

Avaliação Econômica

de projetos sociais

Capítulo 1

Avaliação de Impacto de Programas Sociais

Por que, para que e quando fazer?

Ricardo Paes de Barros
Lycia Lima

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. Mas, será que, na prática, as políticas públicas e os projetos sociais do terceiro setor atingem os objetivos para os quais foram desenhados?

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. 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). Essa definição de impacto, entretanto, é apenas o ponto de partida. Os demais capítulos deste livro se encarregarão de aprofundar essa discussão e apresentar os diferentes métodos existentes para a estimação do impacto.

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?

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.

Este livro busca descrever a metodologia necessária para a realização de avaliações de impacto. Entretanto, antes de iniciar a discussão metodológica, é fundamental entender por que, para que e quando avaliar programas sociais.

1.1. 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?

1.1.1. 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? 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.

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.

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 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.

1.1.2. 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.

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?

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.

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.

1.1.3. 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.

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.

1.1.4. 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.

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.

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).

1.1.5. 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.

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. 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.

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 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.

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.

1.1.6. A questão da relação 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. 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.

1.1.7. A questão da relação 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. Mesmo diante da evidência de que um programa tenha impacto, é essencial, ainda assim, estimar a magnitude desse impacto para que se possa verificar se o valor dos benefícios produzidos superam os custos demandados. Muitas vezes, diferentes ações com objetivos análogos não diferem substancialmente com relação ao seu custo. Nesses casos, são as diferenças na magnitude do impacto que irão determinar qual o programa tem a melhor relação custo-benefício.

Em princípio, é possível argumentar que todos os programas com relação custo-benefício favorável deveriam ser implementados. Essa certamente é a regra quando não existe interdependência entre os programas. De fato, se os benefícios e os custos de um programa não dependem da existência ou operação dos demais, então não existe razão para que todos os programas com relação custo-benefício favorável não sejam simultaneamente implementados.

No entanto, em geral, os benefícios e custos de programas alternativos dependem da existência ou operação de seus concorrentes, e as relações custo-benefício são estimadas supondo que eles não foram nem serão implementados. Nesse caso, o procedimento decisório deve ser necessariamente sequencial. Primeiro decide-se sobre a implementação do programa com a melhor relação custo-benefício. Em seguida, novas relações custo-benefício são recalculadas para os programas não implantados, levando em consideração que aquele de melhor relação custo-benefício foi efetivamente implantado. Após

essa reavaliação, caso ainda exista algum programa com relação custo-benefício favorável, o melhor deles deve ser implantado e o procedimento novamente conduzido. Note que essa análise sequencial requer a estimação do impacto de cada programa tanto na ausência quanto na presença dos demais.

1.1.8. Por que não investigar diretamente a propensão a pagar?

A seção anterior demonstrou que, em última instância, o objetivo da avaliação de impacto deve ser investigar a relação custo-benefício de um programa. Para tanto, realiza-se uma comparação entre 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.

Nesse sentido, 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.

Caso a mensuração da magnitude de cada impacto, seguida de sua valoração, fosse a única alternativa para se obter o valor dos benefícios, sem dúvida, a avaliação de impacto seria essencial para a estimação da relação custo-benefício de um programa. 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. As técnicas utilizadas para a investigação da “propensão a pagar” podem ser classificadas em dois grandes grupos: (i) comportamental e (ii) não comportamental.

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 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.

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. Ao contrário da avaliação de impacto, não é necessário primeiramente decompor o impacto nos seus diversos componentes e posteriormente valorar cada um deles individualmente. Sendo assim, dado que a avaliação de impacto se apresenta como instrumento mais complexo e que via de regra exige maior esforço, qual seria então a justificativa para a sua utilização?

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.

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 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. 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.

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 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.

1.1.9. 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. 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. 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.

1.2. Para que avaliar o impacto de um programa social?

Avaliações de impacto têm, em geral, uma multiplicidade de usos que podem ser categorizados em dois grandes grupos: (i) uso interno e (ii) uso externo. O uso interno de uma avaliação diz respeito à sua utilidade para a tomada de decisões sobre o próprio programa avaliado. O uso externo de uma avaliação é relativo à utilização dos resultados dela como instrumento para o desenho ou a melhoria do desenho de outros programas similares.

