



estudos
DEPLAN



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
Departamento de Planejamento Governamental

ESTUDOS DEPLAN

Edição

Nº 10/2018

Avaliação de Impacto de Políticas Públicas
Conceitos, Metodologias e Experiências

Junho/2018



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador: José Ivo Sartori

Vice-Governador: José Paulo Dornelles Cairoli

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

Secretário: Josué de Souza Barbosa

Secretário Adjunto: Melissa Guagnini Hoffmann Custódio

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (DEPLAN)

Diretor: Antonio Paulo Cargnin

Diretora Adjunta: Carla Giane Soares da Cunha

EQUIPE EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin

Juliana Feliciati Hoffmann

FICHA TÉCNICA:

Juliana Feliciati Hoffmann e Ana Júlia Possamai (Coordenação e elaboração)
César Stallbaum Conceição, Fernanda Rodrigues Vargas, Gisele da Silva
Ferreira, Juliana Feliciati Hoffmann, Sílvia Letícia Lorenzetti, Rayssa Miczewski
de Araújo, Vinícius Dias Fantinel (elaboração)

REVISÃO E TRADUÇÃO: Marlise Margô Henrich

CAPA: Laurie Fofonka Cunha

Estudos DEPLAN / Departamento de Planejamento Governamental - RS.
Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2015-

v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Planejamento, Governança
e Gestão, 2015-

ISSN 2447-4576

1. Desenvolvimento regional – Periódico – Rio Grande do Sul. I. Rio
Grande do Sul. Secretaria de Planejamento e Gestão. Departamento de
Planejamento Governamental.

CDU 332.1(816.5)(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer – CRB 10/2016

AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE GOVERNANÇA*

Vincenzo Di Maro¹

Resumo: O texto discute o tema da avaliação de impacto na área de governança, agenda levada ao cabo pelo Programa de Avaliação de Impacto na Governança e Justiça do Setor Público do Banco Mundial. A avaliação de impacto em governança não só é factível, mas também muito promissora. Por essa razão, estudos sobre o tema vêm sendo elaborados. Exemplos nesse sentido são apresentados, demonstrando a importância de focar em pequenas mudanças nos programas, não necessariamente em grandes perguntas. Pequenas mudanças podem ter um impacto muito grande no âmbito da governança.

Palavras-chave: Avaliação de impacto. Governança. Gestão por resultados.

Abstract: The text discusses the impact evaluation in the area of governance, an agenda carried out by the World Bank's Impact Evaluation of Public Sector Governance and Justice Program. Impact evaluations are not only feasible, but also very promising. For this reason, researches on governance subjects have been elaborated. Experiences examples in this sense are presented, which demonstrate the importance of focusing on small changes in programs, and not necessarily on big questions. Small changes may have a very large impact on governance.

Keywords: Impact evaluation. Governance. Managing for results.

* Texto elaborado a partir da transcrição da fala e da apresentação em slides de palestras proferida no Workshop Avaliação de Impacto de Políticas Públicas, realizado nos dias 29 e 30 de novembro de 2017, no Auditório da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG-RS), com o apoio do Banco Mundial.

¹ Economista Sênior do Grupo de Pesquisa para o Desenvolvimento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Coordena o Programa de Avaliação de Impacto na Governança e Justiça (*ieGovern*).

INTRODUÇÃO

O presente artigo discute avanços na avaliação de impacto na área de governança. Primeiramente fornece uma introdução aos conceitos, evidencia a escassez de estudos nessa área e apresenta as atividades do Programa do Banco Mundial de Avaliação de Impacto na Governança e Justiça. São apresentadas algumas experiências de avaliação de impacto no setor. Por fim, enfatiza-se o apoio do Banco Mundial para fortalecer a avaliação de políticas públicas em governança no Brasil.

