

A EVOLUÇÃO DAS AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO IPARDES

JORGE AUGUSTO CALLADO AFONSO¹

JULIO TAKESHI SUZUKI JUNIOR²

ANGELITA BAZOTTI³

O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), fundado em 1973, é uma instituição científica e tecnológica e de inovação do estado do Paraná. O Instituto tem como incumbência fundamental a realização de estudos e pesquisas socioeconômicas e socioambientais destinadas a orientar e subsidiar a formulação de políticas públicas, programas e planos de atuação de entidades e órgãos públicos estaduais, bem como o desenvolvimento de instrumentos metodológicos e recursos especializados voltados ao aprimoramento do processo de tomada de decisões estratégicas, com foco no desenvolvimento estadual sustentável e na gestão baseada em evidências.

Nesse sentido, as atribuições do IPARDES são: a) realizar pesquisas e estudos, elaborar projetos e programas, acompanhar a evolução da economia estadual, fornecendo, inclusive, apoio técnico nas áreas econômica e social para a formulação das políticas estaduais de desenvolvimento; b) coordenar, orientar e desenvolver atividades técnicas compreendidas no Sistema Estadual de Informações Estatísticas, visando subsidiar os estudos voltados ao conhecimento dos aspectos físicos, econômicos e sociais do Estado.

-
- 1 Diretor-Presidente do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES)
 - 2 Diretor de Pesquisa do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES)
 - 3 Chefe do Departamento de Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES)

Pode-se destacar que, desde a década de 1980, o IPARDES desenvolve atividades ligadas a avaliação de políticas públicas, geralmente atreladas aos programas estaduais com financiamento internacional – como Banco Mundial e Banco Interamericano. O Programa de Desenvolvimento Rural do Paraná (Prorural) foi objeto de acompanhamento e avaliação nesse período. Esse programa foi implementado na década de 1980 pelo governo do Paraná, com financiamento do Banco Mundial (BIRD). O Prorural foi um dos primeiros grandes projetos de desenvolvimento socioeconômico das pequenas propriedades rurais do Paraná, especificamente para a agricultura familiar, visando à melhoria das condições de vida da população no meio rural. Seu impacto foi significativo na modernização do setor agrícola e na redução da pobreza no meio rural. Na continuidade, o IPARDES avaliou o Programa Paraná-Rural também financiado pelo BIRD na década de 1980.

Entre os anos de 1998 e 2006 o IPARDES acompanhou o Projeto Paraná 12 Meses, executado pelo governo do estado e financiado pelo Banco Mundial. O objetivo geral do projeto foi mitigar a situação de pobreza rural no estado numa ação sustentável, apoiada na modernização tecnológica, na geração de novos empregos, na proteção ao meio ambiente e na melhoria das condições de habitação e saneamento básico da família rural. Foram realizadas avaliações socioeconômicas, de meio termo e institucional.

O Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná (2012-2018) adotou uma abordagem setorial ampla e apoiou ações prioritárias das Secretarias Estaduais de Educação, Saúde, Agricultura, Meio Ambiente, Fazenda, Administração e Previdência e Planejamento. Possuía como objetivos: a) aumentar a taxa de sobrevivência no ciclo final do ensino fundamental; b) melhorar a prestação de serviços de cuidado de saúde materno-infantil e de urgência e emergência; c) promover iniciativas de negócios e melhorar a gestão dos recursos naturais nas zonas rurais; e, d) contribuir para o fortalecimento e qualificação dos serviços na administração pública e para a gestão ambiental e de riscos e desastres.

Esse projeto teve dois ganhos significativos, do ponto de vista de avaliação de políticas públicas, para o IPARDES e para o estado do Paraná. O primeiro foi a assessoria do Banco Mundial no desenho e implantação de uma avaliação de impacto de uma das políticas financiadas. O segundo foi que se estabeleceu uma cooperação técnica entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – que dominava a aplicação do Modelo Lógico (ML) –, o IPARDES e a Coordenação de Desenvolvimento Governamental da Secretaria de Planejamento e Projetos Estruturantes (CDG/SEPL) para utilizar o ML para a organização do monitoramento e avaliações dos nove programas do Projeto Multissetorial.

Essa experiência demonstrou que a exposição em formato simples e visual dos programas, por meio do ML, facilita sua compreensão, comunicação e gestão. Sendo determinante para a produção sistematizada de informações para o monitoramento e avaliação da execução e na tomada de decisão quanto à correção de rumos e/ou equacionamento das dificuldades.

O Modelo Lógico representou um avanço nas avaliações *ex-ante* no estado. Atualmente, ele é usado nos programas com financiamento internacional como o Paraná Eficiente que iniciou em 2022. No ano de 2023, um novo avanço significativo foi concretizado com a utilização do diagrama 1 do Modelo Lógico no Programa Plurianual (PPA) do Paraná. Esse diagrama é centrado na árvore de problemas e foi usado na construção do diagnóstico temático-setorial, com a expectativa de que os programas e ações planejadas estejam mais interligados na cadeia de relações de causa-efeito de problemas e seus temas.

