

Conectando Pesquisa a Gestão Municipal: Avaliações de impacto influenciam a formulação de política pública?*

Diana Moreira
U.C. Davis & BREAD

Juan Francisco Santini
Innovations for Poverty Action

1 Introdução

O processo pelo qual políticas são escolhidas e postas em práticas é complexo. Envolve vários atores com interesses diversos, muitas vezes com objetivos que pouco se relaciona com o bem estar do público atingido pela política. Mas mesmo quando a políticas pública é concebidas com a melhor das intenções, objetivando sanar um problema do público, a solução não é facilmente atingida.¹ Apenas a boa intenção não faz uma boa medicina. A boa medicina requer uma serie de passos que em conjunto levam ao progresso e melhora do paciente. Antes de propor o tratamento, consulta-se o que já *comprovadamente* funcionou numa parcela grande de pacientes e tem conhecimento dos eventuais efeitos colaterais. Uma vez que o tratamento é dado, o acompanhamento continua, observando-se erros de percurso, alterando o tratamento até que o problema seja sanado ou ao menos suavizado. Nem sempre existe um tratamento comprovado, e a médica trata o paciente de forma ainda mais cautelosa com doses menores e maior acompanhamento, às vezes até construindo essa comprovação do tratamento. A resolução de problemas depende desse processo sistemático de busca de acertos e erros de tentativas passadas, e contínuo acompanhamento de acertos e erros futuros. A vida do gestor público é bem

*Agradecemos os comentários de Diana Kaplan Barbosa e Richard Martins da Cunha que contribuíram para melhoria desse capítulo. Em conjunto com Diana Moreira e Juan Francisco Santini, Gautam Rao (Harvard University & NBER) e Jonas Hjort (Columbia University & NBER & BREAD & CEPR) são também autores do artigo original em inglês ao qual esse capítulo se baseia. Qualquer referência a esse capítulo deve citar o artigo original (Hjort *et al.*, 2021). Erros nas análises adicionais apresentadas, adaptações e tradução devem ser atribuídas apenas aos autores do capítulo.

¹ Além dos objetivo dos agentes envolvidos na tomada de decisão existem, claro, restrições. Desde a falta de recursos financeiros, rigidez de processos na maquina pública até a falta de pessoal qualificado. Esse capítulo procura discutir se na prática a falta de conhecimento da efetividade das diferentes soluções é de fato uma restrição relevante adicional.

mais difícil, mas a formulação de política pública poderia funcionar assim, de forma integrada com evidência empírica.

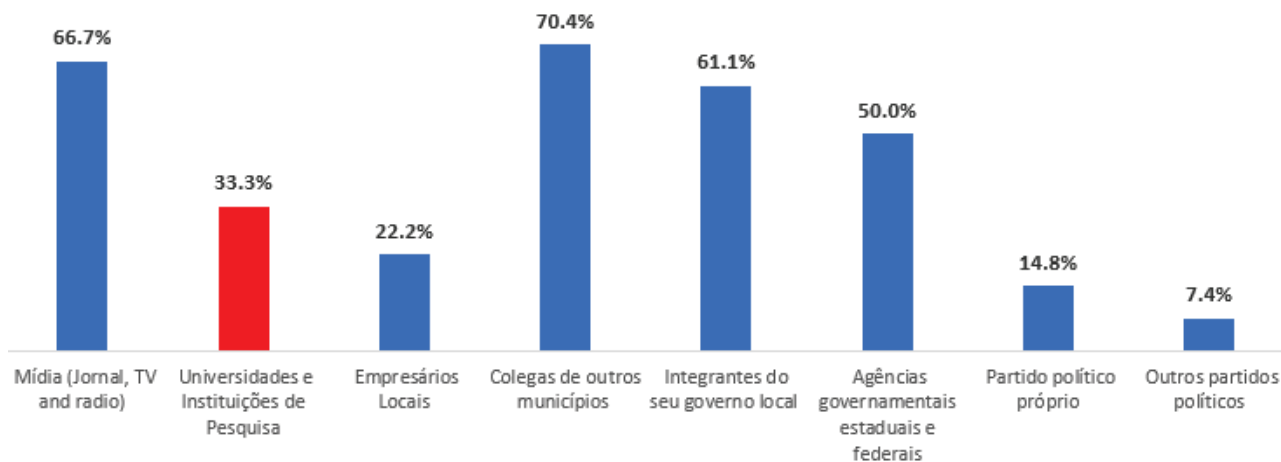
Existem diversas formas pelas quais evidência empírica podem entrar no processo de decisão, desde o diagnóstico do problema até a elaboração, refinamento e implementação de potenciais soluções. O foco deste capítulo consiste no uso, por parte de gestores públicos municipais, de evidência advinda de avaliação de impacto quanto a efetividade de políticas públicas. Note que esse enfoque acaba por gerar diferenças com relação a usos de pesquisa debatidos em outros contextos. A primeira diferença é que nossos resultados são relevantes para políticas públicas municipais. O acesso, as instituições, e o nível de polarização ideológica tende a variar com nível de governo e, infelizmente, é difícil prever se tais resultados se aplicariam para a esfera federal, que é o foco principal dos demais capítulos deste livro. A segunda diferença diz respeito ao tipo de evidência empírica da qual tratamos: avaliação de impacto. A avaliação de impacto consiste em uma análise empírica testando uma hipótese *de causa e efeito*, tendo um critério previamente estabelecido para confirmar ou rejeitar a hipótese. Isso exclui portanto uma camada grande de pesquisas. Por exemplo, estudos que selecionam casos de sucesso para serem estudados a fundo, análise que observa *apenas beneficiários* de uma política antes e depois da implementação, e análise correlacional entre a existência de uma política e o seu objetivo que não usa métodos para isolar os efeitos de outras causas prevalentes no ambiente onde é estudada. Esse capítulo não oferece aprendizados quanto a esses outros tipos de pesquisa.

