a todas as fases do processo das políticas, como descrito na Tabela 7.1.

A aplicação do critério de integração a cada etapa do processo das políticas públicas amplia a oportunidade de moldar políticas e de conectar as várias fases do processo das políticas dentro de um setor específico. Isso também conecta processos de políticas entre setores, tornando assim a integração um objetivo compartilhado entre os criadores de políticas e gestores públicos setoriais.

Tabela 7.1. As principais funções e tarefas de um processo de políticas públicas integradas

Funções fundamentais de políticas públicas	Principais tarefas
Definição de agenda	Colocar os principais problemas de política pública na agenda de políticas do governo, ou examinar os itens de pauta existentes e potenciais dentro de uma estrutura integrada, que leva em consideração os principais objetivos inter-relacionados de políticas.
Formulação	Desenvolver opções de políticas públicas que abordem as questões destacadas de uma forma consistente com os objetivos básicos de políticas.
Tomada de decisão	Adotar opções que atendam ao critério dos objetivos de política pública integrada e sejam aceitáveis para a mais ampla gama possível de <i>stakeholders</i> .
Implementação	Traduzir as políticas públicas adotadas em ação, levando em conta os objetivos integrados.
Avaliação	Analisar a implementação das políticas adotadas em comparação aos critérios estabelecidos, que refletem objetivos de política pública integrada.

Apesar das barreiras substanciais, a melhoria da integração em todo o processo de criação de políticas públicas é uma meta pela qual vale a pena empenhar-se. Onde as barreiras à criação de políticas integradas são maiores, como em cenários de “Estado fraco”, os ganhos de bem-estar decorrentes até mesmo de melhorias mínimas na eficácia da criação de políticas podem

ser os melhores. Os esforços nesse sentido, mesmo quando apenas parcialmente bem-sucedidos, também podem apoiar a aprendizagem ao longo do tempo, e esse aprendizado, por sua vez, pode fornecer uma base para ganhos futuros. Os gestores públicos devem se dedicar a essa tarefa.

Referência: Betânia Peixoto et al. Avaliação econômica de projetos sociais. Org: Naercio Menezes Filho. São Paulo : Fundação Itaú Social, 2016.

Capítulo 1

Avaliação de Impacto de Programas Sociais

A decisão dos formuladores de políticas públicas de investir em programa social sempre parte do pressuposto de que a intervenção terá impacto positivo sobre um conjunto de resultados de interesse coletivo ou individual que, em última instância, deve trazer benefícios para, ao menos, uma parcela da sociedade. Mas, será que, na prática, as políticas públicas e os projetos sociais do terceiro setor atingem os objetivos para os quais foram desenhados?

O principal propósito de uma avaliação de impacto é verificar se, na realidade, determinado programa está alcançando os objetivos, ou impactos, esperados. Entendemos por impacto as diferenças entre a situação dos participantes do projeto após terem participado e a situação em que estariam, caso não tivessem tido acesso a ele.

Dessa forma, o impacto do programa é definido como o contraste entre duas situações: uma real (a situação dos participantes após a participação no projeto) e outra hipotética (a situação em que estariam caso não tivessem tido a oportunidade de participar do programa).

Essa definição de impacto, entretanto, é apenas o ponto de partida. Os demais capítulos deste livro se encarregarão de aprofundar essa discussão e apresentar os diferentes métodos existentes para a estimação do impacto.

Avaliações de impacto certamente consomem recursos que, alternativamente, poderiam ser investidos diretamente no próprio programa. A crescente expansão de estudos dessa natureza sinaliza que a importância de dedicar esforços e recursos para esse fim é cada vez mais reconhecida. Mas, por que avaliações de impacto são importantes?

Os resultados dessas avaliações têm uma variedade de utilidades potenciais. A mais óbvia delas é utilizar as informações produzidas para a melhoria do desenho do próprio programa em questão. Além disso, os resultados produzidos podem ser usados para auxiliar no desenho de outros programas subsequentes na mesma comunidade ou até mesmo para informar formuladores de políticas que pretendam desenhar programas com objetivos similares em outras comunidades.

1.1. Por que avaliar o impacto de um programa social?

Nossa sociedade investe grande quantidade de recursos, tanto humanos quanto financeiros, em programas sociais. Avaliações de impacto nos permitem verificar se esses recursos estão de fato sendo aplicados da melhor maneira possível. No entanto, avaliações de impacto também consomem recursos. Será que a realização da avaliação de impacto do programa é sempre o melhor uso de recursos ou seria melhor revertê-los em maior investimento no próprio programa? Afinal, os benefícios de uma avaliação de impacto superam seus custos?

1.1.1. Não é evidente que um programa amplamente utilizado tenha impacto?

A justificativa da importância da aplicação de recursos para avaliar impacto não é tão óbvia. Uma contra-argumentação válida poderia ser fundamentada na alegação de que é pouco provável que um programa com acesso voluntário não tenha impacto sobre aqueles que o procuram e dele se utilizam.

Por que alguém dedicaria tempo e esforço a um programa que não lhe traz benefícios e, portanto, não tem qualquer impacto?

A ampla utilização de um programa por, ao menos, um segmento da sociedade não seria por si só indício da existência de impacto?

De fato, é pouco provável que a maioria dos programas existentes não traga benefício algum a seus beneficiários. Afinal, em sua maioria, os programas sociais são voluntariamente utilizados pelos seus beneficiários que, portanto, devem estar convencidos da sua utilidade.

Em sua maioria, os programas sociais se baseiam em teorias que preveem o elo entre o acesso ao programa e impactos positivos sobre um conjunto pré-determinado de resultados. Portanto, os formuladores de políticas públicas, geralmente, contam com argumentos teóricos e, frequentemente, com evidência empírica, ambos sinalizando a eficácia do programa em questão.

Assim, investigar a existência de impacto de um programa cuidadosamente desenhado e voluntariamente utilizado pela sociedade não seria questionar a racionalidade dos usuários e a validade dos argumentos teóricos e empíricos adotados no desenho do programa? Existem duas possíveis respostas a essa pergunta.

Uma das motivações da avaliação de impacto é, precisamente, a validação das teorias que serviram de base ao desenho do programa. Por esse motivo, é tão comum e importante a avaliação de impacto de programas em escala-piloto. A avaliação de um piloto busca verificar se a ligação entre o acesso ao programa e os resultados esperados é válida, para que o programa possa ser expandido com menos incerteza sobre o seu potencial de alcançar sucesso. Similarmente, uma avaliação de impacto também é útil para confirmar se as percepções dos usuários sobre a eficácia do programa coincidem com a realidade.

Por outro lado, podemos argumentar que o objetivo da avaliação de impacto vai muito além de simplesmente determinar a existência ou não de impacto. Mesmo que tenhamos convicção da existência de impacto de dado programa, ainda assim será necessário conduzir a avaliação para que possamos “entender” o impacto. Tanto para o gestor do programa, quanto para os usuários, tão ou mais importante do que saber se há impacto é conhecer a magnitude dele, assim como saber sobre quais dimensões o programa tem impacto e que canais permitem que ele se manifeste. Esse conhecimento é indispensável para o aperfeiçoamento do desenho do programa e para a melhoria da sua adequação às necessidades de seus usuários.

1.1.2. Demanda pelos mais ricos é evidência de impacto?

Muitos dos programas sociais existentes são ofertados gratuitamente para a parcela mais pobre da sociedade. Nesse caso, a adesão voluntária ao programa deve ser necessariamente interpretada como indício de impacto do programa? Pode-se argumentar que não.

É possível que os pobres tenham conhecimento limitado sobre a eficácia daquele serviço ou programa. Além disso, como a oferta é gratuita, os beneficiários aderem porque não perdem nada participando.

Contudo, o que dizer do impacto de um serviço oferecido gratuitamente aos mais pobres, mas para o qual existe provisão privada para suprir a demanda dos mais ricos, que pagam preços significativos pelo acesso? Assumindo que a qualidade dos serviços oferecidos gratuitamente aos pobres seja igual à qualidade da oferta privada aos ricos, não seria a existência de demanda pelos mais ricos evidência suficiente de que o serviço teria impacto? Com base na teoria econômica, podemos argumentar que a existência de demanda por um serviço com preço significativo é sim o indício de impacto. Por que então a necessidade de realizar uma avaliação de impacto nessa situação?

Em primeiro lugar, observadas as diferenças entre os pobres e os ricos, pode-se argumentar que o fato de um serviço ou programa ter impacto sobre um grupo não implica necessariamente que terá o mesmo impacto sobre o outro grupo. Dessa forma, havendo

demanda dos mais ricos por um serviço, ainda assim será necessário avaliar a magnitude do impacto sobre os mais pobres.

Em segundo lugar, mesmo quando não há dúvidas sobre a existência de impacto do serviço, pode ser importante avaliar a sua magnitude sobre os mais pobres. Sabemos que, em geral, as prioridades dos indivíduos (e, portanto, o valor dos benefícios) variam com o nível de renda. Benefícios que têm elevado valor para os mais ricos podem não ser classificados como prioritários para os mais pobres. Logo, a evidência da eficácia do programa entre os mais ricos pode não ser suficiente para justificar a implantação de um programa análogo para os mais pobres. Nesses casos, justifica-se, pois, a utilização da avaliação de impacto para produzir evidência direta do impacto do programa e do valor desses benefícios para o grupo dos mais pobres.

1.1.3. A relação entre impacto, ambiente socioeconômico e características da população beneficiada

Formuladores de políticas públicas, geralmente, desenham um programa social visando a uma população-alvo específica sendo beneficiada em um ambiente preestabelecido. Assim, é natural que existam poucas dúvidas sobre o impacto de determinado programa quando esse é implementado no local e momento corretos e beneficia a população para a qual foi originalmente desenhado.

Porém, esse mesmo programa implementado em um ambiente completamente distinto do planejado provavelmente não terá o mesmo resultado. É de se esperar que a mesma ação dirigida a outra população, outro local e outro momento do tempo não beneficie da mesma forma os que dela participam.

Uma das utilidades da avaliação de impacto é, precisamente, determinar em que medida a eficácia de um programa depende das características da população beneficiada, do momento no tempo e da natureza do ambiente socioeconômico em que ocorre.

1.1.4. Impacto potencial *versus* impacto efetivo

O impacto de um programa não depende apenas do seu desenho e da sua adequação ao perfil dos beneficiários e ao ambiente socioeconômico em que esses vivem. Igualmente determinante da magnitude do impacto é a forma como o programa é implementado. Mesmo sendo poucas as dúvidas sobre o impacto potencial de um programa bem desenhado e focalizado, podem persistir grandes incertezas relativas ao efetivo impacto desse programa quando implementado de maneira deficiente. Nesse caso, o objetivo da avaliação de impacto não é investigar o impacto teórico ou potencial do programa, mas sim seu impacto efetivo, dada a maneira imperfeita como foi implementado.

Em suma, o impacto de um programa depende não apenas do seu impacto potencial, mas está também intrinsecamente ligado às condições da sua implementação. Ainda que um programa tenha comprovadamente impacto potencial, é fundamental avaliar o seu impacto real. Nesse caso, a avaliação de impacto é útil para verificar qual parcela do impacto potencial foi desperdiçada devido a falhas no processo de implementação.

Esse dilema é inerente à avaliação de impacto de políticas públicas. Em várias áreas, existem estudos teóricos que, consensualmente, apontam para a importância de determinadas ações. Em contraste, muitas avaliações encontram impactos irrisórios dessas mesmas ações após a implementação. Assim, o frequente descompasso entre os resultados teóricos e empíricos reforça ainda mais a necessidade de uma avaliação de impacto, essencial para

discernir entre o impacto do programa como originalmente desenhado (impacto potencial) e o impacto do programa como de fato implementado (impacto efetivo).

1.1.5. Avaliação de impacto como forma de monitoramento

Os impactos de determinado programa social dificilmente são invariáveis ao longo do tempo. Assim, nada garante que um programa avaliado hoje continue tendo o mesmo impacto no próximo ano ou no ano subsequente.

Podemos apontar pelo menos quatro razões para justificar essa potencial inconstância temporal do impacto. Primeiramente, o impacto de um programa, normalmente, está relacionado com o tempo de exposição do beneficiário, podendo tanto declinar rapidamente logo após o término do programa como persistir por longo prazo. Em segundo lugar, com o tempo podem ocorrer flutuações na qualidade da gestão do programa e, conseqüentemente, na eficácia da implementação dele, gerando oscilações na magnitude do impacto. Em terceiro lugar, o impacto pode variar ao longo do tempo se for sensível a mudanças no ambiente socioeconômico. Por fim, se o perfil da população beneficiada pelo programa se modifica ao longo do tempo, é de se esperar que a magnitude do impacto também se altere.

