

Componentes
básicos da
gestão com
**BASE EM
EVIDÊNCIA**

- institutoayrtonsenna.org.br •
- insper.edu.br •

Política com base em evidência: justificativa, uso e limites

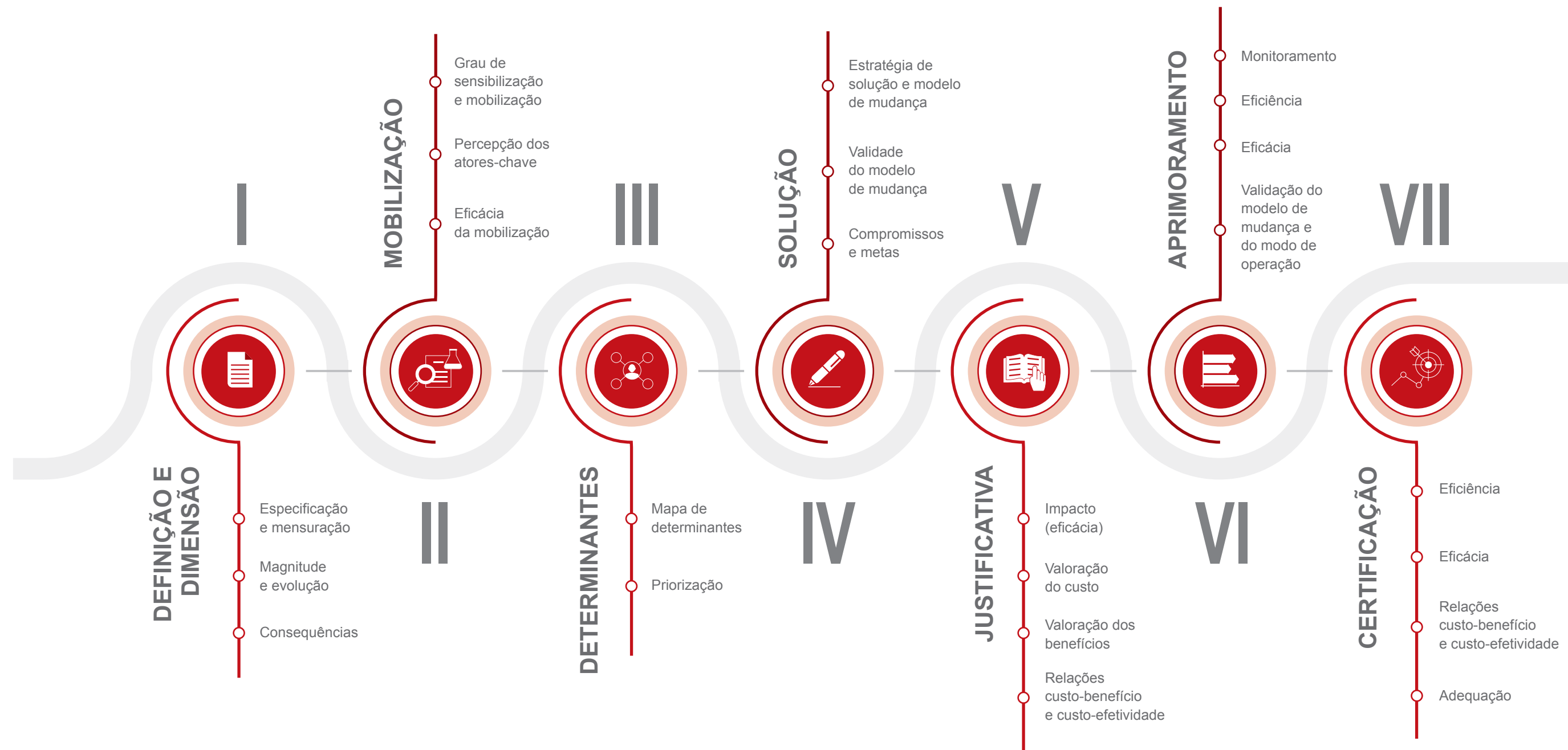
Toda política pública é motivada e voltada para a solução de um problema social. Invariavelmente, a busca por essa solução envolve modificar um resultado de interesse, seja impedindo a ocorrência de algo indesejável, seja promovendo que algo desejável ocorra. Diante de uma variedade de problemas, com múltiplas estratégias de resolução e recursos escassos, todo gestor enfrenta escolhas difíceis. Para embasar e validar suas decisões, gestores de todo mundo vêm, cada vez mais, recorrendo ao uso de evidências, sejam elas pré-existentes, sejam elas geradas especificamente para apoiá-los em suas decisões. A tecnologia da informação e comunicação revolucionou as possibilidades de se fazer política pública com base em evidência, tanto por disponibilizar (e em boa medida organizar) a evidência disponível, quanto por aproximar os interessados (cientistas, gestores públicos, e a sociedade em geral).

