



Uso das evidências nas políticas públicas: em busca de consolidação

Marina Ribeiro e Victor Corrêa

O conteúdo desta publicação representa exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional do FGV EESP Clear e da FGV. Portaria FGV N°19.

Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para
a África Lusófona e o Brasil (FGV EESP Clear)
www.fgvclear.org

SÍNTESE DE EVIDÊNCIAS CLEAR - 10 | OUTUBRO/2021



*CENTRO DE APRENDIZAGEM EM
AVALIAÇÃO E RESULTADOS PARA
A ÁFRICA LUSÓFONA E O BRASIL*

Uso das evidências nas políticas públicas: em busca de consolidação

Marina Ribeiro, jornalista, mestre em Políticas Públicas e assistente de pesquisa do FGV EESP Clear.

Victor Corrêa, jornalista, assistente de pesquisa do FGV EESP Clear.

“**Quando** o governo adota uma política de educação, saúde ou segurança pública, até que ponto o(a) sr(a). concorda ou discorda que o governo deveria levar em consideração...?”

1. A opinião da população.
2. A opinião de organizações como sindicatos, associações comunitárias ou religiosas.
3. Estudos feitos por professores e cientistas das universidades.
4. A opinião de partidos políticos.”

A questão acima nos ajuda a refletir sobre o que deve ser levado em conta na hora de formular uma política pública, além de nos fazer pensar em quais informações podem ajudar a mensurar o sucesso ou a necessidade de reformulação de uma política ao longo do tempo, quando ela estiver sendo adotada na prática e de acordo com os efeitos que atingir. Pensar sobre estes pontos contribui para a busca de soluções mais efetivas (mais baratas também, em muitos casos) para os problemas públicos.

A pergunta que abre este texto fez parte do questionário de 2019 do Projeto de Opinião Pública da América Latina (Lapop) – Barômetro das Américas. Trata-se de uma iniciativa acadêmica de pesquisas para monitorar o clima político nos países da região de maneira comparável e frequente. Realizado bianualmente em 34 países, o Lapop conta com parceiros locais para assegurar sua qualidade – a Fundação Getulio Vargas (FGV) e o Ibope são os representantes brasileiros.

Com base em testes prévios do questionário, foi verificado que parte da população não compreenderia o significado da expressão “evidências nas políticas públicas” – já que seu uso ainda está em processo de consolidação no Brasil – e decidiu-se por inserir uma pergunta aludindo às universidades como espaço de produção científica. A inclusão foi parte da contribuição do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV EESP Clear) à pesquisa organizada pela Universidade Vanderbilt. A repetição dessa pergunta nos próximos anos vai permitir o acompanhamento longitudinal da percepção da população sobre o uso de evidências científicas na esfera pública.

O Clear é uma iniciativa global que pretende desenvolver capacidades em monitoramento e avaliação (M&A) de políticas públicas ao reunir instituições acadêmicas e parceiros doadores de modo a contribuir para o uso de evidências na tomada de decisões em países em desenvolvimento. No Brasil, ela foi implementada em 2015 em parceria com a Escola de Economia de São Paulo (EESP) da FGV.

Entre janeiro e março de 2019, a pesquisa do Lapop ouviu uma amostra representativa de 1.498 brasileiros nas cinco regiões do país. Os entrevistados opinaram sobre formas de governo, instituições do Estado e políticas de redistribuição. Foi a primeira vez na história que uma pergunta sobre o uso de estudos e evidências na formulação de políticas foi utilizada no projeto.

Os resultados mostram alto grau de apoio (83,8% da amostra, com margem de erro de 2,5% para mais ou para menos¹) às políticas públicas baseadas em evidências. As opiniões favoráveis ao uso de dados empíricos produzidos nas universidades como forma de nortear as ações dos governos são maioria em todo o país e nos diversos segmentos da sociedade.

¹ Ver nota técnica em: https://www.vanderbilt.edu/lapop/Brazil_AmericasBarometer_2018-19_Technical_Report_W_101019.pdf

Entre as regiões, por exemplo, o percentual de pessoas favoráveis a levar em consideração as opiniões de cientistas é de 80,9% no Nordeste e de 86,9% na região Sul. Esse apoio fica próximo de 85% entre as faixas etárias até 54 anos, mas é igual a 79,9% entre os mais velhos. A pesquisa revela que o apoio ao uso de evidências chega a 89,8% entre os brasileiros com escolaridade superior ao ensino médio e de 88,3% entre aqueles que ganham mais de cinco salários mínimos por mês.