Devido a cada um desses motivos, mesmo programas que têm impacto inicial de magnitude conhecida devem ser continuamente avaliados. Por um lado, uma avaliação contínua é a única maneira de identificar os impactos de médio e longo prazos do programa e, portanto, a única forma de avaliar seu grau de maturação e persistência. Por outro lado, repetidas avaliações do mesmo programa podem revelar como o impacto do programa responde a mudanças no ambiente socioeconômico e no perfil dos beneficiários.

Por fim, mesmo no caso em que o perfil da população beneficiada e o ambiente socioeconômico permanecem estáveis, avaliações de impacto periódicas podem ser de extrema utilidade como instrumento de gestão. Nesse caso, flutuações na magnitude do impacto podem indicar melhoria ou deterioração na forma de funcionamento e, portanto, na gestão do programa.

Os argumentos apresentados sinalizam que o impacto de um programa tem caráter mutável ao longo do tempo. Portanto, a avaliação de impacto deve ser considerada como ferramenta de utilização contínua, já que as conclusões auferidas a partir de sua utilização pontual não são necessariamente válidas intertemporalmente.

1.1.6. A questão da relação custo-efetividade

A existência de impacto não é suficiente para justificar a alocação de recursos adicionais para dado programa. Em uma sociedade, se existirem programas alternativos que perseguem os mesmos objetivos, a opção por determinado programa dependerá de ele produzir o maior impacto por unidade de custo. Esse critério é comumente denominado custo-efetividade.

Assim, em um cenário onde os recursos são escassos e diferentes programas competem pelos mesmos recursos, a avaliação de impacto é essencial para mensurar a magnitude do impacto e calcular a relação custo-efetividade de cada programa. Mesmo que o impacto de dado programa seja inquestionável, esse programa pode não ser aquele com a melhor relação custo-efetividade e, portanto, pode não ser o melhor candidato a receber os recursos disponíveis. Assim, para se avaliar a relação custo-efetividade de um programa, é necessário não apenas reconhecer a existência do impacto, mas também mensurar a sua magnitude.

1.1.7. A questão da relação custo-benefício

Para que recursos sejam alocados a um programa, não basta que tenha impacto ou mesmo que seja aquele com a melhor relação custo-efetividade. É necessário também que o valor dos benefícios do programa supere seus custos, isto é, que o programa tenha uma relação custo-benefício favorável. No cálculo dessa relação, deve-se considerar todos os custos e benefícios sociais, tanto aqueles sobre os agentes diretamente envolvidos como as externalidades sobre o restante da sociedade. Mesmo diante da evidência de que um programa tenha impacto, é essencial, ainda assim, estimar a magnitude desse impacto para que se possa verificar se o valor dos benefícios produzidos superam os custos demandados. Muitas vezes, diferentes ações com objetivos análogos não diferem substancialmente com relação ao seu custo. Nesses casos, são as diferenças na magnitude do impacto que irão determinar qual o programa tem a melhor relação custo-benefício.

Em princípio, é possível argumentar que todos os programas com relação custo-benefício favorável deveriam ser implementados.

Essa certamente é a regra quando não existe interdependência entre os programas. De fato, se os benefícios e os custos de um programa não dependem da existência ou operação dos demais, então não existe razão para que todos os programas com relação custo-benefício favorável não sejam simultaneamente implementados.

No entanto, em geral, os benefícios e custos de programas alternativos dependem da existência ou operação de seus concorrentes, e as relações custo-benefício são estimadas supondo que eles não foram nem serão implementados. Nesse caso, o procedimento decisório deve ser necessariamente sequencial. Primeiro decide-se sobre a implementação do programa com a melhor relação custo-benefício. Em seguida, novas relações custo-benefício são recalculadas para os programas não implantados, levando em consideração que aquele de melhor relação custo-benefício foi efetivamente implantado. Após essa reavaliação, caso ainda exista algum programa com relação custo-benefício favorável, o melhor deles deve ser implantado e o procedimento novamente conduzido. Note que essa análise sequencial requer a estimação do impacto de cada programa tanto na ausência quanto na presença dos demais.

1.1.8. Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

A seção anterior demonstrou que, em última instância, o objetivo da avaliação de impacto deve ser investigar a relação custo-benefício de um programa. Para tanto, realiza-se uma comparação entre os custos e o valor dos benefícios do programa, sendo o último obtido a partir do produto entre a magnitude do impacto e o valor atribuído a ele pelo conjunto de beneficiários.

Nesse sentido, a avaliação de impacto apresenta duas limitações. Primeiramente, um programa tem geralmente variedade de impactos, alguns intencionais e muitos outros colaterais. Nesse caso, para obter a relação custo-benefício, seria necessário estimar a magnitude de todos esses impactos, o que já seria um desafio, dado que muitos desses impactos são de difícil mensuração. Em segundo lugar, mesmo que fosse possível estimar a magnitude de todos os impactos, ainda seria preciso estimar o valor que cada beneficiário atribui a cada um deles. De fato, a avaliação de impacto é apenas o primeiro passo para se estimar a relação custo-benefício.

Caso a mensuração da magnitude de cada impacto, seguida de sua valoração, fosse a única alternativa para se obter o valor dos benefícios, sem dúvida, a avaliação de impacto seria essencial para a estimação da relação custo-benefício de um programa. No entanto, existe uma alternativa para estimar o valor dos benefícios: a “propensão a pagar” do beneficiário pelo serviço.

O valor total de um programa, benefício ou serviço para o beneficiário pode ser avaliado a partir da investigação do valor pelo qual ele estaria disposto a trocar o acesso ao programa, medido em termos monetários ou em termos do acesso a outros bens e serviços.

As técnicas utilizadas para a investigação da “propensão a pagar” podem ser classificadas em dois grandes grupos: (i) comportamental e (ii) não comportamental.

Nos métodos não comportamentais, pergunta-se diretamente ao beneficiário quanto ele estaria disposto a pagar pelo acesso a determinado programa, benefício ou serviço. O problema, nesse caso, é que frequentemente a resposta pode não ser fidedigna. Como a pergunta se refere a uma situação hipotética, as pessoas tendem a superestimar o valor que elas efetivamente estariam dispostas a pagar. Existem, entretanto, protocolos preestabelecidos que definem como investigações dessa natureza podem ser conduzidas, visando mitigar a possibilidade de resultados pouco confiáveis.

Por outro lado, nos métodos comportamentais, o valor do benefício é inferido a partir da observação direta do efetivo comportamento do beneficiário. No caso de serviços para os quais exista mercado, verificamos que o preço de mercado é o valor (ou a propensão a pagar) que o beneficiário marginal atribui ao serviço em questão. Quando não existe mercado, ainda assim o valor associado ao serviço pode ser inferido com base na observação de outros comportamentos. No caso de um posto de saúde, por exemplo, o valor pode ser avaliado a partir do raio de cobertura do serviço. Quanto mais valorizado o serviço, maior a distância que os beneficiários estarão dispostos a percorrer para acessá-lo.

Em resumo, a vantagem metodológica da utilização da propensão a pagar é que esse método estima diretamente o valor do benefício, evitando problemas potenciais causados pela necessidade de estimar múltiplos impactos e o valor atribuído a cada um deles. Ao contrário da avaliação de impacto, não é necessário primeiramente decompor o impacto nos seus diversos componentes e posteriormente valorar cada um deles individualmente. Sendo assim, dado que a avaliação de impacto se apresenta como instrumento mais complexo e que via de regra exige maior esforço, qual seria então a justificativa para a sua utilização?

Existem essencialmente três justificativas que sustentam o uso da avaliação de impacto. Em primeiro lugar, quando o impacto de um programa ocorre por meio de poucas dimensões de fácil mensuração, a magnitude do impacto pode ser avaliada de forma relativamente incontestável com base em métodos experimentais. Além disso, na ausência de mercados para o serviço ou benefício em questão, a utilização da propensão a pagar poderia levar a estimativas ainda menos confiáveis. No entanto, é importante ressaltar que o aumento do número de dimensões do impacto e o surgimento de mercado para o serviço ou benefício em questão tornaria o uso da propensão a pagar mais fundamentada *vis a vis* à utilização da avaliação de impacto.

Em segundo lugar, pode-se argumentar que a utilização da propensão a pagar tem sua confiabilidade reduzida quando existem externalidades, e o programa em questão tem impactos sobre não beneficiários. Nesse caso, se o número de dimensões do impacto é limitado e o grupo de não beneficiários impactados pelo programa está bem definido, uma avaliação de impacto experimental é provavelmente capaz de produzir estimativas mais confiáveis.

Por fim, o uso da propensão a pagar tem a grande limitação de não permitir a identificação dos motivos pelos quais os beneficiários valorizam o serviço. Assim, sabe-se quanto o programa é valorizado, mas nada se sabe sobre os mecanismos pelos quais ele influencia o bem-estar dos beneficiários. Essa limitação é especialmente problemática no caso de programas multifacetados, à medida que é impossível distinguir qual componente do programa está contribuindo mais ou menos para a satisfação do usuário.

Do ponto de vista dos beneficiários, é possível que seja suficiente saber o grau de satisfação dos beneficiários com o programa de modo geral. Porém, para os gestores e aqueles que financiam o programa, essa informação pode ser insuficiente.

Existem duas razões que justificam a necessidade de identificar os impactos específicos de um programa. Por um lado, é possível que os responsáveis pelo financiamento valorizem os impactos específicos de maneira distinta dos beneficiários. Em outras palavras, aqueles que financiam o programa podem querer se assegurar de que ele esteja causando satisfação pela via pretendida e não por outro motivo qualquer. Por outro lado, identificar a magnitude dos impactos específicos é importante para avaliar a adequação do programa no alcance dos seus objetivos específicos. Essa informação pode ser útil tanto para o redesenho do próprio programa quanto para o desenho de outros programas em contextos dos quais alguns impactos específicos sejam particularmente valorizados.

1.1.9. Heterogeneidade do programa e da população-alvo

A grande maioria das intervenções é heterogênea e oferecida a uma clientela também heterogênea. Na maioria dos casos, é possível ajustar os diversos parâmetros do programa, desde sua duração e intensidade até seu conteúdo e qualidade. É de se esperar, portanto, que a magnitude do impacto varie com esses parâmetros e, também, segundo as características do beneficiário e o contexto socioeconômico em que o programa se insere. Assim, a realização de uma avaliação de impacto é essencial para entender como a heterogeneidade na intervenção e no perfil dos usuários se reflete nos resultados alcançados.

O mesmo programa pode ter muitos desenhos que variam em termos de eficiência. A avaliação de impacto possibilita não apenas identificar o desenho mais eficiente, mas também identificar os segmentos da população-alvo para os quais os benefícios são maiores. A identificação desses grupos é fundamental para o desenho do programa. Em curto prazo, a atuação do programa deveria se concentrar nos segmentos da população-alvo que têm maior probabilidade de se beneficiar dessas ações. Por outro lado, a identificação dos segmentos que pouco se beneficiam das ações é igualmente importante à medida que revela a necessidade do investimento em ações alternativas voltadas para esses grupos.

1.2. Para que avaliar o impacto de um programa social?

Avaliações de impacto têm, em geral, uma multiplicidade de usos que podem ser categorizados em dois grandes grupos: (i) uso interno e (ii) uso externo. O uso interno de uma avaliação diz respeito à sua utilidade para a tomada de decisões sobre o próprio programa avaliado. O uso externo de uma avaliação é relativo à utilização dos resultados dela como instrumento para o desenho ou a melhoria do desenho de outros programas similares.

1.2.1. Sobre o uso interno: o aperfeiçoamento do desenho, funcionamento e gestão do programa avaliado

Em seu uso interno, a avaliação de impacto serve como insumo para a tomada de decisão sobre o próprio programa. Nesse sentido, ela pode ser utilizada com vários objetivos, dependendo do usuário a que se destina. Quando os usuários dos resultados são aqueles responsáveis pela continuidade ou descontinuidade do programa, a avaliação de impacto é tipicamente utilizada como veredicto. Enquanto resultados positivos justificam a permanência ou ampliação de um programa, a ausência deles dá suporte à desativação progressiva ou imediata do programa. Em resumo, em primeiro lugar, uma avaliação de impacto serve para

(i) justificar a existência de um programa e (ii) decidir sobre sua desativação, continuidade ou expansão.

Outra utilidade interna potencial da avaliação de impacto é fornecer insumos para a promoção de melhorias no desenho do programa. Para tanto, é fundamental que a avaliação não apenas obtenha estimativas da magnitude do impacto, mas também identifique os fatores determinantes do impacto. Saber como a magnitude do impacto varia com os parâmetros que definem a intervenção é a única maneira pela qual uma avaliação pode contribuir para a reformulação dos princípios que embasam o programa, possibilitando assim o aperfeiçoamento do seu desenho e a adequação do seu marco lógico.