Estudos de avaliação de impacto têm um potencial enorme de revolucionar a prática de políticas públicas. Bilhões de reais são gastos anualmente em intervenções concebidas para reduzir a pobreza, aumentar a produtividade, melhorar os aprendizados nas escolas, reduzir a mortalidade infantil, entre outros. Entender se uma intervenção atinge ou não seus objetivos, e por que sim e por que não, é crucial para a prestação de contas e o uso eficiente dos recursos. Estudos que avaliam rigorosamente o impacto de políticas públicas não só permitem descobrir os efeitos de tais políticas, mas também permitem ajustar o percurso caso o caminho inicial das políticas se mostrar inadequado. O aprendizado com respeito à efetividade de políticas tem crescido muito nas últimas décadas. Apenas no registro da *American Economic Association*, desde 2013 iniciou-se mais de 4.500 estudos de avaliação de impacto. Indiscutivelmente, estudos de avaliação de impacto não são a panaceia e estão sujeitos, por exemplo, a diferentes questionamentos de validade externa e viés de publicação. Porém, este tipo de estudo permite revelar êxitos e, principalmente, *fracassos*, o que é fundamental para formular políticas que realmente progridam.

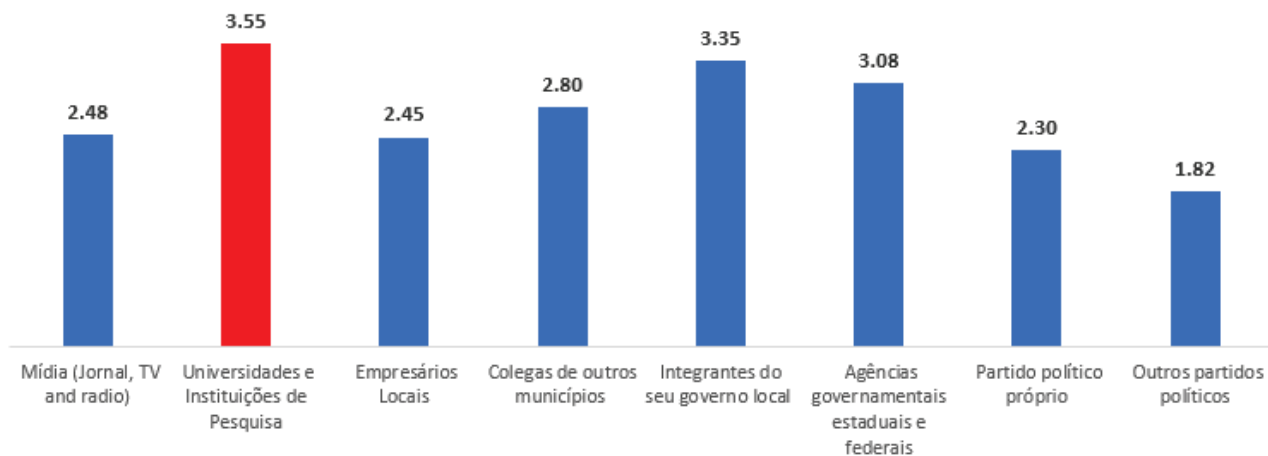
Conectar pesquisa com a gestão pública no Brasil parece talvez um sonho distante. O painel (a) da figura 7 mostra que os prefeitos raramente utilizam as Universidades e Instituições de Pesquisas como fontes para informar-se sobre uma política pública.² Entretanto, o painel (b)