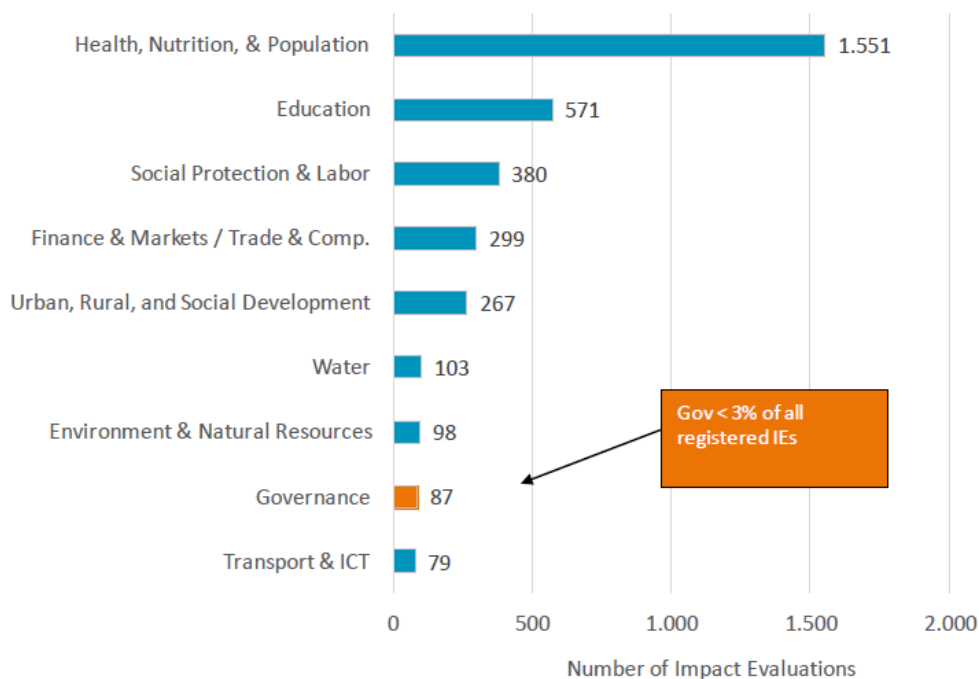
PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO NA GOVERNANÇA E JUSTIÇA DO SETOR PÚBLICO

A área da governança não costuma ter muitas avaliações de impacto. Representa menos de 3% de todas as avaliações que estão registradas no 3ie², com dados de 2015 e 2016, enquanto avaliações nas áreas de saúde, educação, emprego, mercado do trabalho, etc. são abundantes (Figura 1). Diante desse cenário, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) preocupou-se em estender o número de avaliações de impacto e estender também o campo de aplicação.

O Programa de Avaliação de Impacto na Governança e Justiça (*ieGovern*) enfoca basicamente cinco campos: servidor público, aquisições públicas, mobilização de recursos (impostos, tributos, recursos de governos locais, etc.), justiça e governos locais (orçamento participativo, etc.). A avaliação de impacto na área da justiça é igualmente escassa, assim como a pesquisa em geral nesse âmbito. O enfoque nesses cinco campos visa à qualidade da prestação de serviços, à prestação de contas, à justiça eficiente e inclusiva, à transparência, à melhoria do ambiente de negócios e dos gastos públicos.

²A Iniciativa Internacional para Avaliação de Impacto (3ie) administra o Registro de Avaliações de Impacto sobre Desenvolvimento Econômico Internacionais (*Registry for International Development Impact Evaluations – RIDIE*), que se concentra em avaliações de impacto relacionadas ao desenvolvimento em países de baixa e média renda (GERTLER *et al*, 2018).

Figura 1 – Registro de Avaliações de Impacto sobre Desenvolvimento Econômico Internacionais – RIDIE – 2015-2016



Fonte: Iniciativa Internacional para Avaliação de Impacto (3ie).

Políticas de reformas do setor público podem poupar grandes valores em termos de gasto público, podendo a economia gerada posteriormente ser alocada em outros programas ou políticas. Logo, a avaliação de impacto não necessariamente funciona apenas para programas pequenos. Em alguns casos os programas podem ser pequenos e apresentar o potencial de gerar economias bastante grandes em termos de gasto público. Essa é uma visão otimista. Existem pessoas que têm uma visão mais pessimista, que entendem ou não ser possível reformar aspectos da governança, ou que levaria tempo demasiado.

