

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.
- 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?

b) 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?

b) 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?

b) 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?

b) 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?

c) 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?

c) 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?

d) 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?

d) 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?

d) 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?

e) 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?

e) 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?

e) 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?

e) 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?

e) 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?

e) 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

f) A questão do 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

f) A questão do custo-efetividade

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

g) A questão do 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- A relação custo benefício de uma política pública ou programa social compara 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- Porém, 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

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

Por que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- 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 que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- Ainda assim, 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- 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 que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- 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 que avaliar o impacto de um programa social?

h) Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

i) 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

i) Heterogeneidade do programa e da população alvo

- 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.

Por que avaliar o impacto de um programa social?

i) Heterogeneidade do programa e da população alvo

- 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.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

- 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.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

- 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.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação *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.
- **Prever a magnitude dos impactos antes que a intervenção seja implantada é o objetivo das avaliações *ex ante* de impacto.**
- **As avaliações *ex ante* buscam estimar os custos e os impactos esperados do programa em questão.**

Quando avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação *ex ante* e *ex post*

- **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.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação *ex ante* e *ex post*

- **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.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação *ex ante* e *ex post*

- 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.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação *ex ante* e *ex post*

- 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.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação *ex ante* e *ex post*

- **Em suma, é um erro achar que a avaliação *ex post* de percurso deve ser realizada o mais rapidamente possível assim que o programa entra em implementação.**
- Muitas vezes é necessário uma maturação adequada do programa para que se possa medir os impactos durante a operação da política.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação *ex ante* e *ex post*

- 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.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação *ex ante* e *ex post*

- 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.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

a) Avaliação *ex ante* e *ex post*

- Outra vantagem da avaliação *ex post* é que 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.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

b) 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*.

Quando avaliar o impacto de um programa social?

b) Diferenças informacionais e metodológicas

- 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.

Modelo de Resultados Potenciais

Introdução

- O problema central da área de avaliação de programas é construir o contrafactual, ou 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.

Introdução

- 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.

Introdução

- 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 autosseleção.

Introdução

- Para entender melhor o que está por trás desse viés, apresentaremos a ideia mais utilizada na área de avaliação, a saber, a ideia de resultados potenciais.
- Elemento crucial para bom entendimento dos resultados potenciais – e da área de avaliação de impacto em geral – é ter sempre em mente a potencial existência de uma situação contrafactual.

Introdução

- Antes de apresentarmos os resultados potenciais, 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.

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.