Importância de evidências para os gestores públicos

Informações científicas, experiências prévias de outras localidades ou mesmo avaliação de programas podem possibilitar a alocação dos recursos público de forma mais eficiente. Os gestores, na posse de informações sustentadas por dados, podem escolher entre diferentes projetos para lidar com determinada situação, garantindo orçamento para mais atividades.

Pesquisadores do Pew-MacArthur Results First Initiative² notaram que alguns fatores ajudam a promover a utilização de dados na formulação e análise de políticas. Eles incluem pressões orçamentárias, a crescente disponibilidade de dados sobre a efetividade das políticas e a existência de legislação local que exija ou apoie o uso de estratégias e políticas baseadas em evidências.

Com a avaliação da política adotada para lidar com certa realidade, é possível saber quão próximos estamos ou não dos objetivos almejados, além de identificar ao longo do processo se é necessário modificar rumos para atingir as metas traçadas. Adicionalmente, a utilização de evidências contribui para fortalecer a accountability e dá aos gestores a capacidade de divulgar de forma mais transparente suas estratégias e, à sociedade, o poder de acompanhar as escolhas e a distribuição dos recursos públicos.

O que é accountability?

Não existe uma palavra única que o expresse o significado de accountability em português. “Buscando uma síntese, accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. (...) Resumidamente, podemos afirmar ainda que accountability nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização.”

Referência: Pinho, J. A. G. D., Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. Revista de Administração Pública-RAP, 43(6).

Uso de evidências em políticas públicas: exemplos no Brasil

Há no Brasil iniciativas relevantes que demonstram o potencial do uso de evidências para o aprimoramento de políticas públicas. Reunimos abaixo exemplos que contam com a participação da equipe do FGV EESP Clear nas atividades de M&A e produção de informações e dados.

O FGV EESP Clear, em parceria com a administração estadual de Santa Catarina, atuou na realização de avaliação de impacto das múltiplas fontes de educação técnica do estado, mapeando e analisando as ofertas e sua compatibilidade com as necessidades dos empregadores. Neste trabalho, participaram também o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Federação das Indústrias de Santa Catarina (Fiesc) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

Uma avaliação de impacto quantitativa foi realizada com o objetivo de mensurar os efeitos do ensino técnico sobre alunos da educação básica catarinense. Os resultados indicam que, entre aqueles que tiveram ensino técnico em comparação com os alunos que não tiveram, houve um aumento da proporção de indivíduos empregados e houve também aumento no tempo médio de experiência no mercado de trabalho. O ensino técnico não teve impacto na probabilidade de cursar o ensino superior. Os alunos do ensino técnico tiveram mais probabilidade de mudar de cidade para trabalhar.

A avaliação achou um descasamento entre as habilidades demandadas pelos empregadores e as

² Conferir estudo em: <https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2014/11/evidencebasedpolicymakingguideforeffectivegovernment.pdf>

ofertas de treinamento disponíveis. Foram identificadas áreas, por exemplo, nas quais o recrutamento de instrutores ainda é um desafio, por conta da falta de profissionais qualificados no mercado. Verificou-se, com a pesquisa, que a educação técnica contribui para o desenvolvimento de habilidades socioemocionais dos alunos.

Outro exemplo é o programa Primeira Infância Melhor (PIM), do governo estadual do Rio Grande do Sul. O PIM consiste em uma atuação intersetorial entre comunidade, família e rede de serviços onde as intervenções ocorrem através de visitas domiciliares que buscam fortalecer o envolvimento familiar que potencialize o pleno desenvolvimento de capacidades físicas, intelectuais, sociais e emocionais das crianças. O PIM está em funcionamento desde 2003. Até 2017, no entanto, nunca havia sido submetido a uma avaliação experimental de impacto.

A avaliação longitudinal possibilita a mensuração de impacto do programa em diversas dimensões do bem-estar ao longo de anos. Esse desenho permite estimar os efeitos nas dimensões avaliadas até a idade adulta, possibilitando que o PIM possa ser ajustado de forma a melhor atender seus objetivos. Trabalhando junto ao estado do Rio Grande do Sul, o Clear desenvolve uma avaliação longitudinal experimental do programa. A avaliação rigorosa dos impactos é importante para fundamentar o debate científico amplo e interdisciplinar sobre políticas públicas de desenvolvimento na primeira infância.

