

## Por que avaliar políticas públicas?<sup>1</sup>

*Fernando B. Meneguim<sup>2</sup>*

*Igor Vilas Boas de Freitas<sup>3</sup>*

O amadurecimento da sociedade democrática brasileira faz com que o Estado seja cada vez mais questionado no desempenho de suas funções, bem como na efetividade de suas ações para mudar a realidade socioeconômica do País.

Nesse sentido, cresce a importância do estudo das políticas públicas, que deve abarcar desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até a fundamental avaliação de impactos, sejam potenciais - em uma avaliação *ex-ante*, que estabelece expectativas e justifica a aprovação da política - sejam reais, medidos durante ou após sua execução.

As políticas públicas consistem em iniciativas dos governos (federal, estaduais ou municipais) para suprir uma demanda, uma necessidade da sociedade que supostamente se identifica e se elege previamente à ação estatal.

São três as questões que merecem atenção no estudo das políticas públicas brasileiras:

1. Reconhece-se a existência do problema que se deseja tratar? Ou a intervenção governamental será uma solução em busca de um problema? Em Economia Política há muitas situações em que tal pergunta não terá resposta trivial ou de consenso. Por exemplo, construir creches em comunidades onde as mães não têm o hábito de trabalhar fora. Pode ser que a construção de

---

<sup>1</sup> Este texto é baseado no trabalho “Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: Metodologia e Estudos de Caso”. O estudo integral consta do Texto para Discussão nº 123 do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, disponível no seguinte link: [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm).

<sup>2</sup> Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo e Diretor do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Pesquisador do Centro de Investigação em Economia e Finanças (CIEF/UnB) e do Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (LAPCIPP/UnB).

<sup>3</sup> Mestrando em Economia pela Universidade de Brasília. Engenheiro Eletrônico pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Consultor Legislativo e Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Pesquisador do Instituto de Análise Econômica do Direito (IAED).

creches seja desnecessária, mas é igualmente possível que as mães não trabalhem fora justamente porque não existem creches onde deixar seus filhos. Supondo-se que o problema existe e que é conhecido, cabe avaliar como a política eleita ajuda a mitigá-lo. Nessa linha formula-se a segunda pergunta;

2. Há relação de causalidade entre a intervenção governamental (“tratamento”) e o problema existente? Em que magnitude a política pública contribuirá para solucionar o problema diagnosticado? Por fim, deve-se também questionar se:

3. Há alternativa eficaz e de menor custo?

A avaliação anterior à implementação de determinada política pública procura antecipar seus efeitos e estabelecer parâmetros de aferição do seu desempenho. A entidade responsável pela formulação do projeto deveria se encarregar de elaborar a referida análise de impacto e submetê-la ao escrutínio social. Reconhece-se que a Administração Pública precisa evoluir nesse processo, que assegura publicidade e transparência dos investimentos públicos, além de contribuir com o aprimoramento da política antes de sua implementação.

Algumas agências reguladoras realizam consultas públicas como forma de escrutínio prévio de suas decisões, embora o conteúdo e a maneira como o processo é apresentado e conduzido nem sempre permitam uma análise realmente minuciosa da política proposta. Ainda há muito temor e despreparo para lidar com avaliações quantitativas, de forma que o debate sobre eficácia e eficiência mantém-se superficial.

O Poder Executivo tem aprimorado a qualidade das análises *ex ante*, por exemplo, nos projetos de Parceria Público-Privada (PPP), que, por exigirem vultosos investimentos privados e garantias reais do poder público, só saem do papel após avaliações realmente criteriosas de viabilidade. No entanto, apenas alguns projetos de infraestrutura de grande porte têm recebido esse tratamento mais rigoroso. Os programas sociais, para os quais se destina a maior parte do orçamento, ainda são justificados e aprovados com base em análises superficiais. Via de regra, o máximo que se chega é identificar o público alvo potencial de determinado programa, sem questionar se, de fato, o programa irá atender aos objetivos propostos ou se há alternativas mais eficazes para resolver o mesmo problema.

Nas avaliações que acontecem durante ou após o curso de uma política pública, há a vantagem de se conhecer alguns dos efeitos produzidos, de tal forma que é possível

comparar a realidade com o planejado, analisar as alterações nas principais variáveis envolvidas e as consequências geradas no estrato da sociedade que se pretendia atingir. É preciso ter em mente, contudo, que uma avaliação *ex post* também é um “exercício de abstração”, na medida em que o impacto de um programa é definido como a diferença – medida na variável de interesse (salário, nível de emprego, penetração de um serviço público, etc) – entre o valor médio atingido por seus beneficiários e o mesmo valor aferido em uma população com características semelhantes, mas que não teve acesso ao programa.

Como laboratórios sociais perfeitamente controlados são virtualmente impossíveis de serem montados, há basicamente dois desafios, de naturezas distintas, para se obterem estimativas fidedignas do efeito de um programa:

- a) isolar o efeito colateral de fatores, observados ou não, que possam influenciar o resultado a ser aferido; e
- b) alocar recursos e estabelecer procedimentos obrigatórios para coleta periódica dos dados necessários à avaliação, apresentação dos resultados e eventual redirecionamento das políticas.

Há técnicas e modelos que permitem superar os obstáculos e atingir resultados satisfatórios para aferir se uma política pública está atingindo seu objetivo ou não. Um método bastante utilizado é o da diferença em diferenças, que consiste em comparar duas populações com características semelhantes, sendo que apenas uma foi afetada pela política pública que se quer avaliar. Assim, ficam evidenciados dois grupos: o de controle, cujos integrantes não receberam a política pública a ser avaliada, e o intitulado grupo de tratamento, cujos membros se beneficiaram da política. A aferição do impacto na variável escolhida baseia-se nos dados de ambos os grupos, antes e depois da execução da política pública.

Em suma, o que se vê hoje é que a decisão de sistematizar o controle dos programas governamentais é uma decisão muito mais política que técnica. A avaliação de políticas públicas é uma prática que agrega transparência à Administração Pública, que torna mais eficiente o gasto do governo e que, em última instância, honra o cidadão pagador de tributos. Sabendo da existência de uma forte restrição orçamentária, é essencial avaliar para saber como e onde aplicar os recursos públicos escassos.