A ideia do Programa de Avaliação de Impacto é concordar com essas premissas, mas não concordar com a conclusão de que não é factível reformar. É claro que, pensando em reformar a governança de um país, a única maneira é mudar as instituições estruturais do país, e isso leva muito tempo. E talvez até requeira, como a história nos ensina, eventos históricos, revolução ou escândalos, que conseguem alterar a trajetória de algumas políticas. Nesses eventos, os escândalos são os mais frequentes, e as revoluções são muito menos frequentes: a cada 200 ou 300 anos. Portanto, o melhor caminho para reformar o que parece não reformável é trabalhar em uma série de pequenas mudanças baseadas em evidências – mudanças incrementais e graduais, mas que, juntas, resultem em uma série de políticas coordenadas, que podem gerar uma mudança geral muito grande.

Nesse sentido, a abordagem do Programa aposta muito mais sobre uma série de pequenas mudanças, em vez de falar sobre reformar instituições em uma perspectiva mais macro. O Quadro 1 traz exemplos resumidos de pequenas ações nos seguintes campos: serviço civil (serviço público), impostos, justiça e governos locais. No primeiro caso, trata-se de ações

de reformas na contratação, motivação e treinamentos de servidores públicos. São dimensões clássicas, nas quais mecanismos inovadores estão sendo testados. No que diz respeito à aquisição, a inovação se encontra especialmente nas compras públicas eletrônicas.

Por sua vez, na área de recursos públicos, existe um esforço para mudar a disposição que as pessoas têm para pagar impostos e tributos. Já no setor judicial, há um empenho em criar incentivos para servidores públicos que trabalham na justiça, incluindo juízes. Esse é um trabalho muito interessante porque não é fácil trabalhar com juízes e convencê-los a usarem dados. E é isso que se tenta fazer, ao mostrar, por exemplo, dados sobre o atraso de cada juiz por tipo de caso julgado. Um juiz poderia ser bem mais eficiente, mas simplesmente não possui a informação quanto a seus atrasos por tipo de caso. Essa informação pode mudar a sua percepção e melhorar seu rendimento. Também há avaliações em relação à assistência judicial, que em muitos países é destinada para as pessoas mais vulneráveis. Hoje, há um alto investimento na transformação da disposição dos dados das cortes e do jurídico para dados eletrônicos. Isso gera mais eficiência e também muita informação, que pode vir a ser usada para mostrar aos próprios juízes como e para quê utilizá-las.

Por fim, registram-se avaliações relativas às áreas de governos locais, especialmente na questão de responsabilidade social, onde o cidadão está envolvido no processo de prestação de contas. Nesse sentido, um exemplo muito importante que nasceu na cidade de Porto Alegre é o Orçamento Participativo. Também há a tentativa de aprimorar o processo de descentralização, bem como, de maneira mais geral, de criar um ambiente melhor para o engajamento do cidadão nas políticas públicas.

O Quadro 1 apresenta um resumo dos tipos de intervenções sendo estudadas no Programa de Avaliação de impacto na governança.

Quadro 1 – Tipos de intervenções sendo estudadas no Programa de Avaliação de impacto na governança

Civil Service	Procurement/Tax	Justice (De Jure)	Subnational government
Hiring	Electronic procurement	Nudges for court staff (judges)	Social accountability
Motivation	Framework agreements (acordo-quadro)	Legal aid	Decentralization
Training	Tax morale/ Compliance	Electronic case management	Citizen Engagement