As etapas iniciais desenvolvidas pela pesquisa já impactaram positivamente o processo do programa, identificando pontos de aprimoramento que foram implementados pela coordenação do PIM. Houve aprimoramentos na metodologia utilizada para o mapeamento de potenciais beneficiários. Além disso, o estudo também gerou evidências sobre o tempo de permanência das famílias no programa, que pode fazer com que a política não atinja todo seu potencial de efeito sobre os beneficiários.

Há também uma constante transferência de conhecimento e capacitação em monitoramento e avaliação de políticas públicas dos servidores e gestores públicos integrantes da equipe do PIM. Além disso, devido à pandemia de covid-19 a adaptação do PIM para uma operação de visitação remota é realizada com base em evidências.

A disseminação das capacidades de avaliação no Brasil e no mundo

No Brasil, alguns governos estaduais já dispõem de autarquias capacitadas para a realização de Monitoramento e Avaliação de políticas públicas. Entidades como o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) que possuem economistas, estatísticos e administradores públicos em seus quadros. Essas autarquias monitoram políticas públicas por meio da geração e acompanhamento de indicadores.

Outro bom exemplo é o do Espírito Santo, onde o Instituto Jones dos Santos Neves abriga um sistema formal de M&A, que possui protocolos de seleção das políticas a serem avaliadas, obriga a divulgação de resultados e utiliza pesquisadores ligados às universidades estaduais para assegurar a qualidade das avaliações. O sistema capixaba foi estabelecido por meio de uma lei aprovada na Assembleia Legislativa do estado, o que aumentou o grau de institucionalização e ajudou a promover a cultura de M&A no Espírito Santo, facilitando a absorção da prática pelos atores locais e aumentando a chance de continuidade em caso de troca de governo.

Durante o processo, o FGV EESP Clear apoiou no desenvolvimento do sistema estadual e proveu os legisladores com exemplos e modelos já implementados em outros países. O Clear ofereceu dois cursos de formação em M&A (níveis básico e avançado), totalizando 182 horas de treinamento para servidores de 13 secretarias. O Clear também apoiou a Fundação Jones dos Santos no desenvolvimento de “Guias de avaliação de políticas públicas”, disponíveis no website da instituição. Na ocasião do lançamento do sistema, em 2017, foi realizado um seminário incluindo alguns dos maiores experts em Economia e Políticas Públicas no país.

O FGV EESP Clear trabalha para apoiar outros estados brasileiros na busca por melhores políticas públicas, auxiliando no desenho de sistemas que possibilitem o uso de evidências. O Clear já começou a apoiar os estados de Minas Gerais e Bahia na formulação de sistemas de Monitoramento e Avaliação, e está discutindo com outros estados a possibilidade de implementação de sistemas similares ao do

Espírito Santo, levando em conta a capacidade institucional de cada governo.

Em parceria com o Tesouro Nacional e o Gabinete da Presidência da República, o Clear também apoiou o desenvolvimento de guias “Ex Ante” e “Ex Post” de Avaliação de Políticas Públicas, para apoiar as decisões sobre despesas no âmbito dos programas do governo federal. Os guias foram publicados pelo Gabinete da Presidência da República, em 2017, e seu lançamento ocorreu em seminário na Escola de Administração Fazendária, do Ministério da Fazenda.

Diferentes países possuem mecanismos oficiais para a produção e uso de evidências. Os Estados Unidos, por exemplo, criaram em 2016 a Comissão de Formulação de Políticas Públicas baseadas em Evidências³. A União Europeia possui o Mecanismo de Recomendações Científicas⁴. Austrália, Canadá e Finlândia também desenvolveram modelos próprios para guiar a construção de políticas e estratégias com base em evidências.

Contemplando diferentes formas de utilizar evidências ao elaborar, monitorar e avaliar políticas públicas, é possível ver o valor público que isso pode trazer, garantindo resultados que contemplem melhor as necessidades população e do Estado.

³ Em inglês, *Commission on Evidence Based Policymaking*.

⁴ Em inglês, *Scientific Advice Mechanism*.