O impacto de um programa, entretanto, não é determinado apenas por seu desenho. A natureza dos beneficiários e a forma e o grau com que eles utilizam as ações do programa também influenciam a magnitude do impacto. Assim, à medida que a avaliação revela como a magnitude do impacto do programa varia com a forma e o grau de utilização dos serviços e o tipo de beneficiário, ela se torna um instrumento de extrema utilidade ao gestor responsável pela operação do programa. A partir dessas informações, o gestor é capaz de realizar ajustes finos no programa, podendo, potencialmente, readequar a natureza dos serviços e bens oferecidos às necessidades dos beneficiários e assim promover maior efetividade do programa em questão.

Por fim, deve-se ressaltar ainda que o impacto do programa também depende da forma como a gestão e operação do programa é conduzida. Assim, uma avaliação de impacto que contemple informações sobre a sensibilidade da magnitude do impacto às variáveis relacionadas à gestão e operação do programa fornece informações valiosas para o aperfeiçoamento ou reformulação do sistema de gestão e operação.

1.2.2. Sobre o uso externo: para o desenho e aperfeiçoamento de programas similares

O uso externo de uma avaliação de impacto está relacionado com a sua utilidade para auxiliar no desenho, na implementação ou na gestão de outros programas similares em contextos distintos. Nesse sentido, avaliações de impacto funcionam como bens públicos, à medida que beneficiam uma população muito maior que aquela que originalmente participou do programa e financiou a avaliação.

Dentre a grande variedade de usos externos de uma avaliação de impacto, talvez o de maior importância seja a identificação de melhores práticas. Gestores em toda parte estão continuamente em busca dos melhores programas, ações e práticas que permitam alcançar seus objetivos da forma mais eficaz possível. Em todo momento, dada a tecnologia social existente, há um conjunto de práticas com as melhores relações custo-efetividade. A identificação dessas intervenções requer avaliações de impacto de ampla variedade de programas com objetivos similares. Assim, é indiscutível que a identificação das melhores práticas e, portanto, avaliações de impacto são fundamentais para o aprimoramento da eficácia dos programas sociais em vigor.

A avaliação dos impactos de um programa, quando associada à avaliação de seu custo, permite compará-lo com as alternativas disponíveis em termos de suas relações custo-efetividade. A sua posição relativa àqueles programas que representam as melhores práticas define o seu potencial de expansão e difusão. Programas com relações custo-efetividade mais favoráveis estão em evidência como candidatos tanto para a expansão nos locais onde atuam quanto para a adoção em outras áreas (desde que seu impacto seja robusto a mudanças nos contextos socioeconômicos e culturais).

Assim, para que a utilização externa das avaliações de impacto seja a mais ampla possível, é essencial que essas investiguem não apenas o tamanho do impacto, mas também a

interação dele com características do ambiente socioeconômico e cultural em que as avaliações se inserem. Esse é o conceito de validade externa que, em outras palavras, determina em que medida o impacto estimado de um programa pode ser extrapolado para diferentes contextos. Trata-se, fundamentalmente, de uma avaliação da robustez ou da sensibilidade do programa ao contexto.

Frequentemente, os programas avaliados se mostram sensíveis ao contexto em que se inserem. Essa sensibilidade, entretanto, não é de forma alguma indicação de que o programa não possa ser ajustado para outro contexto. A constatação da sensibilidade do impacto do programa ao seu ambiente deve ser utilizada apenas como alerta para que a expansão do programa seja feita de forma cuidadosa, adequando-o às características específicas do novo contexto. Nesses casos, é importante que as avaliações de impacto estabeleçam não apenas o grau de sensibilidade do impacto do programa como um todo ao contexto, mas fundamentalmente estabeleçam quais aspectos do programa determinam essa sensibilidade (ou, em outras palavras, como a magnitude do impacto depende do contexto).

Esse tipo de informação é fundamental para sinalizar quais cuidados devem ser adotados na difusão do programa, mas nada dizem sobre quais os ajustes necessários no seu desenho para que o seu impacto seja invariante ao contexto. Para que esses ajustes possam ser identificados, seria necessário que as avaliações também indicassem como os parâmetros do programa devem ser ajustados em cada situação para que sua eficácia seja preservada nos mais distintos ambientes. Esse é um dos grandes desafios de uma avaliação de impacto: avaliar a sensibilidade do impacto ao contexto e identificar as adequações necessárias para que o programa seja apropriado às mais variáveis circunstâncias.

1.3. Quando avaliar o impacto de um programa social?

Avaliações ex ante versus ex post

Existem essencialmente três momentos na execução de um programa em que avaliações de impacto podem ocorrer: (i) antes do início do programa (são as ditas avaliações *ex ante*), (ii) durante o período de execução do programa (são as ditas avaliações *ex post* de percurso) e (iii) após a conclusão do programa (são as ditas avaliações *ex post* de encerramento). Em cada caso, a avaliação é caracterizada por metodologias e objetivos distintos, condicionados à disponibilidade de informações relacionadas ao programa naquele momento do tempo.

1.3.1. Sobre a necessidade de avaliações ex ante e ex post

A decisão pela implementação de dado programa é geralmente precedida pela apresentação de argumentos que justificam a racionalidade da opção por aquela determinada intervenção. Em geral, justificativas desse tipo se baseiam em estimativas de custos e impactos esperados do programa em questão. Prever a magnitude dos impactos antes que a intervenção seja implantada é o objetivo das avaliações *ex ante* de impacto. Embora o objetivo primordial da avaliação *ex ante* seja justificar a adoção de dado programa, é possível e recomendável que avaliações *ex ante* sejam também utilizadas para decidir sobre o melhor desenho da intervenção.

Uma vez elaborados e implementados, programas sociais muitas vezes permitem ajustes ao seu desenho durante a fase de operação. Avaliações de impacto realizadas durante o período de operação do programa, denominadas avaliações *ex post* de percurso, são utilizadas para verificar a validade das previsões realizadas pelas avaliações *ex ante*. Dessa forma, esse

tipo de avaliação mostra-se fundamental para traçar recomendações sobre o futuro do programa, no sentido de interromper, continuar ou aperfeiçoar as ações da intervenção em curso. Esse tipo de avaliação é muito comum durante a fase piloto da implementação de um programa, embora seja importante que a sua aplicação não se limite a essa fase.

O grande desafio para a realização de uma boa avaliação *ex post* de percurso é o tempo. Por um lado, é importante que a avaliação seja realizada quanto antes para que tenha sua influência sobre o desenho, operação, continuidade e expansão do programa maximizada. Por outro lado, dado que alguns impactos podem levar tempo para se manifestar, quanto mais cedo realizada a avaliação de impacto, maior a probabilidade de se subestimar ou até ignorar impactos importantes que não se manifestaram no curto prazo.

Esse problema é particularmente grave já que, frequentemente, os impactos de maior importância podem ser os de longo prazo. Assim, toda avaliação *ex post* de percurso precisa analisar cuidadosamente o *trade-off* entre fornecer respostas rápidas para auxiliar no aperfeiçoamento e expansão do programa e aguardar o tempo necessário para que parte substancial dos impactos do programa se manifeste. Portanto, avaliações *ex post* de percurso são mais comuns em programas de longa duração ou mesmo de duração ilimitada, sendo difíceis de serem realizadas em programas de curta duração.

A realização de uma avaliação de impacto também é justificada após o encerramento de um programa social. Nesse caso, dois objetivos merecem atenção. Por um lado, a avaliação *ex post* de encerramento é útil para determinar quão adequada foi a decisão de alocação de recursos àquele programa. Trata-se de uma avaliação *ex post* das decisões realizadas no passado e da qualidade da gestão do programa. Não permite rever ou aprimorar ações, mas apenas verificar se os agentes envolvidos no processo decisório tomaram ou não decisões adequadas e se os responsáveis pelo programa fizeram uma boa gestão.

Por outro lado, uma utilidade extremamente importante das avaliações *ex post* em geral está relacionada à identificação de melhores práticas. Avaliações *ex post* de programas com objetivos similares geralmente fornecem informações relevantes que podem auxiliar na tomada de decisão de gestores públicos empenhados em desenhar novos programas ou aperfeiçoar os programas existentes na área em questão.

Por fim, vale ressaltar que as avaliações *ex post* de encerramento têm a grande vantagem de evitar o conflito entre o momento da avaliação e o prazo de maturação do impacto do programa. Nesse caso, não há restrição de tempo para a sua realização, o que torna esse tipo de avaliação ideal para garantir a captação dos impactos verdadeiramente de longo prazo de um programa social.

1.3.2. Diferenças informacionais e metodológicas

Em decorrência do momento em que são realizadas, as avaliações *ex ante* e *ex post* se baseiam cada qual em um conjunto distinto de informações, aquelas disponíveis naquele dado momento do tempo. Avaliações *ex post* podem contar com informações sobre a situação de beneficiários e não beneficiários antes e em vários momentos após o início da intervenção. Por outro lado, avaliações *ex ante* são conduzidas às vezes sem informações sobre quem serão os efetivos beneficiários do programa. À medida que informações naturalmente se acumulam ao longo do tempo, avaliações *ex post* têm grande vantagem informacional sobre suas contrapartidas *ex ante*.

Todo trabalho avaliativo é sempre o resultado da combinação de teoria com evidência empírica. No entanto, não há uma recomendação preestabelecida sobre os pesos que devem ser atribuídos à teoria ou à evidência empírica em avaliações de modo geral. Em uma avaliação *ex post* cuidadosa, na qual uma grande quantidade de informações pertinentes e

fidedignas foi coletada, o papel da teoria tenderá naturalmente a ser dominado pelo da evidência empírica. Já na avaliação *ex ante*, o papel da teoria passa a ser primordial, uma vez que as estimativas de impacto são obtidas a partir de simulações com dados na maioria das vezes secundários sobre o comportamento hipotético dos futuros beneficiários do programa a ser implantado.

Nesse caso, é com base na teoria sobre o comportamento desses beneficiários que são derivadas as hipóteses a partir das quais essas simulações de impacto são realizadas.

Capítulo 2

Modelo de Resultados Potenciais

O problema central da área de avaliação de programas é construir o contrafactual do grupo tratado pelo programa. Na forma mais simples de apresentar esse problema, podemos pensar que qualquer indivíduo está sempre em uma de duas situações distintas: ter sido ou não tratado pelo programa. Idealmente, o melhor grupo de comparação para os indivíduos tratados seria formado pelos mesmos indivíduos na situação em que eles não fossem tratados. Contudo, essas situações são mutuamente exclusivas: claramente não é possível observar os mesmos indivíduos na condição de tratados e de não tratados ao mesmo tempo. O desafio do avaliador, portanto, é encontrar um grupo de indivíduos que represente adequadamente a situação de não tratamento, ou seja, um grupo que funcione como bom contrafactual do grupo tratado.

Uma série de pontos precisam ser levados em consideração para se encontrar um grupo de controle que possa replicar o grupo tratado, caso ele não tivesse passado pela intervenção. Naturalmente, como não é possível observar essa situação contrafactual, a escolha desse grupo de comparação envolverá o uso de procedimentos e hipóteses, cuja finalidade básica é minimizar o que se costuma denominar de viés de autoseleção. Para entender melhor o que está por trás desse viés, apresentaremos neste capítulo o arcabouço mais utilizado na área de avaliação, a saber, o arcabouço de resultados potenciais.

Elemento crucial para bom entendimento desse arcabouço – e da área de avaliação de impacto em geral – é ter sempre em mente a potencial existência de uma situação contrafactual.

Antes de apresentarmos formalmente esse arcabouço, vale a pena analisar dois métodos “ingênuos”, porém amplamente utilizados por não especialistas para construir o grupo de controle. O primeiro é baseado na comparação do que ocorre com o grupo de tratamento antes e depois da intervenção. O segundo consiste em comparar o grupo que escolhe passar pelo programa com um grupo que decide não participar da intervenção. Como veremos, esses métodos dificilmente são capazes de fornecer o impacto do programa.