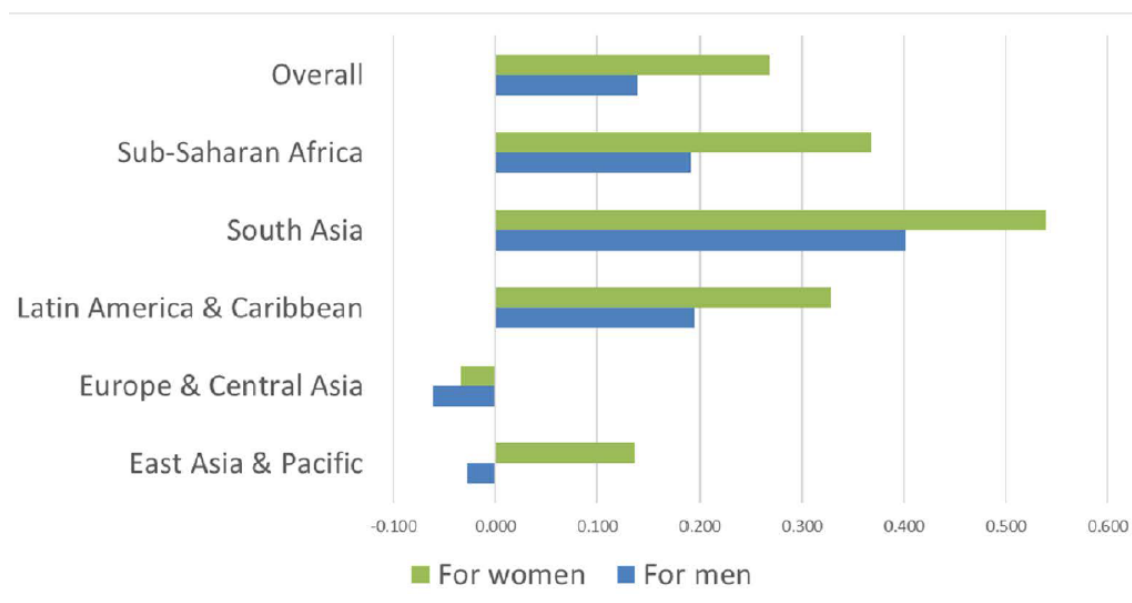
Fonte: Elaborado pelo autor.

Contudo, um grande problema na análise da governança, quando comparada aos demais setores, é a falta de dados ricos e de alta qualidade. Com o intuito de dirimir esse

obstáculo, o Programa *Development Impact Evaluation*³ (DIME), juntamente com o *Governance Global Practice*, trata com empenho a questão da medição. A iniciativa *Bureaucracy Lab*⁴, liderada por Daniel Rogger e Zahid Hasnain, trabalha na construção de bases de dados coordenadas, em termos de indicadores de burocracia.

A Figura 2 traz um exemplo de emprego desses dados: o prêmio salarial do setor público por gênero e por região do mundo, utilizando informações agrupadas de 79 países. Evidencia-se que o prêmio salarial é maior para mulheres em todas as regiões do mundo, com exceção da Europa e da Ásia Central. A informação também está disponível por país, de forma mais detalhada.

Figura 2 – O mercado de trabalho do setor público: Prêmios salariais por sexo e região



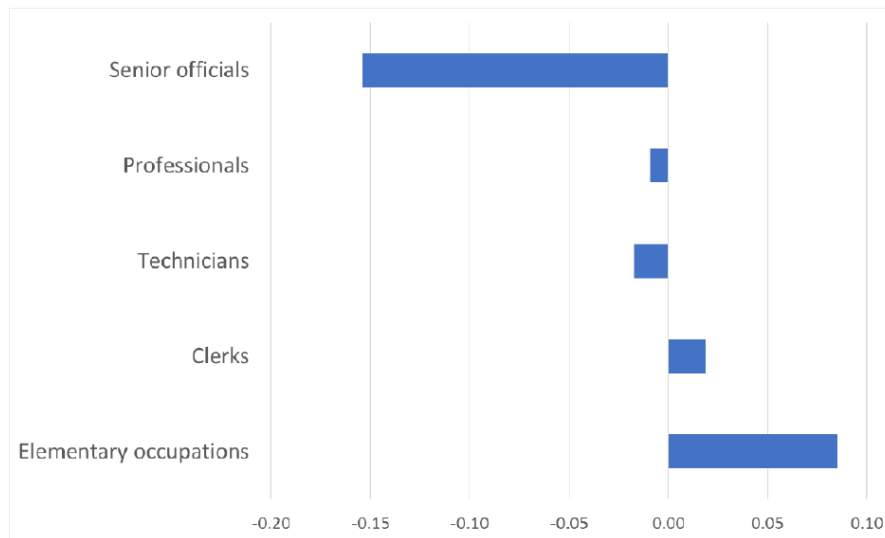
Fonte: Indicadores mundiais de burocracia, vários anos, dados de 79 países.