A evidência disponível, no entanto, ainda é muito mais limitada do que seria necessário. Por conseguinte, além da evidência disponível, gestores acabam tendo que basear suas decisões em sua interpretação subjetiva dessa evidência e em seus valores e interesses ou do grupo que possam estar representando. Assim, gestores igualmente bem informados sobre a evidência disponível podem tomar decisões distintas, seja por interpretação, objetivos buscados ou valores e interesses distintos.

É desejável que gestores que representam os mesmos interesses, compartilham dos mesmos valores e possuem interpretações similares da evidência disponível tomem decisões similares. Por esse motivo, é imprescindível que todos os gestores tenham acesso a toda evidência disponível e que esse conjunto de evidências disponíveis se expanda, reduzindo, dessa forma a necessidade de decisões baseadas em interpretações.



Componentes básicos da gestão com base em evidência



Cuidados na utilização de evidência



DEFINIÇÃO E DIMENSÃO

Toda política pública é construída para modificar algo, resolver um problema social, seja promovendo algo desejável seja evitando a ocorrência de algo indesejável. Assim, o primeiro passo de qualquer política pública com base em evidência envolve especificar o problema a ser resolvido e mensurar sua dimensão e consequências.

**“A problem well stated is
a problem half solved.”**

Charles Franklin Kettering



Especificação e mensuração

Que problema social queremos resolver? Para isso, que resultado pretendemos modificar? Quanto falta para alcançarmos o resultado almejado? Solucionar um problema e alcançar um resultado requer, antes de tudo, tê-los bem especificados. Mas, aquilo que não se mede não se pode saber se melhorou. Assim, toda gestão com base em evidência requer uma medida válida e fidedigna do resultado de interesse.



Magnitude e evolução

A importância de um problema social depende de sua dimensão. Conhecê-la envolve (i) quantificar seu nível atual, evolução passada e perspectivas de evolução futura, e (ii) verificar se a magnitude do fenômeno é espacialmente desigual e atinge grupos demográficos e socioeconômicos de forma diferenciada.



Consequências

A importância de um problema é determinada não só por sua dimensão, mas também, pela magnitude de suas consequências. Mensurar prováveis consequências envolve estimar relações de causa e efeito. O que deverá acontecer se nada for feito? Essas consequências poderiam ser evitadas caso os resultados de interesse fossem modificados conforme planejado?





MOBILIZAÇÃO

Existem muitos problemas sociais, cuja solução depende da ação e do apoio de uma variedade de agentes com interesses diversos. Mobilização e priorização são indispensáveis. Assim, é parte de uma política pública com base em evidência entender os interesses dos atores-chave e encontrar as melhores formas de engajá-los.

“O povo sabe o que quer / Mas o povo também quer o que não sabe”

Gilberto Gil



Grau de sensibilização e mobilização

O sucesso e a sustentabilidade de uma solução para um problema social dependem do grau de sensibilização, mobilização e engajamento da sociedade civil, governantes e gestores. É, portanto, imprescindível medir e monitorar esse grau de sensibilização, mobilização e engajamento.



Percepção dos atores-chave

Os graus de sensibilização e mobilização dependem de como os beneficiários, os gestores públicos e a sociedade civil percebem a relevância do problema social e a adequação das soluções propostas. Monitorar a percepção desses atores-chave, em particular quando incompatíveis com a evidência, é imprescindível à manutenção da sensibilização e da mobilização.



Eficácia da mobilização

Advogar com base em evidência envolve adotar estratégias de mobilização e comunicação eficazes. A identificação de melhores estratégias de mobilização envolve medir, por um lado, o esforço requerido e, por outro, a capacidade de cada estratégia promover o sucesso da mobilização.





DETERMINANTES

A eficácia de uma solução requer que esta atue nos determinantes do resultado que se pretende modificar. Assim, toda política pública baseada em evidência requer a identificação e priorização desses fatores determinantes.

“There is nothing a government hates more than to be well informed; for it makes the process of arriving at decisions much more complicated and difficult.”

John Maynard Keynes





Mapa de determinantes

Todo problema social possui inúmeros determinantes e toda ação para ser eficaz precisa focar a atenção em ao menos parte desses determinantes. Assim, o desenho de políticas requer o mapeamento desses determinantes.



Priorização

Difícilmente uma política tem condições de atuar sobre todos os determinantes dos resultados de interesse. Priorizar é preciso. Isso requer estimar a capacidade de os determinantes modificarem os resultados de interesse, identificar quais estão dentro da competência de atuação do gestor e então selecionar sobre quais a política a ser desenhada deverá atuar.



IV

SOLUÇÃO

Como recursos são sempre escassos, toda boa solução deve utilizá-los de maneira eficaz.