2.1. Comparando os Tratados Antes e Depois

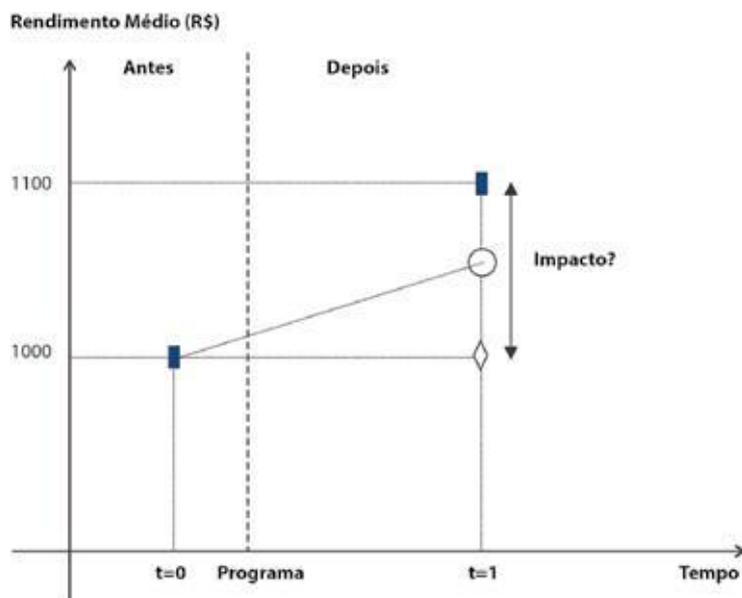
Considere a situação em que um programa de treinamento profissional foi oferecido para trabalhadores de baixa escolaridade em certa localidade, por exemplo, um município ou uma área de uma cidade. Esse programa consistia de um curso ministrado por pessoal especializado e tinha como objetivo aumentar o rendimento do trabalho dos participantes. Suponha que o total de inscritos tenha sido igual ao número de vagas oferecidas e que todos os inscritos tenham participado do programa.

Pouco antes do começo do programa (por exemplo, no dia da inscrição), todos os participantes responderam a um questionário que levantou informações sobre suas características socioeconômicas, incluindo a situação de emprego e rendimento laboral naquele momento. Suponha que o rendimento médio do trabalho para todos os indivíduos que entraram no programa de treinamento tenha sido de R\$ 1.000.

Um ano depois, os mesmos tipos de informações foram novamente coletadas com todos os participantes do programa. O rendimento médio encontrado nesse segundo momento foi igual a R\$ 1.100.

A Figura 2.1 ilustra as informações obtidas para o rendimento médio para os períodos anterior e posterior ao programa. Os retângulos estão associados aos valores observados. Alguns diriam que o efeito do programa foi de R \$ 100 (R\$ 1.100 – R\$ 1.000), o que equivale ao aumento de 10% no rendimento médio inicial. Mas será que podemos afirmar que esse foi o verdadeiro efeito do programa?

Figura 2.1: Rendimento médio dos participantes antes e depois do programa



Para responder a essa pergunta, temos que nos questionar se o grupo de tratamento antes do programa representa o contrafactual adequado para a situação de não tratamento depois do programa. Ou seja, em termos da Figura 2.1, será que o losango representa o valor que seria recebido pelo grupo tratado depois do programa, caso ele não tivesse passado pela intervenção? A resposta a essa pergunta seria normalmente negativa, já que há uma série de fatores que podem ter afetado o rendimento médio do grupo tratado além do programa. Por exemplo, é possível que a situação do mercado de trabalho da localidade onde residem os participantes do programa tenha melhorado ao longo dos doze meses entre as coletas das informações. Para ilustrar essa possibilidade, suponha que essa mudança nas condições do mercado de trabalho tenha sido responsável por levar o rendimento médio para o ponto associado à forma circular na Figura 2.1. Nesse caso, a variação do rendimento médio que pode ser atribuída ao programa deixa de ser os R\$ 100 estimados inicialmente. Esse exemplo mostra que, a menos que possamos controlar a influência do mercado de trabalho e de todos os outros fatores que afetam o rendimento médio do trabalho, a simples comparação entre o que ocorre com o grupo de tratados antes e depois do programa não identifica corretamente o efeito causal de uma intervenção.

2.2. Comparando os Tratados com os Não Tratados

Outra prática “ingênua” comumente usada pelos não especialistas é a que compara o grupo de tratados diretamente com o grupo de não tratados. Entretanto, apenas por não ter passado pela intervenção não significa que o grupo de não tratados representa bem o que ocorreria com o grupo de tratamento, caso este não tivesse sido tratado. Em outras palavras, a

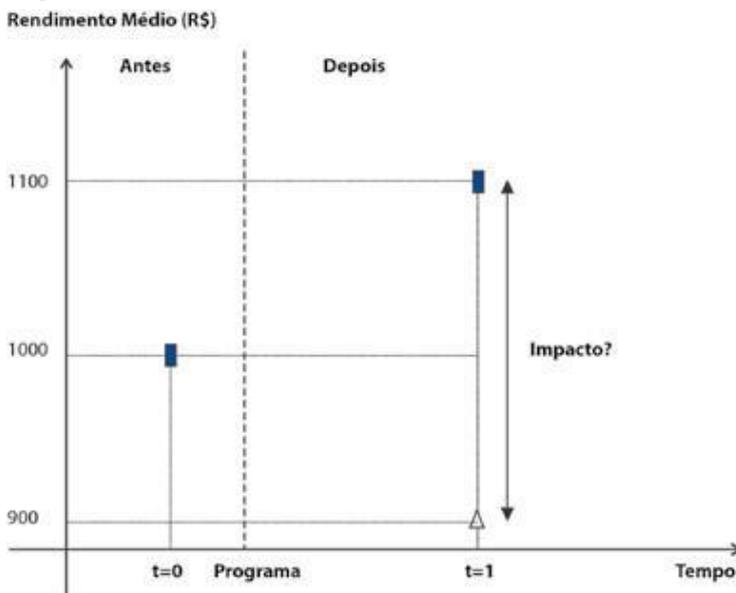
ausência do tratamento para alguns não gera automaticamente o contrafactual de não tratamento para outros.

As principais razões para isso estão relacionadas com as diferenças nas características observáveis e não observáveis (pelo avaliador) entre os dois grupos. Por exemplo, é possível que, mesmo que os grupos sejam parecidos (em média) em atributos observáveis, como gênero, idade, escolaridade, renda familiar, etc., eles difiram em habilidades, motivação, esforço e outras características que tipicamente não estão disponíveis nas bases de dados utilizadas nas avaliações de impacto. Na medida em que muitas dessas características possam afetar a variável de resultado sobre a qual se quer medir o impacto da intervenção, o uso da comparação direta entre os dois grupos não, necessariamente, mede o efeito causal do programa. Afinal, as diferenças nas características não observáveis entre os grupos poderiam estar misturadas ao efeito do programa.

Para ilustrar esse problema, continuaremos com a situação hipotética da subseção anterior. Assim, admita que o segundo questionário usado com os participantes do programa de treinamento tenha sido aplicado a uma amostra de pessoas da mesma localidade que não tenham participado do programa. Suponha que a média do rendimento do trabalho obtida com as informações coletadas com esse grupo de não tratados após o programa tenha sido de R\$ 900. Suponha que os dois grupos sejam idênticos, em média, nas características levantadas no questionário, que não incluiu nenhuma tentativa de medir a motivação das pessoas. A Figura 2.2 contém as informações para os dois grupos para o período depois do programa, onde o triângulo representa o rendimento médio do grupo de não participantes.

Embora as pessoas dos dois grupos sejam parecidas na média em diversas características, não podemos afirmar que os R\$ 200 de diferença no rendimento médio dos grupos (ou seja, a distância entre o retângulo e o triângulo em $t=1$) medem corretamente o impacto do programa de treinamento. Para isso, basta admitirmos que a motivação (que não foi medida) seja uma característica que afeta o desempenho das pessoas no mercado de trabalho, incluindo o seu salário. Se os dois grupos diferem em termos de motivação – diferença essa que pode explicar porque o grupo tratado decidiu participar do programa, e o grupo não tratado preferiu não participar –, então é provável que parte dos R\$ 200 de diferença entre os grupos se deva ao fator motivação. Se isso ocorrer, não podemos tratar essa quantia como o efeito causal do programa de treinamento.

Figura 2.2: Rendimento médio dos tratados e não tratados



Os próximos capítulos desta parte do livro serão dedicados a apresentar um conjunto amplo de metodologias que buscam isolar o efeito dos programas dos efeitos causados por outros fatores que afetam a(s) variável(eis) de resultado de interesse. O arcabouço conceitual que apresentaremos na próxima seção tem a finalidade de facilitar o entendimento dessas metodologias.

2.3. O Arcabouço de Resultados Potenciais

Para apresentar o arcabouço de modo formal, utilizaremos o algarismo “1” para denotar a situação em que o indivíduo é tratado e o algarismo “0” para a situação contrafactual na qual esse mesmo indivíduo não é tratado. Estamos interessados em avaliar o impacto de um programa (por exemplo, um programa de qualificação de mão de obra) sobre uma variável de resultado (por exemplo, o rendimento do trabalho). Denotando por Y essa variável, podemos pensar que seu valor para indivíduo i será $Y_i(1)$ caso ele esteja na situação de tratado, mas poderia assumir, pelo menos potencialmente, o valor $Y_i(0)$ caso ele não seja tratado. A vantagem de apresentar o problema dessa forma é explicitar que cada uma das situações está associada a um resultado potencialmente distinto para um mesmo indivíduo. Assim, se fosse possível observar o indivíduo i nas duas situações, a diferença $b_i = Y_i(1) - Y_i(0)$ forneceria o impacto do programa para esse indivíduo.

Cada indivíduo i possui um par de resultados potenciais ($Y_i(1)$, $Y_i(0)$) e características observáveis pelo avaliador, que denotaremos por meio do vetor X_i . Exemplos típicos de características observadas que são inclusas em avaliações são o gênero, a idade e a escolaridade da pessoa. Uma maneira amplamente utilizada para especificar o modelo de geração de valores dos resultados potenciais é o par de equações lineares:

$$(1) Y_i(1) = X_i' \alpha + \beta_i + \varepsilon_i$$

$$(2) Y_i(0) = X_i' \alpha + \varepsilon_i.$$

onde f_i é o componente não observável (pelo avaliador) que influencia os resultados potenciais do indivíduo i .

Seja T_i uma variável discreta que assume valor igual a um se o indivíduo participa do programa e valor zero caso ele não participe. Trata-se, portanto, do que chamamos de uma variável binária (ou *dummy*, em inglês), cujos valores unitário ou nulo podem depender da decisão do indivíduo de participar ou não da intervenção, respectivamente. O fato de que o valor dessa variável pode depender da decisão do indivíduo é importante, pois, como veremos, essa decisão pode estar correlacionada com outros elementos que determinam Y , gerando o viés de autoseleção.

Dado o apresentado até aqui, podemos expressar a equação de resultados potenciais, como:

$$(3) Y_i = T_i Y_i(1) + (1 - T_i) Y_i(0) = Y_i(0) + T_i (Y_i(1) - Y_i(0)).$$

Note que ela informa o resultado observado para qualquer indivíduo i , pois quando ocorre a participação no programa ($T_i = 1$) observamos a situação de tratado, $Y_i(1)$, ao passo que quando não há participação ($T_i = 0$) observamos a situação de não tratado, $Y_i(0)$.

Aplicando agora as equações (1) e (2) na equação (3), esta última se transforma em:

$$(4) Y_i = X_i' \alpha + \beta_i T_i + \varepsilon_i,$$

que é uma equação de regressão linear cuja única diferença em relação àquelas tipicamente encontradas em livros de estatística e econometria básica é que o parâmetro que captaria o efeito do programa, bi , varia entre os indivíduos. Em muitas avaliações, faz-se a hipótese de que o impacto do programa é igual para todos os indivíduos, ou seja, $bi = b$ para qualquer indivíduo da população. Nesse caso, a equação (4) se especializa em:

$$(5) Y_i = X_i' \alpha + \beta T_i + \varepsilon_i.$$

O maior problema para estimar corretamente o impacto do programa por meio da equação (5) é que a variável T é potencialmente correlacionada com o componente não observável f . Na realidade, é bastante provável que isso ocorra, já que a participação no programa normalmente não se dá de forma aleatória. Ao contrário, a participação geralmente decorre de uma decisão voluntária do indivíduo (ou da família), a qual pode ter sido tomada com base em informações que não são observadas pelo avaliador e, portanto, estão embutidas no componente f da equação (5). Um exemplo é o que apresentamos na seção 2.2, no qual os indivíduos que participam de programas de treinamento são considerados mais motivados. Como motivação é uma dimensão do comportamento das pessoas que pode afetar Y (por exemplo, o rendimento do trabalho) e dificilmente é medida nos dados (ou seja, passa a ser incorporada em f), aparece um problema de correlação entre T e f que precisa ser resolvido para que o parâmetro de interesse, b , seja corretamente estimado.

Esse problema de estimação incorreta de b devido à correlação entre a participação no programa (T) e a parte não observável (f) geralmente recebe o nome de problema de autosseleção.

A magnitude dessa incorreção é chamada de *viés de autosseleção*. Sua denominação decorre do fato de que são os próprios tratados que se selecionam para participar do programa. Se essa autosseleção estiver associada com características não observáveis dos indivíduos, esse grupo se torna um grupo “especial” da população (por exemplo, mais motivados), o que pode afetar diversas variáveis de resultado, tornando difícil o isolamento do efeito causal do programa.