Já a Figura 3 apresenta o prêmio salarial do setor público desagregado por tipo de emprego, utilizando informações agrupadas dos mesmos 79 países. Verifica-se que, para executivos, profissionais e técnicos do setor público não existe prêmio salarial em relação ao setor privado (Figura 3). Os únicos grupos de ocupação que apresentam prêmio salarial em relação ao setor privado são os de funcionários públicos com empregos mais básicos ou elementares.

Figura 3 – O mercado de trabalho do setor público: Prêmios salariais por ocupação

³ Criado em 2005 e relançado em 2009 como um esforço descentralizado para integrar a utilização da avaliação de impacto no Banco Mundial. (LEGOVINI, 2010)

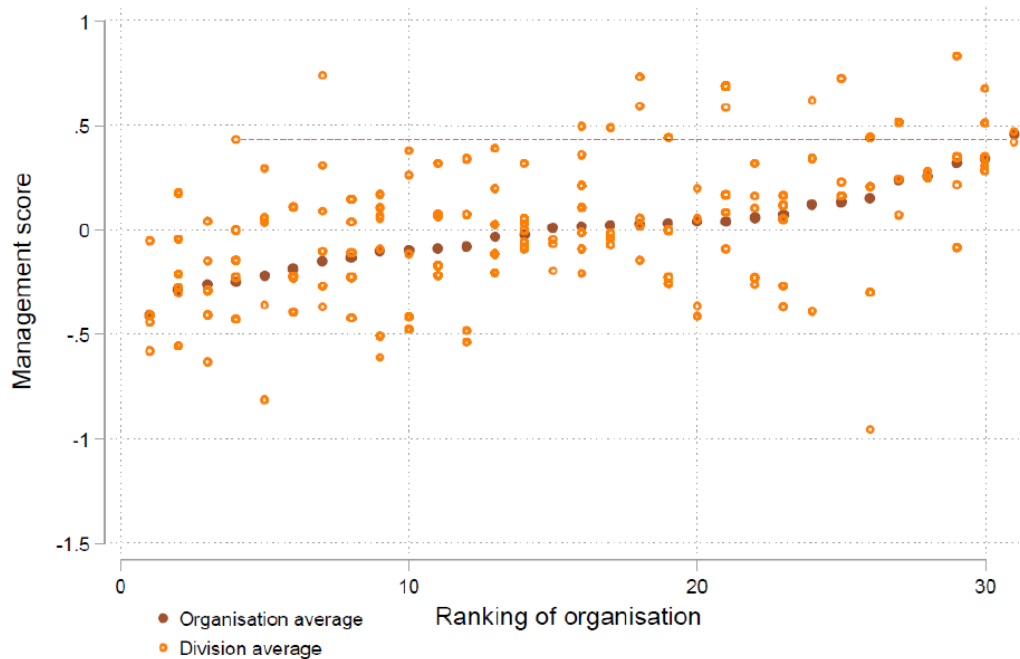
⁴ É uma iniciativa conjunta do *Governance Global Practice* e *Development Economics Research Group*, que visa transformar o conhecimento global sobre a administração do setor público.



Fonte: Indicadores mundiais de burocracia, vários anos, dados de 79 países.