1.2.1. Sobre o uso interno: o aperfeiçoamento do desenho, funcionamento e gestão do programa avaliado

Em seu uso interno, a avaliação de impacto serve como insumo para a tomada de decisão sobre o próprio programa. Nesse sentido, ela pode

ser utilizada com vários objetivos, dependendo do usuário a que se destina. Quando os usuários dos resultados são aqueles responsáveis pela continuidade ou descontinuidade do programa, a avaliação de impacto é tipicamente utilizada como veredicto. Enquanto resultados positivos justificam a permanência ou ampliação de um programa, a ausência deles dá suporte à desativação progressiva ou imediata do programa. Em resumo, em primeiro lugar, uma avaliação de impacto serve para (i) justificar a existência de um programa e (ii) decidir sobre sua desativação, continuidade ou expansão.

Outra utilidade interna potencial da avaliação de impacto é fornecer insumos para a promoção de melhorias no desenho do programa. Para tanto, é fundamental que a avaliação não apenas obtenha estimativas da magnitude do impacto, mas também identifique os fatores determinantes do impacto. Saber como a magnitude do impacto varia com os parâmetros que definem a intervenção é a única maneira pela qual uma avaliação pode contribuir para a reformulação dos princípios que embasam o programa, possibilitando assim o aperfeiçoamento do seu desenho e a adequação do seu marco lógico.

O impacto de um programa, entretanto, não é determinado apenas por seu desenho. A natureza dos beneficiários e a forma e o grau com que eles utilizam as ações do programa também influenciam a magnitude do impacto. Assim, à medida que a avaliação revela como a magnitude do impacto do programa varia com a forma e o grau de utilização dos serviços e o tipo de beneficiário, ela se torna um instrumento de extrema utilidade ao gestor responsável pela operação do programa. A partir dessas informações, o gestor é capaz

de realizar ajustes finos no programa, podendo, potencialmente, readequar a natureza dos serviços e bens oferecidos às necessidades dos beneficiários e assim promover maior efetividade do programa em questão.

Por fim, deve-se ressaltar ainda que o impacto do programa também depende da forma como a gestão e operação do programa é conduzida. Assim, uma avaliação de impacto que contemple informações sobre a sensibilidade da magnitude do impacto às variáveis relacionadas à gestão e operação do programa fornece informações valiosas para o aperfeiçoamento ou reformulação do sistema de gestão e operação.

1.2.2. Sobre o uso externo: para o desenho e aperfeiçoamento de programas similares

O uso externo de uma avaliação de impacto está relacionado com a sua utilidade para auxiliar no desenho, na implementação ou na gestão de outros programas similares em contextos distintos. Nesse sentido, avaliações de impacto funcionam como bens públicos, à medida que beneficiam uma população muito maior que aquela que originalmente participou do programa e financiou a avaliação.

Dentre a grande variedade de usos externos de uma avaliação de impacto, talvez o de maior importância seja a identificação de melhores práticas. Gestores em toda parte estão continuamente em busca dos melhores programas, ações e práticas que permitam

alcançar seus objetivos da forma mais eficaz possível. Em todo momento, dada a tecnologia social existente, há um conjunto de práticas com as melhores relações custo-efetividade. A identificação dessas intervenções requer avaliações de impacto de ampla variedade de programas com objetivos similares. Assim, é indiscutível que a identificação das melhores práticas e, portanto, avaliações de impacto são fundamentais para o aprimoramento da eficácia dos programas sociais em vigor.

A avaliação dos impactos de um programa, quando associada à avaliação de seu custo, permite compará-lo com as alternativas disponíveis em termos de suas relações custo-efetividade. A sua posição relativa àqueles programas que representam as melhores práticas define o seu potencial de expansão e difusão. Programas com relações custo-efetividade mais favoráveis estão em evidência como candidatos tanto para a expansão nos locais onde atuam quanto para a adoção em outras áreas (desde que seu impacto seja robusto a mudanças nos contextos socioeconômicos e culturais).

Assim, para que a utilização externa das avaliações de impacto seja a mais ampla possível, é essencial que essas investiguem não apenas o tamanho do impacto, mas também a interação dele com características do ambiente socioeconômico e cultural em que as avaliações se inserem. Esse é o conceito de validade externa que, em outras palavras, determina em que medida o impacto estimado de um programa pode ser extrapolado para diferentes contextos. Trata-se, fundamentalmente, de uma avaliação da robustez ou da sensibilidade do programa ao contexto.