Existe sempre uma multiplicidade de propostas para se solucionar um problema. A escolha entre elas requer o mapeamento das alternativas, um escrutínio da validade das hipóteses que embasam a capacidade de sucesso de cada uma, e uma quantificação do que elas prometem ou do que se pode esperar de cada uma delas.

“Experiência (evidência) sem teoria é cega, mas teoria sem experiência (evidência) é vazia.”

Immanuel Kant



Estratégia de solução e modelo de mudança

Raramente existe apenas uma única estratégia para se solucionar um problema. Desenhar uma boa solução requer mapear as possíveis estratégias, em particular, como se poderia atuar sobre os determinantes dos resultados de interesse que se deseja modificar. Poucas vezes a forma como uma solução atua sobre o resultado de interesse é direta. Em geral, a relação entre a ação e o resultado se dá via uma rede de relações de causa e efeito, envolvendo uma variedade de fatores intervenientes, denominada modelo de mudança. Contar com uma visão explícita desse modelo é vital para o desenho, convencimento e validação de uma solução.



Validade do modelo de mudança

Toda proposta de solução tem implícita ou explicitamente um modelo de mudança que a justifica. Sucesso depende da validade desse modelo de mudança. Na escolha de soluções, é vital conhecer as hipóteses subjacentes ao modelo de mudança e a força da evidência a favor de sua validade. O desenho deve aproveitar os componentes que contam com sólida evidência favorável e exercer cautela na utilização dos demais.



Compromissos e metas

O que esperar e o que promete a solução proposta? A escolha de uma solução, assim como sua futura avaliação e prestação de contas, requer explicitar, com base em evidência, a magnitude esperada e pretendida da mudança sobre os resultados de interesse. Requer o estabelecimento de metas e compromissos.



V

JUSTIFICATIVA

Toda solução demanda recursos. Para ser justificada, uma solução precisa que o valor do que é capaz de alcançar (seus benefícios) supere o valor dos recursos que necessita (seus custos). Embora a justificativa definitiva de uma solução só possa ocorrer após a sua implantação, a decisão por adotá-la precisa ser baseada em avaliações ex-ante de sua relação custo-efetividade e custo-benefício.

“If whatever it is you’re explaining has some measure ... you’ll be much better able to discriminate among competing hypotheses. What is vague ... is open to many explanations”

Carl Sagan



Impacto (eficácia)

Em princípio, apenas ações com expectativa de impacto de magnitude relevante deveriam ser implementadas. Assim, justificar, com base em evidência, a opção por adotar uma ação requer estimativas ex-ante (anterior à implementação da ação) da magnitude esperada para o seu impacto.



Valoração do custo

Recursos são sempre escassos. Assim, justificar, com base em evidência a adoção de uma ação requer tanto estimativas da magnitude do seu impacto quanto estimativas de seu custo. A valoração do custo econômico de uma ação, em geral, não é um tarefa simples. Requer estimar a parcela despendida por todos os parceiros envolvidos, sejam eles agentes públicos ou privados. Também requer que se estime a depreciação, os recursos utilizados de forma compartilhada com outras ações e o valor de doações e trabalho voluntário.



Valoração dos benefícios

Em geral, cada uma das ações que forma uma solução modifica uma variedade de resultados de interesse. Apurar o valor econômico de cada ação requer, em primeiro lugar, estimar o valor do benefício decorrente de uma unidade de mudança em cada resultado de interesse. Uma vez de posse desses valores unitários, o valor do conjunto de mudanças causadas por uma ação pode ser obtido pela soma dos valores dos impactos que a ação tem sobre os diversos resultados de interesse, onde o valor do impacto sobre cada resultado de interesse é obtido multiplicando-se a magnitude do impacto estimado pelo valor de uma unidade de mudança nesse resultado.



Relações custo-benefício e custo-efetividade

A adoção de uma ação só se justifica quando seus benefícios superam seus custos. Entre ações que visam modificar o mesmo resultado, a melhor opção é aquela com o menor custo por unidade de impacto, ou seja, com a melhor relação custo-efetividade. Entre ações que visam modificar resultados distintos, a melhor opção é aquela com maior valor em benefícios por unidade de custo, ou seja, com a melhor relação custo-benefício. Assim, para que uma escolha entre ações seja justificada é necessário contar com a relação custo-efetividade ou custo-benefício para todas as opções em consideração.



VI

APRIMORAMENTO

Nenhuma solução é perfeita. Toda solução e ações que a compõem precisam passar por contínuo aprimoramento. O processo de implementação gera inexoravelmente evidência sobre as qualidades e deficiências dessas ações. Colher, sistematizar e analisar essas evidências possibilita e fundamenta o aprimoramento do desenho, do modo de operação da solução e das ações que a conformam.