Boa parte do esforço de pesquisa realizado até os dias de hoje na área de avaliação tem sido dedicado a encontrar soluções para contornar o problema da autosseleção. A fim de apresentá-lo de forma mais geral, considere as seguintes médias populacionais da variável de resultado para os grupos de tratados e não tratados:

$$D_{11} = E[Y_i(1)|T_i = 1]$$

$$D_{10} = E[Y_i(0)|T_i = 1]$$

$$D_{01} = E[Y_i(1)|T_i = 0]$$

$$D_{00} = E[Y_i(0)|T_i = 0].$$

Note que somente $D11$ e $D00$ são médias que podem ser calculadas diretamente dos dados. Já $D10$ e $D01$ representam médias contrafatuais, a primeira correspondendo à média para os tratados, caso eles não tivessem sido tratados, e a segunda a média para os não tratados, caso eles tivessem sido tratados.

Em geral, na área de avaliação, estamos interessados em computar o que se costuma denominar de efeito médio do programa sobre os tratados (EMPT):

$$(6) D = E[Y_i(1)|T_i = 1] - E[Y_i(0)|T_i = 1] = D_{11} - D_{10},$$

ou seja, a diferença entre a média da variável de resultado para os tratados na situação de tratados e a média para esses mesmos indivíduos na situação contrafactual de eles não terem

passado pela intervenção. O EMPT é um parâmetro importante, uma vez que informa o impacto médio do programa para aquela parcela da população que foi efetivamente tratada.

Como mencionado anteriormente, o desafio é encontrar um grupo que represente adequadamente o contrafactual do grupo tratado.

É comum o uso de um grupo de indivíduos não tratados como o grupo que representa o contrafactual desejado – por exemplo, o grupo de não participantes do nosso exemplo hipotético do programa de treinamento da seção 2.1. Quando isso ocorre, geralmente calcula-se a diferença:

$$(7) D' = E[Y_i(1)|T_i = 1] - E[Y_i(0)|T_i = 0] = D_{11} - D_{00}$$

que é tomada como o impacto médio do programa. No entanto, isso tende a ser um procedimento incorreto, uma vez que o grupo de não tratados não necessariamente funciona como bom contrafactual. Para ver isso formalmente, adicionaremos e subtrairemos da equação (7) a média contrafactual $D_{10} = E[Y_i(0)|T_i = 1]$:

$$\begin{aligned} (8) D' &= \{E[Y_i(1)|T_i = 1] - E[Y_i(0)|T_i = 0]\} - \{E[Y_i(0)|T_i = 1] - E[Y_i(0)|T_i = 1]\} \\ &= \{E[Y_i(1)|T_i = 1] - E[Y_i(0)|T_i = 1]\} + \{E[Y_i(0)|T_i = 1] - E[Y_i(0)|T_i = 0]\} \\ &= \{D_{11} - D_{10}\} + \{D_{10} - D_{00}\} = EMPT + V. \end{aligned}$$

Como se pode ver, D' não é igual ao $EMPT$ por conta da existência do termo $V = E[Y_i(0)|T_i = 1] - E[Y_i(0)|T_i = 0]$, que corresponde ao que denominamos viés de autosseleção. Note que ele corresponde à diferença de médias da variável de resultado na situação de não tratamento (isto é, $Y(0)$), quando os indivíduos participam ($T = 1$) ou não ($T = 0$) do programa.

Como mencionado anteriormente, o termo autosseleção está associado à decisão dos próprios indivíduos de participar ou não da intervenção. Para que V seja igual a zero, a média observada para os não tratados, D_{00} , deve ser igual à média do contrafactual que buscamos, D_{10} . O problema é que não observamos D_{10} e, portanto, não temos como saber a magnitude do viés de autosseleção embutido em D' .

Nossa tarefa nos próximos capítulos será apresentar métodos que buscam solucionar o problema do viés de autosseleção. Cada método lança mão de certos procedimentos e hipóteses para tentar resolver esse problema. Embora cada metodologia vá ser discutida em detalhes em cada capítulo, faremos aqui um sumário das hipóteses básicas utilizadas.

Considerado o padrão-ouro da área de avaliação, o primeiro método baseia-se na *aleatorização* de indivíduos, famílias ou até mesmo de comunidades inteiras para participar ou não do programa. Esse procedimento de aleatorização gera dois grupos experimentais, o de tratamento, formado pelos indivíduos que foram aleatorizados para participar do programa, e o grupo de controle, composto pelos que foram aleatorizados para ficar de fora. O fato de que a participação ou não no tratamento – ou seja, na notação introduzida neste capítulo, o fato de a variável T assumir valor um ou zero, respectivamente – é definida pelo procedimento de aleatorização garante que os grupos de tratamento e controle sejam parecidos tanto nas características observáveis quanto nas não observáveis. O viés de autosseleção fica assim contornado, permitindo que a comparação entre os grupos identifique o efeito causal do programa.

Outro método que discutiremos em detalhes é chamado *diferenças em diferenças* (DID). Esse método requer dados no painel das unidades tratadas e não tratadas, com períodos de observação antes e depois da intervenção. Ele recebe esse nome porque duas diferenças

são calculadas: a diferença entre os períodos de tempo para cada unidade observada e a diferença entre as unidades para cada período de tempo. Como os dados são em painel, o método comporta a presença de um termo invariante no tempo para cada unidade de observação. Esse termo, que é eliminado no cômputo da diferença temporal para cada unidade, capta todas as características não observadas da unidade que são constantes no tempo. A principal hipótese desse método é que a trajetória da variável de resultado do grupo de controle reflita a do grupo de tratamento na ausência da intervenção. Embora essa hipótese não seja testável, uma indicação de sua validade ocorre quando os grupos possuem a mesma trajetória temporal da variável de resultado antes da intervenção. A ideia é que, se as trajetórias dos grupos são semelhantes no período pré-programa, então aumentam as chances de que a trajetória do grupo de controle após o programa represente bem a trajetória do grupo de tratamento na ausência da intervenção. Nesse caso, qualquer diferença entre os grupos que apareça após o programa pode ser interpretada como o impacto da intervenção. Quando as informações disponíveis cobrem um intervalo relativamente extenso antes do programa, o teste de trajetórias iguais entre os grupos pré-programa é passível de ser testada estatisticamente nos dados.

O método denominado *pareamento* busca tornar o grupo tratado semelhante a um grupo de não tratados, com base em um conjunto amplo de características observadas dos indivíduos. A hipótese é que, ao levar em consideração essas características, a variável de resultado passa a independe da participação ou não dos indivíduos no programa – ou seja, as variáveis $Y(0)$ e $Y(1)$ tornam-se independentes de T , fazendo com que o viés de autosseleção deixe de operar. Existem diversas maneiras de tornar os grupos de tratamento e controle semelhantes em características observadas, sendo a mais utilizada conhecida como método do escore de propensão (MEP). Nesse método, assume-se que a probabilidade de um indivíduo participar do programa depende apenas de um conjunto de características observadas, que estão disponíveis nos dados a serem utilizados pelo avaliador. Estimada essa probabilidade, o pareamento dos grupos é realizado em termos das semelhanças dessa probabilidade estimada. A ideia por trás do MPE é que, quando a probabilidade de participação é similar entre os indivíduos tratados e não tratados, os dois grupos tornam-se comparáveis, o que permite identificar o efeito causal da intervenção. A hipótese de que apenas as características observáveis são suficientes para contornar o viés de autosseleção não é passível de ser testada diretamente nos dados.

Muitos programas e políticas definem sua população-alvo com base em critérios que estabelecem valores de corte para quem pode ser ou não elegível a receber ou participar das ações da intervenção. Por exemplo, o programa Bolsa-Família estabelece que somente a família cuja renda *per capita* está abaixo de certa linha de corte pode receber a transferência monetária prevista pelo programa. Outro exemplo é o programa de Jovens Aprendizes do governo federal, que fixa uma idade abaixo da qual um jovem estudante pode ser contratado com benefício fiscal por uma empresa no Brasil. O método denominado *regressão descontínua* procura explorar a existência desse tipo de descontinuidade nos critérios de elegibilidade dos programas para criar os grupos de tratamento e controle. A ideia básica é que os indivíduos não elegíveis que estão próximos à linha de corte (por exemplo, acima dela) são comparáveis em características observáveis e não observáveis aos indivíduos elegíveis que também estão próximos a essa linha (por exemplo, abaixo dela). Como a única diferença entre esses dois grupos de cada lado do valor de corte é o fato de um poder participar do programa e outro não, o problema de autosseleção fica, pelo menos em princípio, resolvido.

Assim, sob a hipótese de que não há uma descontinuidade marcante na variável de interesse em torno da linha de corte para o grupo de não elegíveis, a diferença nessa variável entre os dois grupos fornece o impacto do programa. Embora seja um método que só pode ser empregado para avaliar o impacto de intervenções que possuam linhas de corte, ele é considerado bastante consistente para estimar o efeito de programas nessa categoria, pelo menos para os indivíduos que se situam em torno da linha de corte estabelecida pelas regras dos programas.

O último método a ser apresentado nesta parte do livro é o de *variáveis instrumentais*. Trata-se de uma metodologia na qual se procura encontrar alguma variável (instrumento) que influencie a decisão de participar do programa e ao mesmo tempo não seja correlacionada com as características não observadas dos indivíduos que afetam a variável de resultado – ou seja, uma variável que se correlacione com T , mas não com ε na equação (5). Como é capaz de afetar a participação no programa, mas não está correlacionada com as características não observadas, essa variável corrige o problema de autosseleção, permitindo assim identificar o efeito causal de interesse. Naturalmente, a existência de uma variável com essas características vai depender do contexto no qual o programa está inserido e da disponibilidade dos dados. Ademais, tipicamente, não é possível testar a validade da hipótese de que o instrumento não é de fato correlacionado com as características não observáveis dos indivíduos. De todo modo, o método de variáveis instrumentais é uma abordagem bastante geral dentro da área de econometria, sendo também bastante empregada na área de avaliação de impacto.

Capítulo 3

Método de Aleatorização

O principal problema da área de avaliação é encontrar um grupo de controle que represente adequadamente o contrafactual do grupo tratado, ou seja, um grupo de comparação que seja o mais próximo possível do que teria ocorrido com o grupo tratado, caso esse não tivesse recebido a intervenção. Embora a situação contrafactual não tenha como ser concretamente observada, ela pode ser bastante bem aproximada pelo uso do método de aleatorização. Esse método, muitas vezes chamado de método experimental, é baseado na seleção aleatória dos indivíduos, famílias ou até mesmo comunidades inteiras que farão parte dos grupos de tratamento e controle.

Quando bem implementado, o mecanismo da aleatorização fornece o balanceamento necessário tanto das características observadas quanto das não observadas das unidades que compõem os dois grupos. Portanto, por construção, o método permite criar uma situação na qual não há correlação entre ser ou não tratado e os atributos das unidades de observação. O problema do viés de autoseleção fica assim resolvido.

A avaliação aleatorizada é utilizada em diversos campos, sendo considerado o procedimento de referência para se estabelecer causalidade e medir o impacto de vários tipos de tratamento.

Por exemplo, ele é amplamente empregado nas áreas de medicina e farmacêutica, em que medicações e procedimentos médicos são avaliados com base na aleatorização dos indivíduos que receberão ou não o tratamento em avaliação. Na realidade, tamanha é a importância do método de aleatorização, que o seu uso é obrigatório para se comprovar a efetividade (e a existência de eventuais efeitos adversos) dos medicamentos que os laboratórios farmacêuticos pretendem disponibilizar para uso humano.

Além de ser o “padrão-ouro” para determinar a causalidade de um tratamento, o método de aleatorização tem outro apelo importante: sua simplicidade de cálculo. De fato, para obtermos o impacto da intervenção com base nesse método, basta subtrairmos a média da variável de interesse do grupo de tratamento da média correspondente calculada para o grupo de controle. Em condições ideais, essa simples diferença de médias fornece uma estimativa do efeito causal do tratamento sobre os tratados. Esse atributo dos experimentos sociais é um atrativo importante, pois torna o método mais transparente para os gestores do programa e para o público em geral.

Contudo, apesar de suas diversas vantagens, o método de aleatorização não está isento de problemas. Como veremos, a maior parte deles surge de situações práticas que ocorrem após a aleatorização dos indivíduos entre os grupos experimentais. Os principais exemplos são o não comparecimento às atividades do programa por parte de uma parcela do grupo selecionado para o tratamento é a substituição da intervenção por outros programas similares por parte de uma fração do grupo de controle. Em ambos os casos, pode haver uma mudança de composição das características entre grupos experimentais, que foram selecionados *a priori* de forma aleatória, porém terminaram influenciados *a posteriori* por decisões de participação ou não no programa em avaliação ou em similares. Problemas desse tipo podem causar vieses não negligenciáveis na estimação do efeito que se pretendia isolar com o experimento aleatório.