Por fim, a Figura 4 mostra que existe variabilidade em termos de práticas de gestão e capacidade de gestão nas organizações do setor público, bem como entre os profissionais que trabalham nessas organizações. Parte dessa variabilidade é normal por conta das diferentes atribuições dos profissionais. Entretanto, é possível, por meio desse tipo de análise, criar, por exemplo, treinamentos específicos para cada especificidade de trabalho dos servidores públicos.

Figura 4 – Exemplo de diversidade nas práticas de gestão do setor público



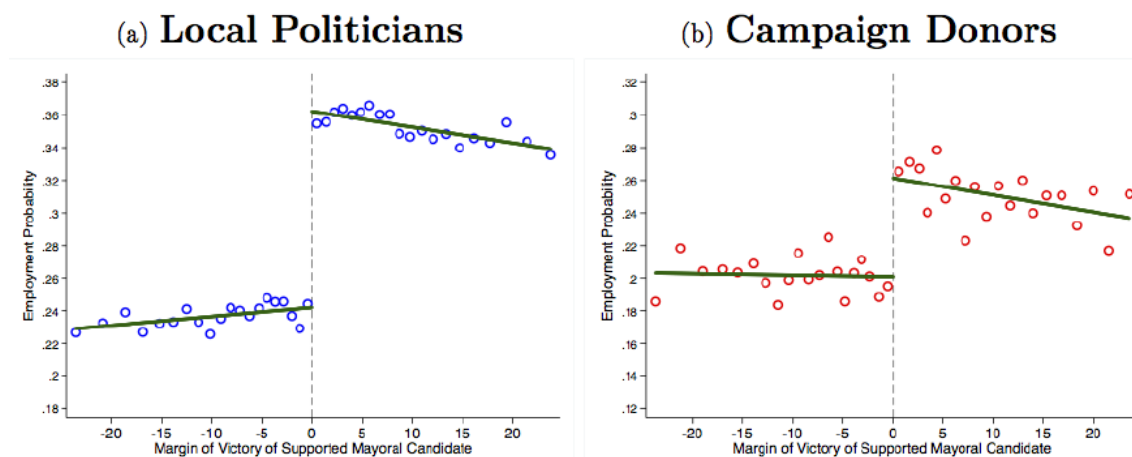
Fonte: Rasul *et al*, 2017, dados de Ghana (2015).

É muito importante que análises desagregadas desses dados sejam feitas no Brasil e nos demais países, pois isso viabiliza uma pesquisa detalhada sobre os servidores públicos. Por exemplo, seria possível verificar com consistência onde se localizam e quais as práticas de gestão do setor público, assim como verificar a variabilidade em termos de práticas de gestão de acordo com a organização e/ou secretaria.

EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO NA ÁREA DA GOVERNANÇA

A avaliação de impacto pode melhorar o nosso entendimento sobre diversos campos, até mesmo a respeito de campos que tradicionalmente são muito difíceis de estudar, por exemplo, a política. O recente estudo de Colonnelli *et al* (2017) mostra como o patrocínio político afeta as políticas. A partir da construção e análise de uma base de dados sobre profissionais que eram ou políticos locais, ou doadores das campanhas de políticos locais, os autores relacionaram cada doador de campanha à sua filiação partidária, demonstrando o que acontece quando o político apoiado ganha a eleição e quando perde a eleição. As análises revelaram que, se os políticos apoiados perdem a eleição, seu apoiador tem uma probabilidade de aproximadamente 20% de ser empregado no setor público local (Figura 5). A situação muda se o político apoiado ganha a eleição: essa probabilidade “salta” para 36% no caso dos apoiadores afiliados locais e para quase 30% no caso dos doadores de campanha (Figura 5).

Figura 5 – Probabilidade de emprego no setor público de políticos locais e doadores de campanhas



Fonte: Colonnelli *et al*, 2017.