**“We do not learn from
experience (evidence)...
we learn from reflecting
on experience (evidence).”**

John Dewey



Monitoramento

O acompanhamento e monitoramento da implementação de uma solução é a mais prodigiosa fonte de evidência sobre a validade do seu modelo de mudança e sobre a adequação do seu modo de implementação e operação. Transformar a experiência de implementação em evidência para o aprimoramento envolve registrar o que efetivamente aconteceu e contrastar com o que era esperado que ocorresse. Para isso é necessário identificar, a priori, o que deveria ser registrado (desenhar um sistema de monitoramento) e, a posteriori, registrar de forma fidedigna e organizada (fazer com que o sistema de monitoramento funcione).



Eficiência

Eficiência é a capacidade de converter recursos (financeiros, humanos ou de outra natureza) em ações. Quanto maior a eficiência, maior a quantidade de ações que pode ser oferecida com o mesmo orçamento e menor o orçamento necessário à oferta de uma dada quantidade de ações. A falta de eficiência (ineficiência) resulta de deficiências na aquisição e utilização dos insumos empregados nas ações. Essas deficiências são de quatro tipos: (i) podem resultar da aquisição de insumos acima do preço de mercado (ineficiência na aquisição); (ii) podem resultar da subutilização dos insumos (ineficiência na utilização); (iii) podem resultar do uso inadequado dos insumos, levando a ações em quantidade ou qualidade aquém do esperado, dada a quantidade de insumos utilizados; e (iv) podem resultar de uma alocação excessiva de insumos escassos, quando o mais adequado seria a utilização mais intensa de outros recursos mais abundantes (ineficiência alocativa).



Eficácia

A implementação e operação de uma solução é um momento ideal para avaliar seu impacto, contrastá-lo com o esperado e identificar fatores que possam estar impedindo ou que poderiam promover impactos ainda maiores. Assim, toda gestão com base em evidência envolve a avaliação de impacto do que está sendo implementado.



Validação do modelo de mudança e do modo de operação

O sucesso de uma solução depende em última instância da validade das hipóteses que sustentam seu modelo de mudança e de seu modo de operação. O monitoramento e avaliação da implementação em escala de uma solução oferecem uma excelente oportunidade para verificar a validade dessas hipóteses, que uma gestão com base em evidência não pode deixar de aproveitar.



VII

CERTIFICAÇÃO

A implantação de toda solução utiliza recursos, por isso, precisa a posteriori prestar contas na medida em que foi capaz de resolver o que propunha dentro do orçamento previsto. Além disso, poucas vezes o problema social que se deseja resolver é novo.

Via de regra, com maior ou menor sucesso, diversas tentativas para solucioná-lo já foram realizadas. Essas experiências, desde que devidamente documentadas, representam um importante ativo para aqueles que no futuro irão enfrentar o mesmo problema. Quanto maior o acervo de experiências bem documentadas maiores as chances de que o desenho das novas soluções seja mais acertado.

Assim, enquanto o monitoramento e avaliação de uma solução durante sua implementação são vitais para seu aprimoramento, sua avaliação ex-post é indispensável para a devida prestação de contas e contribui para a melhoria no desenho de soluções futuras para problemas idênticos ou similares. Idealmente toda solução deveria passar por um processo ex-post de certificação que incluísse avaliações do seu custo, impacto e benefícios e então de suas relações de custo-efetividade e custo-benefício.

**“What can be asserted without evidence
can be dismissed without evidence.”**

Christopher Hitchens



Eficiência

A experiência com uma solução permite aprimorar seu modo de implementação e operação e então promover maior eficiência levando a um custo mais baixo. A certificação de uma solução requer estimativas do custo final e do grau de eficiência que foram alcançados.



Eficácia

A relevância de uma solução depende de sua capacidade de promover as modificações que propunha alcançar nos resultados de interesse. Assim, a certificação de qualquer solução requer estimativas da magnitude do seu impacto sobre o leque completo de resultados de interesse.



Relações custo-benefício e custo-efetividade

Em última instância, a relevância de qualquer solução decorre de sua capacidade de alcançar os objetivos almejados sem requerer recursos além do previsto. Assim, a certificação de uma solução requer estimativas de suas relações de custo-efetividade e custo-benefício.



Adequação

Em geral, o custo e a magnitude do impacto de uma solução variam dependendo da natureza da população atendida. Invariavelmente, uma solução é desenhada com vistas a resolver um problema específico de uma dada população (população alvo). Assim, a adequação de uma solução requer que ela seja capaz de resolver os problemas de sua população alvo. Por esse motivo, uma solução será considerada adequada quando atender sua população alvo com uma relação custo-efetividade aceitável e tiver sua resolutividade reconhecida por essa população.