Neste capítulo, apresentaremos as principais propriedades do método de aleatorização, incluindo suas limitações e possíveis soluções. Antes, porém, discutiremos um ponto

importante existente na área de avaliação de impacto, a saber, a validade das conclusões que podem ser inferidas a partir dos estudos de avaliação.

3.1. Validade Interna e Validade Externa

A validade interna questiona se o desenho da avaliação identifica corretamente o efeito causal de um programa. Quando um estudo possui validade interna, seus resultados conseguem isolar o verdadeiro impacto do programa, isto é, estão livres da influência de outros fatores que não o próprio efeito da intervenção. Quando bem realizadas, as avaliações baseadas em experimentos aleatórios criam um grupo de controle que é estatisticamente equivalente ao grupo de tratamento antes do início do programa. Em situação ideal, qualquer diferença observada entre os grupos após a intervenção é atribuída ao efeito causal do programa. Tem-se então que a seleção aleatória dos grupos de tratamento e controle assegura a validade interna de uma avaliação. Ela garante que os resultados da avaliação sejam válidos dentro do contexto específico daquela avaliação.

Já a validade externa é a capacidade de estender os resultados para fora do contexto da avaliação. Em outras palavras, uma avaliação possui validade externa se for possível generalizar as estimativas do impacto do programa avaliado para outras populações e outros momentos no tempo. Uma forma de garantir a validade externa dos resultados em certo ponto no tempo é que a amostra utilizada na avaliação seja representativa da população-alvo do programa naquele momento.

Normalmente, quando a amostra é obtida por métodos de amostragem aleatória da população-alvo, essa representatividade é assegurada.

3.1.1. Validade Interna

A característica básica de um experimento aleatório é o uso de um mecanismo que seleciona aleatoriamente os indivíduos a participar ou não do programa. Quando essa seleção aleatória é feita de forma correta, cada indivíduo pertencente ao conjunto de participantes potenciais tem a *mesma* probabilidade de ser selecionado a participar da intervenção, independentemente de suas características pessoais. Em outras palavras, quando o processo de aleatorização é bem realizado, devemos esperar que os grupos de tratamento e controle sejam semelhantes tanto nas suas características observadas quanto nas não observadas. A única diferença que se espera entre os dois grupos é que o grupo de tratamento participe do programa, ao passo que o de controle não passe pela intervenção.

A ideia de que deve haver um balanceamento de características entre os dois grupos aleatorizados é bastante natural. Para ver isso, considere uma situação hipotética em que há 2.000 indivíduos elegíveis para frequentar um programa de treinamento básico para o uso de planilhas eletrônicas em computadores. Suponhamos que, nesse total de duas mil pessoas, 1.200 (60%) sejam homens, 1.000 (50%) tenham cabelo preto e 400 (20%) sejam hábeis com números. Admita que esta última característica seja difícil de medir e, nesse sentido, torna-se não observada para nós. O que deveríamos esperar do balanceamento dessas características, se os 2.000 potenciais participantes fossem aleatorizados em dois grupos com 1.000 indivíduos em cada um? É intuitivo esperar que cada grupo fosse composto de aproximadamente 60% de homens, 50% de pessoas de cabelo preto e 20% com habilidades com números, ou seja, devemos esperar que os dois grupos sejam semelhantes entre si (e com o conjunto total de indivíduos).

Note que essa semelhança deve se dar tanto nas características observadas (sexo e cor do cabelo) quanto nas não observadas (habilidade com números, no nosso exemplo). Isso é

importante, pois a aleatorização que garante que, em média, os dois grupos sejam similares em todas as dimensões. Na realidade, é essa equivalência entre os grupos que permite utilizar o grupo de controle como contrafactual para o grupo de tratamento. Esse é o principal motivo que faz com que o método de aleatorização seja considerado o padrão-ouro de estudos de efeitos causais. Em muitas áreas, inclusive, a validade interna de uma avaliação de impacto só é aceita se esta for baseada na aleatorização dos que vão ou não receber o tratamento que se quer estudar. Por exemplo, na área de farmacêutica, os medicamentos só são autorizados para uso geral se os laboratórios conduzirem com sucesso um experimento em que o grupo que recebe a medicação e o que não recebe (ou recebe um placebo) são selecionados de forma aleatória.

3.1.2. Validade Externa

Sem a validade interna de uma avaliação, pouca utilidade ela terá para revelar o verdadeiro efeito da intervenção. No entanto, mesmo quando a validade interna está assegurada, pode ocorrer de a avaliação ter sido realizada para um grupo de pessoas que não é representativo da população-alvo do programa. Por exemplo, se a avaliação de um programa nacional foi feita somente para uma localidade (bairro, cidade ou estado), não é possível generalizar os resultados da avaliação para o país como um todo. Em casos como esses, não se pode garantir a validade externa da avaliação, ou seja, os resultados não são extensíveis a outros grupos ou contextos.

A validade externa é assegurada quando a amostra de indivíduos que é utilizada na avaliação é representativa da população de elegíveis a receber o programa. Por exemplo, a avaliação de impacto de um programa de qualificação profissional para jovens de ambos os sexos terá validade externa se a avaliação for baseada numa amostra representativa desses grupos demográficos. Naturalmente, se a amostra contiver indivíduos adultos ou for formada somente por homens, as conclusões da avaliação não podem ser generalizadas para a toda a população-alvo do programa. No entanto, não basta que a amostra só contenha indivíduos da população-alvo; é necessário também que os indivíduos da amostra representem acuradamente essa população.

Na prática, a forma mais utilizada para garantir a representatividade de uma amostra é que ela seja uma amostra aleatória da população que ela pretende representar. As mais importantes pesquisas socioeconômicas conduzidas pelo IBGE e outros institutos oficiais de estatística do mundo são baseadas em amostras aleatórias retiradas da população dos países. No caso de uma amostra para fins de avaliação de impacto de um programa, a representatividade da população de elegíveis está assegurada se a amostra a ser empregada na avaliação for escolhida de forma aleatória a partir dessa população.

Note que a aleatorização que garante a validade externa de uma avaliação não assegura a validade interna dessa avaliação, e vice-versa. Se a avaliação utiliza uma amostra aleatória da população-alvo do programa, mas a participação no tratamento não é realizada por aleatorização, então a amostra deve ser representativa da população de elegíveis, porém os resultados da avaliação podem não ter validade interna. Distintamente, caso a amostra não seja aleatória da população-alvo, mas a participação no programa seja aleatorizada entre os grupos de tratamento e controle, os impactos computados pela avaliação serão internamente válidos, porém não terão validade externa.

3.2. Custos da Aleatorização

Durante as últimas décadas, o método experimental vem sendo cada vez mais utilizado em avaliações de impacto de programas sociais. Esse crescimento tem sido observado tanto em países ricos quanto pobres, e tem coberto intervenções nas áreas de educação, saúde, treinamento profissional, pobreza, entre outras. Contudo, apesar desse crescimento, o método de aleatorização (ainda) está longe de ser predominantemente utilizado em avaliações de impacto de programas sociais. Mas por que ele não é o mais utilizado, visto que é o único que garante com poucas hipóteses a validade interna das avaliações de impacto? A resposta a essa pergunta reside em três conjuntos de fatores: éticos, financeiros e técnicos.

Muitos argumentam que não é ético negar a participação em certo programa social com base num mecanismo de aleatorização. Afinal, dizem os que se opõem ao método, quando se trata de programa social não é eticamente correto deixar pessoas fora do programa com base num simples “lançamento de moeda”. Sem dúvida, não se cogita utilizar aleatorização para casos de intervenções de ampla escala (por exemplo, programas de vacinação), ou para públicos-alvo muito específicos (por exemplo, pessoas com algum tipo de deficiência).

No entanto, há pelo menos duas situações importantes em que esse problema ético não se coloca. A primeira, mais comum, ocorre quando existe escassez de vagas para atender toda a demanda ou público-alvo do programa. Nessa situação, pode-se inclusive justificar o uso da aleatorização como o critério mais justo de alocação das vagas existentes entre os candidatos ao programa. De fato, se pensarmos bem, em vez de utilizar o tradicional critério de atendimento por ordem de chegada, em muitas situações pode ser mais correto oferecer as vagas disponíveis, garantindo a todos os elegíveis a mesma probabilidade de acesso a elas. Se, por exemplo, há escassez relativa de vagas e não se conhece bem onde os elegíveis moram, parece mais justo receber todas as inscrições e selecionar os participantes via processo de aleatorização – por exemplo, retirando aleatoriamente os nomes de uma urna na presença dos inscritos – do que oferecer as vagas disponíveis para os primeiros que chegarem ao local de inscrição. A aleatorização das vagas, nesse sentido, não é recomendada para assegurar somente a validade interna da avaliação, mas também para garantir a igualdade de oportunidade de acesso aos serviços do programa.

A segunda situação na qual é mais fácil eticamente utilizar o método de aleatorização ocorre quando os recursos do programa (financeiros, de pessoal ou operacionais) são limitados e, apesar de se planejar atender toda a população-alvo ao final da implementação, só é possível incluir os elegíveis ao longo do tempo. Em casos como esse, ninguém será privado de participar do programa; o que se aleatoriza é somente a ordem com que os elegíveis entram no programa.

Ao longo do processo gradual de entrada no programa, os que ainda não tiverem participado servem como grupo de controle para os que já foram selecionados. Muitas vezes, essa aleatorização gradual não é realizada em nível individual ou familiar e sim em nível mais agregado, como bairros, comunidades ou municípios.

Exemplo bastante conhecido de aleatorização gradual foi o programa mexicano de transferência condicional de renda, Progresá (hoje em dia chamado Oportunidades), que teve a primeira parcela dos municípios considerados elegíveis selecionados de forma aleatória pelos gestores do programa.

Mas não é só por razões éticas que os experimentos sociais não são realizados com mais frequência. Outro motivo importante é que eles podem ser dispendiosos em relação ao orçamento global do programa. Tipicamente, a avaliação aleatorizada de um programa social requer a mobilização de vários recursos, tais como o tempo dos gestores do programa, a

contratação de pessoal técnico e a realização de pesquisas de campo com as unidades tratadas e de controle.

Este último componente requer o uso de questionários especialmente desenhados para a avaliação do programa em questão, que são geralmente aplicados em dois momentos do tempo: o primeiro tipicamente no momento da inscrição do programa, e o segundo alguns meses após o final da intervenção. Normalmente, é esse componente que requer o maior volume de recursos financeiros e, portanto, é o que merece mais atenção no planejamento da avaliação. Assim, apesar de todas as vantagens do método experimental, é importante contrapor os benefícios e custos de sua aplicação *vis a vis* a de outros métodos.

Há também razões de natureza técnica que dificultam o uso de experimentos aleatórios. Entre as mais importantes estão: o não comparecimento ao programa de uma parcela dos indivíduos do grupo de tratamento; a possibilidade de que pelo menos parte do grupo de controle acabe encontrando uma maneira de entrar no programa ou substituí-lo por um semelhante; e a perda de observações por atrito amostral, isto é, a perda das informações sobre unidades tratadas e de controle ao longo do tempo. Essas e outras dificuldades técnicas serão discutidas com mais detalhes na seção 3.4.

3.3. Como a Aleatorização Resolve o Problema de Autosseleção

Tipicamente, estamos interessados em estimar o efeito médio do programa sobre os tratados (EMPT). Como vimos no capítulo 2 (seção 2.3), esse parâmetro, que denotamos por D , é expresso por:

$$(1) D = E[Y_i(1)|T_i = 1] - E[Y_i(0)|T_i = 1],$$

ou seja, um parâmetro que calcula a média da variável de resultado para a população de tratados quando ela é tratada subtraída da média da mesma variável para a mesma população, porém na situação contrafactual de não tratamento. Olhando para essa expressão, é possível perceber que a primeira média pode ser calculada diretamente a partir de informações para a população de tratados. No caso de experimento social, essa média é fornecida pelos dados coletados para o grupo de tratamento, o qual foi aleatoriamente selecionado para participar do programa.

O grande problema é como obter a segunda média da expressão (1), ou seja, como encontrar a verdadeira média da variável de interesse caso os tratados não tivessem sido tratados. É aqui que o método de aleatorização dá a sua maior contribuição, pois o grupo que foi aleatorizado para fora do programa é capaz de prover essa média. Especificamente, ao construir os grupos de tratamento e controle com base num mecanismo de aleatorização, o experimento social torna a variável que indica tratamento, T , independente dos resultados potenciais. Essa independência se dá por força do próprio processo de aleatorização. Assim, enquanto um grupo qualquer de indivíduos não tratados fornece $E[Y_i(0)|T_i = 0]$ um grupo de controle escolhido de forma aleatória assegura que $E[Y_i(0)|T_i = 0] = E[Y_i(0)|T_i = 1]$. Note que, ao garantir a validade desta última igualdade, o experimento aleatório consegue resolver o viés de autosseleção.