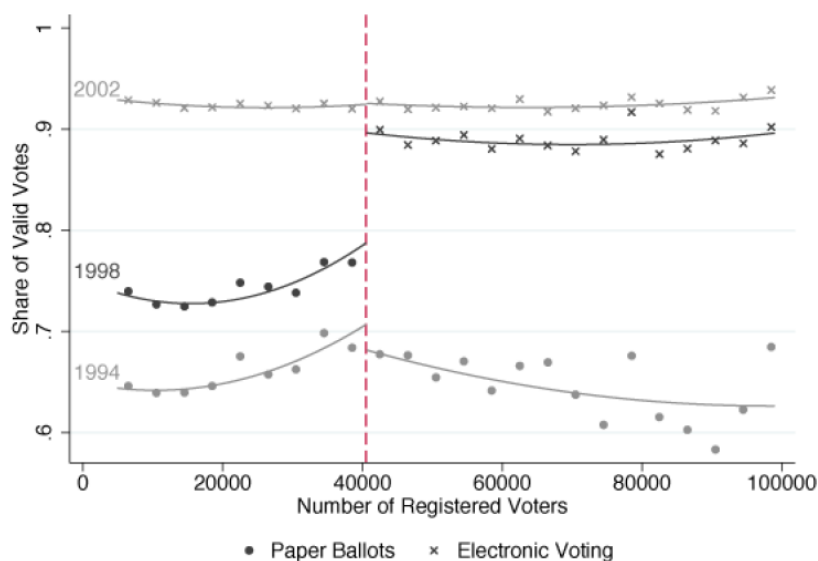
Nota: Nos 4 anos após a eleição de governos locais brasileiros, por posições de margem de vitória do candidato a prefeito apoiado sobre o adversário – eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012 para os políticos locais e de 2004, 2008 e 2012 para os doadores de campanha.

O estudo de Colonnelli *et al* (2017) conclui que existe uma relação muito grande entre a probabilidade de conseguir ou não um emprego no setor público e ser ou não apoiador de

campanhas eleitorais. Esse resultado é preocupante, porque o estudo mostra que as pessoas que foram empregadas por causa de seu apoio ou patrocínio político não são tão qualificadas quanto as outras que não foram empregadas porque não estavam afiliadas ao partido que ganhou as eleições. O estudo indica que a contratação, nos contextos onde o patrocínio político é bastante alto, é feita baseando-se mais na afiliação partidária do que na qualidade e meritocracia do potencial servidor público. Preocupa, pois, que os empregos no setor público sejam usados como recompensa para apoiadores políticos e que onde o patrocínio político é mais alto, a educação é menor. Ou seja, nesse cenário, o montante de apoio fornecido ao partido no poder substitui as qualificações como determinantes das decisões de contratação. Especificamente, os autores verificaram que apoiadores do partido no poder são, em média, 17% mais propensos à desqualificação em termos de educação. Como consequência, há uma pior prestação de serviços públicos. Verificou-se que um aumento no patrocínio em um município está associado a pontuações mais baixas nos testes dos alunos nas escolas públicas locais. (COLONNELLI *et al*, 2017)

Outro estudo destacado é de Fujiwara (2015), que analisa as consequências da implantação da tecnologia do voto eletrônico no Brasil sobre a responsividade política e sobre a saúde infantil. Em 1998, os municípios com mais de 40 mil habitantes substituíram o voto em papel pelo voto eletrônico. O autor avalia que, com a chegada do voto eletrônico, a porcentagem de votos válidos subiu dramaticamente, de menos de 80% para quase 90% (Figura 6). Em 2002, quando as urnas eletrônicas já estavam presentes em todo o País, a porcentagem de votos válidos ultrapassou 90% (Figura 6). O autor conclui que a votação eletrônica melhorou a participação política e promoveu uma emancipação de cidadãos, principalmente entre os menos instruídos.

Figura 6 – Relação entre votação em papel, votação eletrônica, percentagem de votos válidos e número de eleitores registrados nas eleições de 1994, 1998 e 2002 no Brasil



Fonte: Fujiwara, 2015.