²Os painéis (a) e (b) da figura 7 baseiam-se num estudo de caso com 70 prefeitos.

Figura 1: Utilização e Grau de Confiança em fontes de informação



(a) Obtenção de informação por fonte



(b) Grau de Confiança por fonte

Nota: O painel (a) mostra respostas de prefeitos(as) a seguinte pergunta: “De modo geral, a partir de quais fontes você aprende sobre uma nova política, ou obtém novas informações sobre uma política já existente (por exemplo: que ela não funciona ou fica sabendo de uma melhor forma de implementá-la)? Por favor selecione mais de uma opção caso a informação provenha de diferentes fontes”. O painel (b) mostra respostas de prefeitos(as) a seguinte pergunta: “Para cada um dos seguintes grupos/instituições, por favor, indique o quanto você confia neles como fonte de informação relevante para formulação de políticas locais”, sendo (1) Nada; (2) Não muito ; (3) Bastante; (4) Muito. Quando se trata de obtenção de informações, as Universidades e Instituições de Pesquisa ficaram acima somente de Empresários Locais e Partidos Políticos, que são as fontes menos confiáveis. A pesquisa foi feita com 70 prefeitos, e não foi desenhada para ser representativa. Deve ser interpretada como um estudo de caso.

oferece uma visão promissora. A figura mostra que Universidades e Instituições de Pesquisas foram indicadas pelos prefeitos entrevistados como as fontes mais confiáveis (diferença para outras fontes estatisticamente significante) para obtenção de informação.

Apesar do potencial das avaliações de impacto de mudar a prática de formular política pública, o quanto de fato muda ou pode mudar depende de fatores adicionais. Até que ponto os líderes políticos estão interessados e abertos a pesquisas de avaliações de impacto? E, na medida em que “consomem” pesquisas, eles conseguem agir com base nas novas descobertas? Considerando o volume enorme de estudos e aprendizados “comprovados”, o entendimento dessas questões são fundamentais para que essa capacidade em potencial seja realizada: se os líderes políticos valorizam essas pesquisas; se isso muda suas crenças sobre a efetividade de políticas; e se os líderes implementam políticas públicas que, de outra forma, não teriam acesso, em resposta às novas descobertas científicas. Em suma, a falta de (acesso a) informações provindas de pesquisas de avaliações de impacto é uma restrição na tomada de decisão de políticas públicas?

Neste capítulo, damos um primeiro passo para responder a essas perguntas, fornecendo evidências de dois experimentos. Em parceria com a Confederação Nacional de Municípios (CNM) no Brasil a pesquisa descrita a seguir atingiu prefeitos(as) e gestores por todo o Brasil, num total de 2150 municípios. Importante notar que grande parte das análises aqui apresentadas apareceu originalmente no artigo publicado na revista acadêmica *American Economic Review* e vários trechos foram traduzidos e adaptados do artigo original (Hjort *et al.*, 2021).

2 Experimento de Adoção de Política:

Nesta seção, descrevemos um experimento de campo que foi desenhado para analisar se o fornecimento de evidências empíricas sobre a efetividade de políticas públicas aos chefes de governos municipais, influencia as políticas que são adotadas em seus municípios. Encontramos que informar os prefeitos brasileiros sobre a efetividade de uma política que tem como objetivo aumentar a conformidade tributária afeta, causalmente, não apenas as crenças em relação à efetividade da política, mas também a própria adoção da política um a dois anos após o experimento. Esclarecemos a seguir, em detalhes, a política utilizada, assim como o experimento implementado e seus resultados.

2.1 Política: Cartas-Lembrete ao Contribuinte

A essência do experimento de adoção de política é informar a um grupo de prefeitos os resultados de um conjunto de avaliações rigorosas de impacto, evidenciando que cartas-lembrete aumentam a probabilidade de que os contribuintes paguem seus tributos em dia.