Podemos também utilizar equações lineares típicas dos modelos estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para entender como a aleatorização resolve o problema do viés de autosseleção. Considere a equação:

$$(2) Y_i = \alpha + \beta T_i + \varepsilon_i,$$

onde o termo f_i aqui capta tanto as variáveis observadas quanto as não observadas do indivíduo i . Nessa equação, o parâmetro b deve captar o efeito do programa, e o viés de

autosseleção aparece pela potencial correlação entre T e f . Essa correlação pode se dar porque a participação no programa é correlacionada tanto com algumas características observadas quanto não observadas das pessoas.

Por exemplo, é possível que, quanto maior a motivação dos indivíduos, maior a chance de participação num programa de treinamento de mão de obra.

A expressão para a média condicional da equação (2) é dada por:

$$(3) E[Y_i|T_i] = \alpha + \beta T_i + E[\varepsilon_i|T_i].$$

O que a aleatorização garante é que a participação no programa seja independente das características observadas e não observadas dos indivíduos, exatamente como no exemplo da seção 2.1.1, em que os grupos de tratamento e controle têm todos os atributos semelhantes. É a geração dessa independência entre T e f que faz o método de aleatorização ser capaz de anular o viés de autosseleção. Em termos da equação (3), isso significa que a aleatorização faz com que:

$$(4) E[\varepsilon_i|T_i] = 0,$$

ou seja, garante o atendimento de uma das hipóteses fundamentais (média condicional zero do erro) para que o modelo de MQO gere um estimador não enviesado dos parâmetros da regressão. Devido ao resultado da expressão (4), podemos escrever que:

$$(5) E[Y_i|T_i = 1] - E[Y_i|T_i = 0] = (\alpha + \beta) - (\alpha) = \beta,$$

o que comprova que o método isola corretamente o efeito de interesse. Note que a estimação do efeito pode ser feita com base numa simples regressão de MQO ou, como mostra a expressão (5), pelo simples cômputo da diferença de duas médias amostrais:

$$\bar{Y}_1 - \bar{Y}_0 = \frac{\sum_{i=1}^{N_1} Y_{1i}}{N_1} - \frac{\sum_{i=1}^{N_0} Y_{0i}}{N_0},$$

onde Y_{1i} e Y_{0i} representam a variável de resultado respectivamente para os N_1 indivíduos tratados e N_0 indivíduos não tratados. Essa simplicidade de cálculo é uma das grandes vantagens do método de aleatorização.

Embora tenhamos incorporado as características observadas dos indivíduos ao termo na equação (2), é possível explicitá-las no modelo sem produzir grandes alterações nos resultados obtidos até agora.

Considere então a equação (2) modificada pela introdução do vetor de características observadas X :

$$(2') Y_i = X_i' \alpha + \beta T_i + \varepsilon_i,$$

onde o primeiro elemento de X é igual a um e α é um vetor de parâmetros conforme a X . Se bem realizado, o experimento aleatório assegura que:

$$(3') E[\varepsilon_i|X_i, T_i] = 0,$$

o que implica que a diferença: $E[Y_i|X_i, T_i = 1] - E[Y_i|X_i, T_i = 0] = (X_i' \alpha + \beta) - (X_i' \alpha) = \beta$, isola o parâmetro de interesse.

Um ponto adicional é que, em princípio, a aleatorização garante que tanto as características observadas como as não observadas são balanceadas entre os grupos de tratamento e controle. Ou seja, se os dados contêm K diferentes características dos indivíduos (sexo, idade, escolaridade, renda familiar, entre outras), devemos esperar que a média de cada característica X_k contida em $X = (X_1, X_2, \dots, X_K)$ para o grupo de tratamento seja igual à média da mesma variável para o grupo de controle. Formalmente, isso significa que $E[X_k|T = 1] = E[X_k|T = 0]$, $\forall k \in \{1, \dots, K\}$, um resultado que pode ser testado com base nos dados coletados para os dois grupos experimentais. Na realidade, é sempre recomendável testar o

balanceamento das características observadas entre os grupos, pois caso ocorra rejeição da hipótese de balanceamento para muitas variáveis em X , há indicação de que o protocolo de aleatorização não foi bem realizado, o que pode comprometer a acurácia com que os efeitos do programa são estimados.

É comum que os programas sociais gerem efeitos distintos para diferentes grupos da população. Por exemplo, programas de treinamento de mão de obra tendem a mostrar impactos diferenciados entre mulheres e homens e entre jovens e adultos. Tipicamente, a incorporação desse tipo de heterogeneidade ao modelo é importante, já que revela aos gestores para que grupos socioeconômicos o programa pode ser aperfeiçoado.

Caso o tamanho da amostra de indivíduos nos grupos de tratamento e controle seja suficientemente grande, é possível estimar o impacto do programa particionando a amostra entre os estratos para os quais se quer conhecer o efeito. Por exemplo, para conhecer o efeito de um programa de creche gratuita para diferentes áreas de um município, pode-se calcular a diferença de médias da variável de interesse (p. ex., participação no mercado de trabalho das mulheres) entre o grupo de tratamento e controle separadamente para cada área da cidade. Naturalmente, é importante que a amostra para cada área da cidade seja relativamente grande, caso contrário o impacto não será precisamente medido.

Podemos também utilizar uma variante da equação (2') para computar impactos heterogêneos de um programa para grupos formados pelas características que aparecem no vetor X . Para operacionalizar essa estratégia, basta as variáveis interagirem em X , para as quais temos interesse em medir separadamente o impacto do programa, com o indicador de tratamento T . Para verificar isso, suponha que queiramos medir o efeito médio de uma intervenção separadamente para homens e mulheres, os quais são identificados na base de dados pela variável binária $Xk = \{1,0\}$, com 1 para mulheres e 0 para homens.

Denotemos por X^* todas as variáveis presentes em X que não Xk . Se escrevermos:

$$Y_i = X_i^{*'} \alpha^* + X_{Ki} \alpha_K + \beta T_i + X_{Ki} T_i \gamma + \varepsilon_i,$$

o efeito do programa para as mulheres pode ser obtido por meio de:

$$E[Y_i | X_i^*, X_{Ki} = 1, T_i = 1] - E[Y_i | X_i^*, X_{Ki} = 1, T_i = 0] = [X_i^{*'} \alpha^* + \alpha_K + \beta + \gamma] - [X_i^{*'} \alpha^* + \alpha_K + \beta] = \beta + \gamma,$$

e para os homens via:

$$E[Y_i | X_i^*, X_{Ki} = 0, T_i = 1] - E[Y_i | X_i^*, X_{Ki} = 0, T_i = 0] = [X_i^{*'} \alpha^* + \beta] - [X_i^{*'} \alpha^*] = \beta.$$

Comparando as duas últimas expressões, vê-se que a potencial heterogeneidade de impacto entre os grupos de gênero é dada pelo parâmetro c . A realização de um simples teste t para c permite inferir se ele é nulo ou não. Da mesma forma que para XK , outras variáveis presentes em X poderiam interagir com T para obtermos o impacto diferenciado do programa, segundo essas características.

3.4. Dificuldades Técnicas da Aleatorização

Apesar de os experimentos sociais apresentarem importantes vantagens sobre outros métodos de avaliação de impacto, eles não estão livres de problemas. Na seção 3.2, abordamos os problemas de natureza ética e financeira que podem surgir para se implementar um experimento social. Nesta seção, discutiremos algumas dificuldades de natureza mais técnica que, caso não sejam adequadamente tratadas, podem comprometer bastante a acurácia os resultados obtidos.

Quatro são as principais dificuldades técnicas que aparecem na realização dos experimentos aleatorizados. A primeira é o não comparecimento de uma parcela dos

indivíduos selecionados para o grupo de tratamento para realizar o programa. A segunda, muito frequente, é a substituição do programa em avaliação por outros semelhantes por parte dos indivíduos do grupo de controle. A terceira dificuldade, chamada atrito amostral, tipicamente aparece quando há coleta de dados em mais de um ponto do tempo e ocorre perda de observações de um conjunto de indivíduos da amostra entre períodos. A quarta dificuldade surge quando o próprio programa gera externalidades para os não tratados – incluindo os membros do grupo de controle –, o que pode distorcer os efeitos computados.

Não Comparecimento

Um dos problemas mais comuns de um experimento social aleatório ocorre quando, após terem sido selecionados para participar do programa, alguns indivíduos do grupo de tratamento não aparecem de fato para realizar as atividades previstas na intervenção. O não comparecimento desse subgrupo altera o grupo de tratamento, o que pode comprometer a identificação dos impactos do programa, especialmente se a desistência estiver associada com características não observadas dos desistentes. Por exemplo, se os menos motivados entre os selecionados para o programa são os que não comparecem à composição do grupo de tratamento deixa de ser parecida com a do grupo de controle nessa característica. Assim, se motivação for um determinante importante da variável de resultado (por exemplo, busca por emprego), a diferença de composição que aparece *a posteriori* entre os dois grupos irá comprometer o isolamento do que é efetivamente o impacto do programa.

Uma forma de olhar para esse problema é que ocorre uma distinção entre a oferta e a participação propriamente dita no programa. Essa distinção, que ocorre com vários programas sociais e não somente com experimentos aleatorizados, pode criar diferença entre o impacto que os gestores intencionavam que o programa tivesse para o público elegível em geral e o impacto que de fato ocorreu para o público efetivamente tratado. Na realidade, essa diferença de impactos tem sido amplamente discutida na literatura de avaliação de impacto e pode ser entendida dentro do arcabouço dos experimentos aleatórios.

Suponhamos que os gestores de um programa de treinamento tenham aleatorizado a oferta de vagas entre os indivíduos de uma comunidade. Seja Z uma variável binária que assume valor unitário quando um indivíduo é aleatorizado para o grupo de tratamento e valor zero quando a aleatorização é para o grupo de controle. Caso uma fração dos que foram alocados para o grupo de tratamento não aparecerem para participar do curso, haverá uma distinção entre a variável Z e a variável que identifica quem efetivamente compareceu, T . Assim, se a estimação for realizada com base na diferença $E[Y_i|Z_i = 1] - E[Y_i|Z_i = 0]$, não estaremos identificando EMPT, mas sim outro parâmetro, que recebe o nome de *efeito da intenção de tratar* (EIT).

Dada a frequência com que o problema de desistência ocorre, a estimação do EIT pode ser tão relevante quanto a do EMPT. De fato, enquanto o EMPT fornece o impacto somente para os tratados, o EIT informa os gestores sobre como a disponibilidade do programa afeta em média a população de elegíveis. Isso é importante, pois, na prática, o máximo que os gestores normalmente conseguem fazer é oferecer o programa à população-alvo, não tendo como obrigá-la a frequentá-lo.

Mas o não recebimento dos serviços do programa por parte de uma parcela do grupo de tratamento não impede que o método de aleatorização seja capaz de identificar o efeito do programa.

Se olharmos com cuidado a situação, é possível perceber que a variável Z deve ser correlacionada com a variável T , porém não associada com qualquer determinante (observado ou não) da variável de resultado,

Y. Isso permite utilizá-la como instrumento no método de variáveis instrumentais, tema que será tratado com detalhes no capítulo 6.

Substituição

O problema inverso também costuma ocorrer com os indivíduos que compõem o grupo de controle. Idealmente, num experimento social, nenhum membro desse grupo deveria receber os serviços do programa ou de substituto próximo dele. Contudo, na prática, não é incomum que uma parcela do grupo acabe entrando no programa em avaliação ou em algum programa similar. Quanto mais substituível a intervenção sendo avaliada, maior a possibilidade de que os controles busquem tratamento parecido em algum outro lugar.

A principal consequência dessa substituição do programa é que o grupo de controle experimental deixa de corresponder ao contrafactual do estado de não tratamento. Como decorrência, a média da variável de resultado para o grupo de controle, $E[Y_i|Z_i = 0]$, deixa de fornecer a média que se buscava com o experimento aleatório, $E[Y_i(0)|T_i = 1]$. Com isso, a simples diferença das médias calculadas para os grupos de tratamento e controle experimentais não isola mais o impacto do programa.

Naturalmente, para se estimar o efeito causal da intervenção nessa situação de substituição do programa, há que se recorrer a estratégias de identificação alternativas. No caso do não comparecimento às atividades do programa por parte do grupo de tratamento, uma estratégia é fazer uso da variável Z como instrumento quando há substituição do programa por parte dos controles. Essa estratégia de identificação será discutida no capítulo 6.