Frequentemente, os programas avaliados se mostram sensíveis ao contexto em que se inserem. Essa sensibilidade, entretanto, não é de forma alguma indicação de que o programa não possa ser ajustado para outro contexto. A constatação da sensibilidade do impacto do programa ao seu ambiente deve ser utilizada apenas como alerta para que a expansão do programa seja feita de forma cuidadosa, adequando-o às características específicas do novo contexto. Nesses casos, é importante que as avaliações de impacto estabeleçam não apenas o grau de sensibilidade do impacto do programa como um todo ao contexto, mas fundamentalmente estabeleçam quais aspectos do programa determinam essa sensibilidade (ou, em outras palavras, como a magnitude do impacto depende do contexto).

Esse tipo de informação é fundamental para sinalizar quais cuidados devem ser adotados na difusão do programa, mas nada dizem sobre quais os ajustes necessários no seu desenho para que o seu impacto seja invariante ao contexto. Para que esses ajustes possam ser identificados, seria necessário que as avaliações também indicassem como os parâmetros do programa devem ser ajustados em cada situação para que sua eficácia seja preservada nos mais distintos ambientes. Esse é um dos grandes desafios de uma avaliação de impacto: avaliar a sensibilidade do impacto ao contexto e identificar as adequações necessárias para que o programa seja apropriado às mais variáveis circunstâncias.

1.3. Quando avaliar o impacto de um programa social? *Avaliações ex ante versus ex post*

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.

1.3.1. Sobre a necessidade de avaliações *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. Em geral, justificativas desse tipo se baseiam em estimativas de custos e impactos esperados do programa em questão. Prever a magnitude dos impactos antes que a intervenção seja implantada é o objetivo das avaliações *ex ante* de impacto. Embora o objetivo primordial da avaliação *ex ante* seja justificar a adoção de dado programa, é possível

e recomendável que avaliações *ex ante* sejam também utilizadas para decidir sobre o melhor desenho da intervenção.

Uma vez elaborados e implementados, programas sociais muitas vezes permitem ajustes ao seu desenho durante a fase de operação. 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.

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. 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.

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.

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.

Por fim, vale ressaltar que as avaliações *ex post* de encerramento têm a grande vantagem de evitar o conflito entre o momento da avaliação e o prazo de maturação do impacto do programa. Nesse caso, 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.

1.3.2. 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*.

Todo trabalho avaliativo é sempre o resultado da combinação de teoria com evidência empírica. No entanto, não há uma recomendação preestabelecida sobre os pesos que devem ser atribuídos à teoria ou à evidência empírica em avaliações de modo geral. Em uma avaliação *ex post* cuidadosa, na qual uma grande quantidade de informações pertinentes e fidedignas foi coletada, o papel da teoria tenderá naturalmente a ser dominado pelo da evidência empírica. Já 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.

1.4. Considerações finais

Na nossa sociedade, formuladores de políticas continuamente propõem grande variedade de soluções visando atender às mais diversas necessidades da população. Entretanto, dada a escassez dos recursos disponíveis, nem todas essas soluções podem ser efetivamente implementadas. É necessário, portanto, escolher bem. Quais das propostas apresentadas abrangem a maior parte das necessidades da população ao menor custo? Em outras palavras, quais dessas propostas representam o melhor uso do orçamento disponível?

Um dos instrumentos fundamentais para se obter a resposta a essas questões é a avaliação de impacto, que permite isolar a contribuição de ação específica no alcance dos resultados de interesse. No entanto, isolar o impacto de uma ação não é tarefa fácil. Este livro trata das metodologias disponíveis para identificar e estimar o impacto de intervenções implementadas por agentes governamentais ou não governamentais.

Neste capítulo inicial, procuramos apresentar ao leitor por que, para que e quando se deve realizar a avaliação de impacto. A nossa discussão sinaliza que a avaliação de impacto é uma ferramenta valiosa que serve a propósitos múltiplos, sendo assim relevante não apenas para aqueles diretamente envolvidos no programa, mas potencialmente para vários outros agentes da sociedade.

Exercícios

- 1) Quais são as possíveis motivações para uma avaliação de impacto?
- 2) 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 eles vivem. Do que mais depende o impacto do programa?
- 3) Explique a importância da avaliação de impacto em um cenário onde os recursos são escassos e diferentes programas competem pelos mesmos recursos.
- 4) Existem essencialmente três momentos na execução de um programa em que avaliações de impacto podem ocorrer. Explique cada caso.
- 5) Explique os conceitos de uso interno e uso externo de uma avaliação.