Comparando os tratados antes e depois

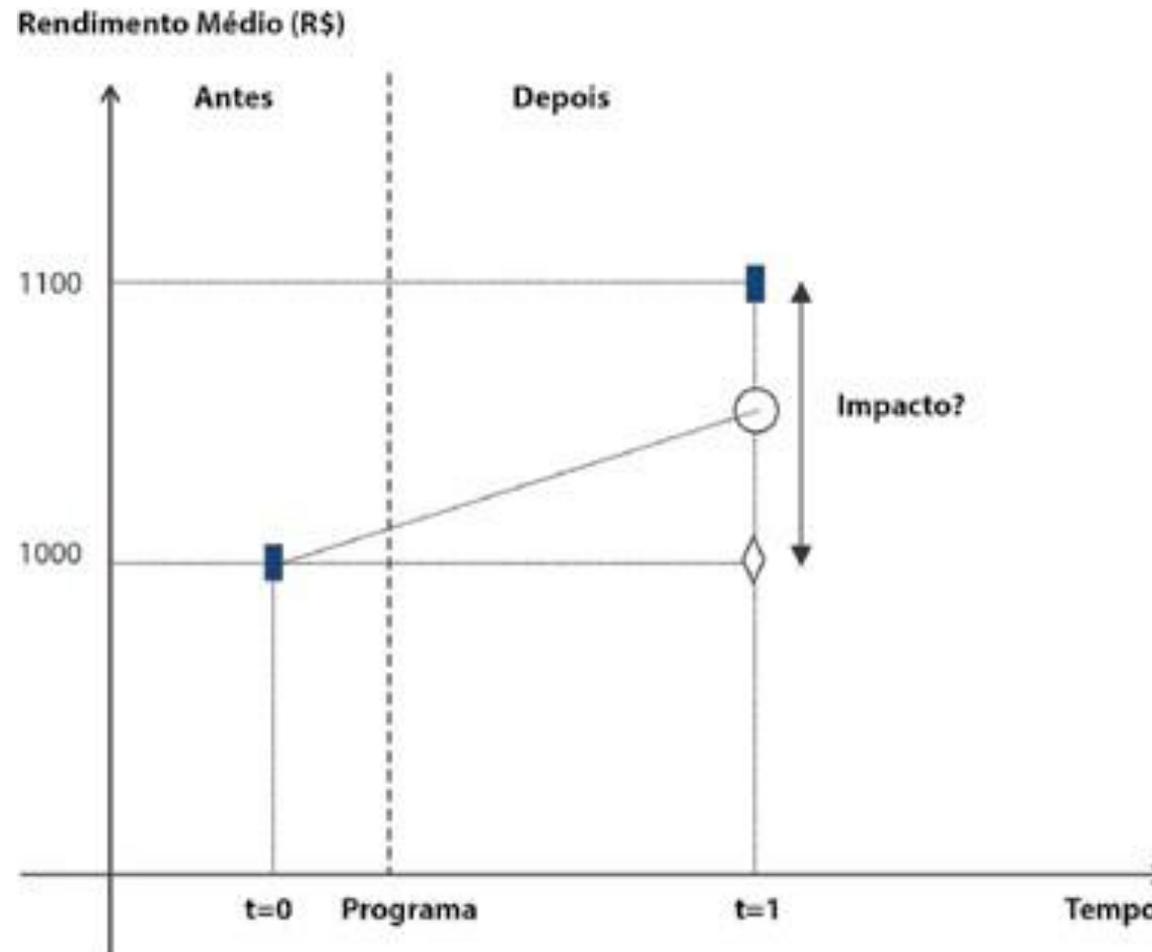
- Pouco antes do começo do programa (por exemplo, no dia da inscrição), todos os participantes responderam a um questionário que levantou informações sobre suas características socioeconômicas, incluindo a situação de emprego e rendimento laboral naquele momento.
- Suponha que o rendimento médio do trabalho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

Comparando os tratados antes e depois

- 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?

Comparando os tratados antes e depois

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



Comparando os tratados antes e depois

- 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.

Comparando os tratados antes e depois

- 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.

Comparando os tratados antes e depois

- 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.

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.

Comparando os tratados com os não tratados

- **As principais razões para isso estão relacionadas com as diferenças nas características observáveis e não observáveis (pelo avaliador) entre os dois grupos.**