Outra possibilidade é assumir que o efeito do programa substituto para os controles que dele participam é igual ao efeito do programa em avaliação para os efetivamente tratados (Heckman et al., 1999). Se $S = \{1,0\}$ representa respectivamente as situações em que um indivíduo do grupo de controle recebe um tratamento alternativo e não recebe tratamento nenhum, essa hipótese pode ser expressa por:

$$E[Y_i(1) - Y_i(0)|D_i = 1, T_i = 1] = E[Y_i(2) - Y_i(0)|D_i = 1, S_i = 1],$$

onde $Y_i(2)$ representaria a variável de resultado no caso do recebimento do tratamento alternativo em avaliação. Trata-se claramente de uma hipótese forte, cuja invocação requereria uma análise cuidadosa dos conteúdos das duas intervenções em questão.

Atrito

Em quase todas as pesquisas que coletam dados de campo em mais de um momento do tempo, há perda de informações sobre alguns indivíduos que não são encontrados nos períodos subsequentes ao primeiro. Há diversos motivos que levam ao aparecimento desse atrito amostral, mas muitos deles não são aleatórios, ou seja, podem estar relacionados às características (não observadas) dos indivíduos ou ao impacto de interesse. Normalmente, quando o atrito não é aleatório, a estimação do efeito causal do programa por meio da comparação entre tratados e controles torna-se potencialmente enviesada.

A aparição desse tipo de viés é mais provável quando a taxa de atrito difere entre o grupo de tratamento e o grupo de controle. Na prática, essa é a situação mais comum, com a taxa do grupo de controle, sendo tipicamente mais elevada que a do grupo de tratamento. Muitas vezes, a negação do programa aos controles gera uma reação de recusa por parte deles em fornecer informações aos entrevistadores do programa. Em alguns casos, os controles, quando se veem na situação de não encontrar um programa alternativo perto de onde moram, mudam-se para outras localidades, tornando mais difícil a coleta subsequente de informações.

Como já mencionado, é sempre boa prática comparar as características observadas dos grupos de tratamento e controle, antes e após o tratamento. Essa comparação pode ser particularmente informativa quando a taxa de atrito é substancial, pois, se aparecerem diferenças marcantes entre os dois grupos nas características observadas, é provável que o atrito tenha alterado também a composição dos atributos não observados entre os grupos.

Tipicamente, a resolução do problema do viés de atrito amostral requer o uso complementar de hipóteses comuns aos métodos não experimentais.

Externalidades

Além das limitações acima apontadas, os experimentos aleatórios também podem estar associados a dois outros tipos de problemas. O primeiro é um efeito de transbordamento do programa sobre o grupo de controle, ou seja, uma externalidade (positiva ou negativa) que é gerada pelo próprio tratamento sobre a variável de resultado do grupo de controle. Por exemplo, se os grupos de tratamento e controle de um programa de combate à obesidade infantil são escolhidos aleatoriamente *dentro* das escolas, é provável que o tratamento acabe afetando indiretamente o grupo de controle, uma vez que as crianças tratadas podem influenciar o comportamento alimentar das crianças do grupo de controle (dentro ou fora da escola). Em casos como esse, é mais recomendado realizar a aleatorização dos grupos experimentais *entre* escolas, preferencialmente guardando certa distância entre as selecionadas para cada grupo. Esse tipo de cuidado deve ser sempre tomado com intervenções de saúde, educacionais, alimentares, entre outras, em que podem ocorrer externalidades devido ao contato físico ou de comunicação dos indivíduos tratados com os não tratados.

Finalmente, o último problema que precisa ser levado em consideração é a ocorrência de efeitos de equilíbrio geral, isto é, efeitos que o programa pode ter sobre o funcionamento da economia do local onde ele ocorre. Esses efeitos são mais comuns quando a escala do programa é grande relativamente ao tamanho da economia. Por exemplo, o programa Bolsa Família atende a uma proporção que pode chegar a quase 90% da população de vários municípios pequenos no Brasil. Em municipalidades como essas, as transferências de renda às famílias beneficiadas pelo programa pode gerar impacto significativo sobre a demanda por diversos bens e serviços dessas localidades, resultando em mudanças de preços e salários. Esse tipo de efeito agregado da intervenção tende a alterar o próprio estado do contrafactual de não tratamento, tipicamente concebido para uma situação na qual não há mudanças na economia decorrentes do próprio programa. Os efeitos de equilíbrio geral podem provocar uma reação dos agentes sobre suas decisões futuras em relação à variável de interesse, pelo menos em longo prazo. Por exemplo, um amplo programa de concessão de bolsas de estudos universitárias pode ter efeito positivo sobre a entrada dos beneficiários na universidade. No entanto, devido a sua escala, o programa também tende a alterar o retorno à educação superior, o que pode afetar as decisões das pessoas de fazer curso superior no futuro.

A maior parte das avaliações de impacto não leva em conta esse tipo de efeitos indiretos do programa na economia e nas decisões dos agentes. Essa prática não é recomendada, especialmente nos casos de intervenções de larga escala. A forma típica de resolver esse problema é lançar mão de um modelo estrutural geral que incorpore de forma explícita o comportamento dos agentes. Após a estimação dos parâmetros do modelo – inclusive o referente ao impacto do programa –, é possível simulá-lo para conhecer os efeitos diretos e indiretos da intervenção.

Quadro 1: Avaliação Experimental do Planfor

Lançado em 1995 pelo governo federal, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) foi um programa de qualificação que ofereceu cursos de treinamento profissional para uma variedade de ocupações, tais como garçom, cabeleireiro, vendedor, eletricitista, costureiro, etc. Os principais objetivos do programa eram aumentar a empregabilidade e a capacidade de geração de renda dos trabalhadores da sua população-alvo, que era prioritariamente formada de desempregados e pessoas em situação de desvantagem social. A inscrição no programa era voluntária, e os cursos costumavam durar entre 30 e 60 dias, em geral com uma carga horária de 60 horas por mês. Os serviços de treinamento eram basicamente providos por escolas especializadas, universidades, sindicatos e organizações não governamentais.

Em 1998, o Planfor passou por uma avaliação de impacto realizada com base no método de aleatorização. Especificamente, foram avaliados os cursos oferecidos no mês de setembro de 1998 nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de Fortaleza. Na inscrição para os cursos, os indivíduos responderam um questionário – normalmente chamado de linha de base – com uma série de perguntas sobre suas condições socioeconômicas e de trabalho. Como houve excesso de demanda, os grupos de tratamento e controle foram formados pela aleatorização dos inscritos nos diversos cursos oferecidos em cada região. Em novembro de 1999, um segundo questionário foi aplicado aos indivíduos de ambos os grupos – normalmente chamado de acompanhamento (ou *follow-up*) – que puderam ser encontrados cerca de um ano depois do início dos cursos. Novamente, perguntas sobre a situação de trabalho foram levantadas no segundo questionário. Apesar da ocorrência de atrito (isto é, perda de observações entre a linha de base e o *follow-up*), as amostras finais permaneceram grandes, com a do Rio de Janeiro contendo 2256 indivíduos (1.201 tratados) e a de Fortaleza, 2.517 (1.210 tratados).

A Tabela B.1 contém as estimativas do impacto do Planfor separadamente para cada região metropolitana (Ipea e Cedeplar, 2000). As variáveis de resultado são a proporção de ocupados e a taxa de desemprego. As estimativas para cada grupo experimental estão apresentadas em termos das diferenças nessas variáveis entre os períodos anterior e posterior aos cursos. O impacto é calculado simplesmente pela subtração dessas diferenças entre os dois grupos, ou seja, pelo procedimento conhecido por diferenças em diferenças, a ser tratado em detalhes no capítulo 4.

Os resultados mostram que o programa parece ter tido impacto positivo em termos de ocupação em ambas as regiões.

Especificamente, vemos que a proporção de ocupados aumentou mais entre os tratados do que entre os controles tanto no Rio de Janeiro quanto em Fortaleza, gerando impacto positivo de cerca de 2 pontos de porcentagem (pp) na primeira região e de aproximadamente 3 pp na segunda. No caso da taxa de desemprego, as estimativas indicam que o programa só foi capaz de reduzir essa taxa no Rio de Janeiro. De fato, em Fortaleza, embora a estimativa pontual do impacto seja na direção de aumento da taxa de desemprego, do ponto de vista estatístico, o efeito pode ser considerado nulo, pelo menos ao nível de significância de 10%.

Tabela B.1: Estimativas do Impacto do Planfor para Rio de Janeiro e Fortaleza

	Rio de Janeiro			Fortaleza		
	Tratamento	Controle	Impacto	Tratamento	Controle	Impacto
	0,1064	0,0876	0,0188	0,0914	0,0607	0,0307
Ocupação	(0,0098)	(0,0099)	[0,1000]	(0,3990)	(0,4224)	[0,0621]
	0,0924	0,1174	-0,0250	0,0859	0,0174	0,0685
Desemprego	(0,0127)	(0,0128)	[0,1000]	(0,4134)	(0,4409)	[0,1285]

Fonte: Ipea e Cedeplar (2000).

Nota: os números entre parênteses correspondem aos erros-padrão calculados para as amostras de cada grupo experimental e região metropolitana. Os números entre colchetes referem-se aos p-valores reportados para as estimativas do impacto do programa.

Quadro 2: Impacto das Creches Públicas no Rio de Janeiro sobre a Participação das Mulheres no Mercado de Trabalho

Na cidade do Rio de Janeiro, existe um conjunto amplo de creches que recebem algum financiamento do governo para funcionar. Espera-se que as creches tenham efeitos positivos tanto no desenvolvimento das crianças quanto na inserção das suas mães no mercado de trabalho. As evidências mostram que um desenvolvimento adequado na primeira infância tem efeitos cognitivos e não cognitivos positivos, com repercussões de longo prazo para as pessoas na fase juvenil e adulta. A liberação de tempo que as creches propiciam para maior engajamento das mães com o mercado de trabalho também é considerada importante, especialmente para as famílias de baixa renda.

Em 2007, utilizou-se um mecanismo de loteria na cidade do Rio de Janeiro para selecionar entre 25 mil famílias candidatas a 10 mil vagas a serem oferecidas nas creches municipais com financiamento público no ano de 2008. Explorando essa aleatorização, uma pesquisa foi realizada com cerca de 3.800 famílias entre junho e outubro de 2008 para levantar uma série de informações sobre a situação de trabalho das mulheres.

Metade dessas famílias tinha sido selecionada aleatoriamente para fazer parte do grupo de tratamento e a outra metade para o grupo de controle. Na prática, no entanto, ocorreram os problemas de não comparecimento por parte das famílias do grupo de tratamento e de substituição do programa pelas famílias do grupo de controle. Especificamente, 94% das crianças do grupo de tratamento entraram de fato nas creches cobertas pelo programa, ao passo que 51% das crianças do grupo de controle acabaram conseguindo vagas nesse mesmo conjunto de creches.

Como mencionado no texto, a existência desses problemas requer o uso de métodos complementares ao proposto pelo método de aleatorização. Em Barros et al. (2011), empregou-se o procedimento de variáveis instrumentais – a ser discutido no capítulo 6 – para se estimar um parâmetro conhecido como efeito médio local do tratamento (EMLT). Sendo Y a variável de resultado, T uma variável binária que indica se uma mulher pertence ao grupo de tratamento ou controle ($T = 1$ ou 0 , respectivamente) e Z uma variável também binária que marca quais mulheres efetivamente tiveram ou não seus filhos matriculados nas creches ($Z = 1$ ou 0 , respectivamente), o estudo citado estimou o seguinte parâmetro:

$$EMLT = \frac{E[Y|T=1] - E[Y|T=0]}{P[Z=1|T=1] - P[Z=1|T=0]}$$

Em linhas gerais, esse parâmetro pode ser interpretado como efeito do programa que seria estimado pelo método de aleatorização (o numerador) corrigido para o fato de que nem todos os tratados e controles “cumpriram” o que a seleção aleatória determinou (o denominador).

Note que essa correção é dada pela diferença entre os 94% das mulheres do grupo de tratamento que tiveram seus filhos efetivamente tratados (o $P[Z = 1|T = 1]$ do denominador) e os 51% das mulheres do grupo de controle que descumpriram o determinado pela loteria e conseguiram colocar seus filhos nas creches do programa (o $P[Z = 1|T = 0]$ do denominador).

As estimativas do impacto do programa indicam aumentos relativos de 8% na taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho (de 74% para 79%) e de 27% na proporção de ocupadas (de 36% para 46%). A intervenção parece também ter reduzido a taxa de desemprego das mulheres em 16% (de 50% para 42%).