

Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Fábio Rodrigues de Moura

Avaliação de Impacto de Programas sociais

Introdução

- 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.

Introdução

- 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).

Introdução

- Essa definição de impacto, entretanto, é apenas o ponto de partida.
- 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?

Introdução

- 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.

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?

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) 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?

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Não é evidente que um programa amplamente utilizado tenha 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Não é evidente que um programa amplamente utilizado tenha impacto?

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Não é evidente que um programa amplamente utilizado tenha impacto?

- 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 que avaliar o impacto de um programa social?

a) Não é evidente que um programa amplamente utilizado tenha impacto?

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Demanda pelos mais ricos é evidência de impacto?

- 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?

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Demanda pelos mais ricos é evidência de impacto?

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Demanda pelos mais ricos é evidência de impacto?

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) A relação entre impacto, ambiente socioeconômico e características da população beneficiada

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Impacto potencial versus impacto efetivo

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Impacto potencial versus impacto efetivo

- 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).

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação de impacto como forma de monitoramento

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação de impacto como forma de monitoramento

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação de impacto como forma de monitoramento

- 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 que avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação de impacto como forma de monitoramento

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação de impacto como forma de monitoramento

- 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.