Comparando os tratados com os não tratados

- 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.**

Comparando os tratados com os não tratados

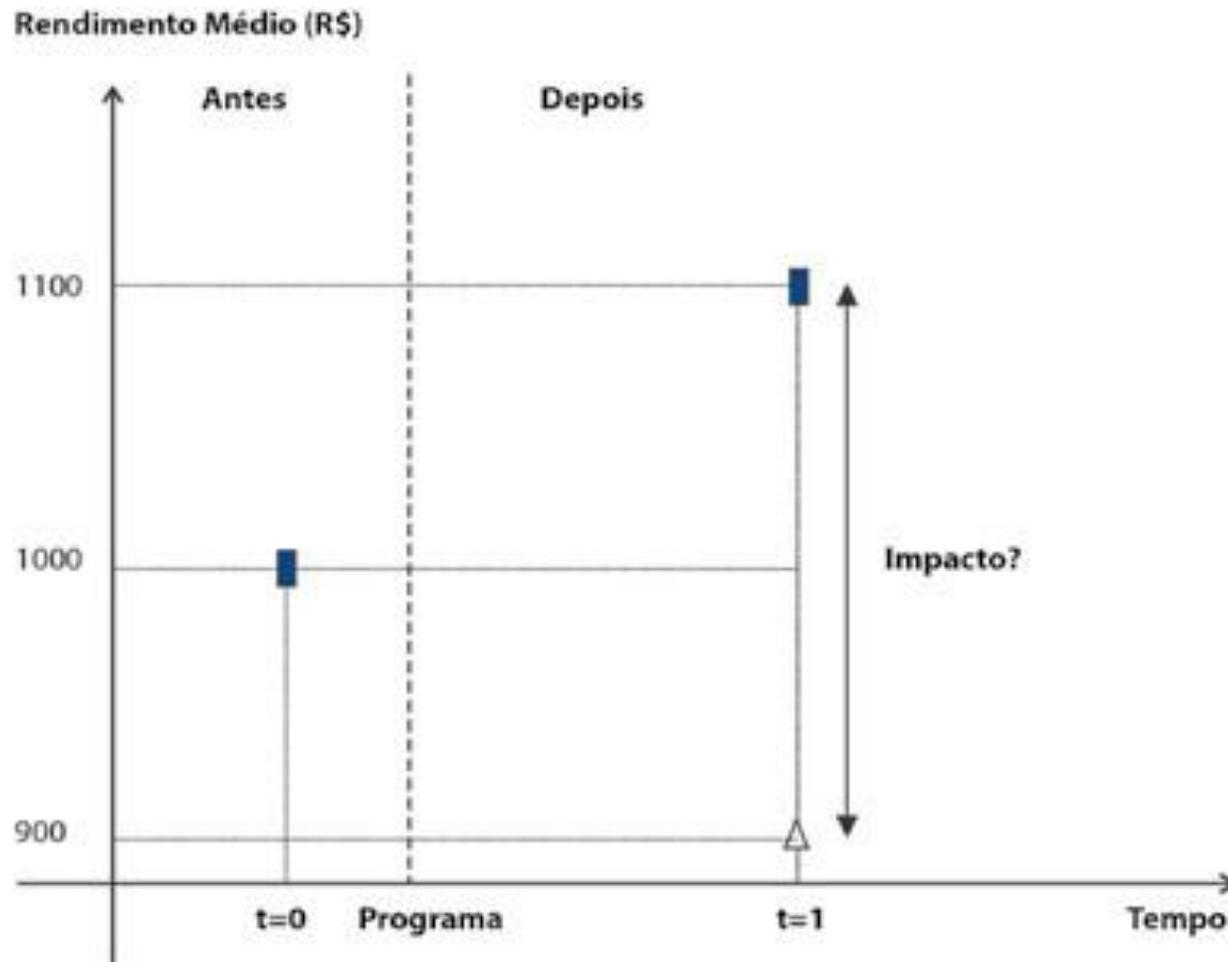
- Para ilustrar esse problema, continuaremos com a situação hipotética da subseção anterior.
- Assim, admita que o segundo questionário usado com os participantes do programa de treinamento tenha sido aplicado a uma amostra de pessoas da mesma localidade que não tenham participado do programa.
- Suponha 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.

Comparando os tratados com os não tratados

- 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.

Comparando os tratados com os não tratados

Figura 2.2: Rendimento médio dos tratados e não tratados



Comparando os tratados com os não tratados

- 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 por que 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.

Comparando os tratados com os não tratados

- Há 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.
- **A ideia então é tentar construir um verdadeiro grupo de controle.**

Comparando os tratados com os não tratados

- Não confunda o grupo de controle ideal (teórico) com um verdadeiro grupo de controle.
- **Por verdadeiro grupo de controle entende-se um grupo de controle construído com base nas hipóteses adequadas e nas melhores práticas para a mensuração do impacto.**

Comparando os tratados com os não tratados

- Podemos resumir os problemas da comparação ingênua entre tratados e não tratados da seguinte forma:
- Por um lado é possível medir, em média, as características observáveis dos indivíduos, sejam aqueles que pertencem ao grupo de tratamento ou ao grupo de não tratados.
- Porém, as características não observáveis são o grande problema.
- Ou seja, problema não está nas características observáveis, mas sim nas não observáveis.

Comparando os tratados com os não tratados

- **Ainda que as características observáveis do grupo de tratados e não tratados sejam, em média, bem parecidas, as características não observáveis geram uma dificuldade natural para a comparação.**