

Construindo uma Cultura de Avaliação pelos Estados

FABIANA ROCHA (*)
GUILHERME TINOCO (**)

Quando são feitas discussões orçamentárias, o governo federal sempre recebe o maior grau de atenção. É importante, entretanto, lembrar que em muitos aspectos os governos estaduais desempenham papel predominante na tomada de decisão e são responsáveis por decisões de gasto em áreas-chave como saúde, educação, entre outras, que determinam a efetividade na proteção social e a capacidade de crescimento de longo prazo da economia. Esse amplo conjunto de gastos e a quantidade de recursos alocada implicam que boas políticas e programas deveriam ser adotados por todos os níveis de governo, sem exceção.

Os resultados de políticas e programas estaduais, contudo, frequentemente não são mensurados e pouco é sabido sobre quais programas funcionam, quais não funcionam e como redistribuir os limitados recursos públicos. O uso de sistemas de avaliação e monitoramento de políticas públicas, ainda que incipiente, vem avançando apenas por parte do governo federal (Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP) e alguns poucos governos estaduais.

Práticas de política baseadas em evidências nada mais são que uma cultura institucional de aprendizado e teste do que funciona e do que poderia funcionar. A informação existente pode ser usada tanto para tomar decisões de política quanto para construir conhecimento para a tomada mais fundamentada de decisões futuras.

Certamente, elas deveriam ser uma preocupação dos governadores, mas os desafios reais para levar adiante a tarefa são grandes e faltam recursos, tempo e habilidade para avaliar cada programa.

Como um governador, que tem outras prioridades políticas, pode instituir práticas baseadas em evidência?

Primeiro, é necessário o forte engajamento dos governadores e das principais autoridades. Não basta uma boa governança se as avaliações são apenas temidas e não são percebidas como importantes para aperfeiçoar os programas. É necessário passar de forma clara a mensagem que a avaliação é um instrumento poderoso para os governadores angariarem apoio para uma nova agenda de política.

Segundo, construir capacidade de avaliação não é tarefa fácil, mesmo que haja o entendimento de que ela é importante. Assim, em termos de pessoal qualificado, uma alternativa interessante consiste na contratação de organizações e instituições focadas em *capacity building*, isto é, que permitam a construção de capacidades em avaliação de políticas públicas no setor público em conjunto com a academia, terceiro setor e organismos multilaterais.

Também existem evidências de que manter um grupo interno ao governo com conhecimento em avaliação traz uma série de benefícios. Este grupo ajudaria a selecionar avaliadores externos, escolher os desenhos de avaliação e a acessar os dados. Por outro lado, esse grupo teria um maior entendimento dos dados e das questões relevantes associadas aos programas do que os avaliadores externos. Assim, poderiam facilitar a comunicação e a transferência de conhecimento entre os responsáveis pelos programas avaliados e os avaliadores externos.

O tamanho da área de avaliação varia muito nas diferentes experiências, assim como a capacitação das pessoas e o local institucional.

No governo federal, a unidade fica, atualmente, no Ministério do Planejamento (MPO). Em termos de organização, vale também destacar que no governo federal, especialmente com a nova configuração do MPO, a unidade de monitoramento e avaliação terá maior proximidade com as unidades de planejamento e orçamento. Essa é uma vantagem, especialmente pensando em passos futuros como o *Spending Review*.

O processo orçamentário é a principal alavanca para a construção de uma agenda de política baseada em evidências. Na equipe responsável pela formulação do orçamento certamente já existem pessoas com algum conhecimento sobre medidas de desempenho, análise custo-benefício etc. que podem ser importantes parceiras nos esforços de avaliação. Além disso, dados de desempenho podem influenciar a formulação do orçamento de diferentes maneiras.

Os governos estaduais mantêm sistemas que coletam dados administrativos, tais como tributários, criminais e educacionais, que poderiam ser usados para avaliação a um custo baixo, principalmente se comparados àqueles relativos à coleta primária. Ainda que seja completamente justificável o cuidado com o compartilhamento de dados devido a questões de privacidade ou preocupação de como os dados serão usados, os pesquisadores precisam ter acesso a esses dados.

Desta maneira, precisam ser definidos acordos de compartilhamento e uso, o que pode ser facilitado pela formação de uma equipe própria de avaliação.

No que diz respeito a financiamento, o ideal é reservar recursos internos para a avaliação do que ficar sujeito às prioridades definidas por avaliadores externos. O governo sabe melhor quais programas precisam ser avaliados. É fundamental, entretanto, entender que não há justificativa, tanto do ponto de vista prático quanto de necessidade, de avaliar rigorosamente todo programa.

Muitos dos desafios de política são comuns a vários estados; assim, é importante um fórum em que governo e pesquisadores discutam as melhores práticas, o que aprenderam das avaliações feitas, compartilhem novas evidências e identifiquem as prioridades de políticas e programas.

Finalmente, além de melhorar suas próprias práticas, os estados podem incentivar os municípios a adotar práticas baseadas em evidências. O impacto disso pode ser grande, uma vez que estados transferiram, somente em participação do ICMS e IPVA, quase R\$ 200 bilhões aos municípios em 2021. As alternativas aí são várias como, por exemplo, incentivar programas que se mostraram bem-sucedidos oferecendo a eles uma maior parcela do conjunto de transferências.

A expressão “política pública baseada em evidências” ganha cada vez mais relevância em diversos espaços. Para alavancar os benefícios da avaliação, os governadores necessitam construir sua capacidade – conhecimento, recursos e dados – para conduzi-la de forma efetiva. Mesmo que o governo entenda a importância de avaliar e monitorar, construir esta capacidade pode ser extremamente desafiador. A boa notícia é que os governos podem escolher uma abordagem que se ajusta melhor aos recursos que têm disponíveis e que as recompensas no futuro podem ser grandes.

() Professora titular do Departamento de Economia da FEA/USP e pesquisadora do Laboratório de Economia do Setor Público.
(E-mail: frocha@usp.br).*

*(**) Mestre em economia pela FEA/USP e colaborador externo do Laboratório de Economia do Setor Público. (E-mail: gtinoco2002@hotmail.com).*