Além disso, o estudo aponta que o incremento na participação política também promove resultados na área da saúde. Na medida em que a tecnologia dos estados se integra ao longo do tempo, os gastos do governo se deslocam para serviços de saúde, fazendo com que os gastos na área da saúde registrem um aumento de 19%. Também se verificou um aumento de 19% no número de mães com baixa escolaridade que fazem mais de sete exames pré-natais e uma redução de 6,8% no número de recém-nascidos, de mães sem o ensino primário, que nascem abaixo do peso. O estudo evidencia que os resultados positivos vão para além de um primeiro estágio, de incremento da participação política, e avançam para um segundo estágio de impactos positivos na área da saúde.

Por fim, vale mencionar o estudo não experimental de Gonçalves (2014), que avalia se o orçamento participativo nos municípios brasileiros, realizado durante o período 1990-2004, afetou o padrão dos gastos municipais das condições de vida da população. O autor conclui que os municípios que utilizam o orçamento participativo favoreceram uma alocação de gastos públicos correspondente às preferências populares, canalizando um percentual maior dos recursos para investimentos em serviços de saneamento e saúde. Isso, por fim, proporciona uma redução nas taxas de mortalidade infantil. A conclusão do estudo indica que promover uma interação mais direta entre a população e as decisões na política orçamentária pode afetar tanto a forma como os recursos locais são gastos quanto o resultado do padrão de vida da população. Não obstante, o estudo não demonstra quais são os mecanismos que explicam esse resultado positivo, em termos de gasto público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma avaliação de impacto experimental na área da governança poderia responder perguntas tais como sobre a melhoria, por exemplo, da confiança no governo, e investigar, além do impacto, as suas causas ou outros possíveis mecanismos. Pode responder também a questões sobre o que mudar nas regras de participação de um programa, como nos processos do orçamento participativo. Nesse caso, se o uso de tecnologia poderia melhorar o processo ainda mais, por exemplo. Também avaliar qual é a interação com a capacidade do usuário, do cidadão que usa o sistema, que usa o processo. A avaliação de impacto pode responder a essas perguntas que outros estudos, com outras metodologias, não necessariamente conseguem responder.

A avaliação de impacto em governança não só é factível, mas é muito promitente. Por esse motivo existem alguns estudos sendo desenvolvidos atualmente. A evidência não precisa ser, necessariamente, relacionada a grandes perguntas. É importante focar em pequenas mudanças, porque essas podem ter um impacto muito grande.

Também é importante realçar que a questão da medição dos resultados é tão importante como a questão da experimentação. O DIME, e outras unidades do Banco Mundial (como o setor de Governança), podem apoiar nesse processo.

REFERÊNCIAS

COLONNELLI, Emanuele; TESO, Edoardo; PREM, Mounu. *Patronage in the Allocation of Public Sector Jobs*. 2017. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/files/edoardoteso/files/edoardoteso_jmp.pdf>. Acesso em: 03 de maio de 2018.

FUJIWARA, Thomas. Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health: Evidence from Brazil. *Econometrica Journal of The Econometric Society*, Vol. 83, Nº 2, pp. 423-464. 2015.

GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ, Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J.. *Avaliação de Impacto na Prática*. Washington, D.C.: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2018.

GONÇALVES, Sónia. The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. *World Development*, Volume 53, pp. 94-110. 2014.

LEGOVINI, Arianna. *Development impact evaluation initiative: a World Bank-wide strategic approach to enhance developmental effectiveness*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2010. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/689141468161083406/Development-impact-evaluation-initiative-a-World-Bank-wide-strategic-approach-to-enhance-developmental-effectiveness>>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

RASUL, Imran; ROGGER, Daniel; WILLIAMS, Martin J.. Management and Bureaucratic Effectiveness: A Scientific Replication. *Under review: Economic Journal*. 2017. Disponível em: <https://martinjwilliamsdotcom.files.wordpress.com/2017/06/css_replication_ej.pdf>. Acesso em: 04 de maio de 2018.