A utilização do Diagrama 1 do Modelo Lógico no PPA representa uma evolução importante na forma como o Estado planeja, em especial, para deixar claro a definição do problema e de suas causas e o que pode ser atingido com a política pública de forma eficiente. Além de padronizar metodologicamente os diagnósticos de todos os órgãos e entidades da administração pública estadual.

O efeito esperado dessa mudança vai além da melhoria no planejamento e gestão do PPA, promovendo uma gradual incorporação da coerência e aderência entre problemas, objetivos e intervenções. Ela também favorece a transparência sobre a priorização dos problemas identificados para constituir os grandes programas guarda-chuva das intervenções do estado.

Em 2021, o IPARDES inovou, em relação aos seus trabalhos, no uso de técnicas de avaliação de políticas públicas quando realizou a avaliação de impacto do Programa Família Paranaense/Nossa Gente Paraná. Utilizou-se o método de pesquisa *quasi-experimental*, cujo desenho de investigação necessita conter grupos tratamento (famílias participantes do Programa) e controle (famílias não participantes) em painel, com dois tempos de análise (antes e depois). O relatório, de uso restrito, foi entregue aos demandando atendendo os requisitos exigidos.

Em 2022, o IPARDES realizou a avaliação intermediária do Programa Paraná Seguro financiado pelo Banco Interamericano. Esse programa teve seu contrato assinado em 2017 e se encerra no final de 2025. Entre os objetivos da avaliação intermediária destaca-se avaliar o desenho, as estratégias e os arranjos operacionais do Programa, no contexto legal e político de sua formulação e implementação; avaliar o progresso das ações e dos resultados alcançados em relação aos objetivos, metas e marcos de resultados do projeto; recomendar ajustes e readequações que se fizerem necessárias e recomendar ajustes com o propósito de fortalecer a construção e a tomada de decisão baseada em evidências. O produto, de acesso restrito, foi entregue atendendo as necessidades e expectativas tanto da SESP quanto do Banco Interamericano que aprovou o trabalho entregue.

Em 2023, no novo organograma do IPARDES, foi institucionalizado o Departamento de Avaliação de Políticas Públicas (DAPP). Nesse mesmo ano, o projeto “Sistematização da Produção de Avaliação de Políticas Públicas no Brasil”, com colaboração financeira do Fundo Paraná, começou a ser executado, cujo objetivo é inventariar as diferentes metodologias de avaliação desenvolvidas nas políticas públicas das áreas de

saúde, educação e segurança pública entre os anos de 2012 e 2023, e que possam subsidiar a análise de políticas.

Para o desenvolvimento de tal projeto, foram adotadas novas metodologias, sendo uma revisão de escopo de caráter sistemático, combinado ao uso da análise de conteúdo documental com auxílio de software. O software escolhido pelo IPARDES foi o *Atlas.ti*, programa de gerenciamento de informações qualitativas e quantitativas, que suporta grande miríade de formatos de mídia e permite a colaboração entre pesquisadores de um mesmo projeto. O programa permite fácil aplicação de códigos e marcações a trechos de documentos dos mais diversos formatos de arquivo, facilitando esforços de classificação, rotulagem e organização, ainda permitindo testes estatísticos simples, bem como a criação de visualizações gráficas de determinadas informações.

Revisões sistemáticas são uma família de ferramentas de síntese de evidências, que possuem formatos mais ou menos flexíveis conforme a especificidade da questão analisada. O formato escolhido para a presente pesquisa é o da revisão de escopo, que permite reconhecer e mapear um campo de pesquisa que ainda não seja conhecido em profundidade. A questão aqui posta é coincidente com aquelas do campo da metapesquisa (ou seja, uma pesquisa a respeito das práticas de pesquisa) – assim, deseja-se entender como o campo das políticas públicas no Brasil executa suas avaliações, seus métodos e objetos mais comuns, ferramentas mobilizadas e tipos de técnica envolvidos, incluindo suas fragilidades e pontos fortes. Não é, portanto, da alçada da pesquisa analisar os resultados das avaliações ou sintetizar evidências do sucesso de um programa ou outro, e sim compreender como a área tem desenvolvido seus estudos avaliativos.

Esse breve histórico relatando os principais trabalhos do IPARDES na área de avaliação de políticas públicas demonstra que o Instituto tem feito esforços para acompanhar as mudanças e avanços nessa área do conhecimento crucial para a efetividade das políticas públicas, isso porque o desenvolvimento e implementação de processos de avaliação de políticas públicas é amplamente reconhecido como uma necessidade.

Essa parte do ciclo da política permite maior controle governamental sobre os resultados e efeitos advindos de sua atuação, bem como eleva notavelmente a possibilidade de concretização das ações realizadas. Em suma, avaliar é crucial para a efetividade das políticas públicas e, por consequência, de um estado eficaz, sendo um instrumento capaz de promover maior eficiência do gasto público e da gestão governamental. Por meio de iniciativas, programas e projetos bem avaliados e monitorados, é possível aprimorar a gestão pública de forma significativa, assegurando que os recursos sejam utilizados de forma estratégica na geração de impactos positivos para a sociedade.

Ainda, a realização de avaliações garante um controle mais rigoroso sobre os resultados e efeitos das políticas implementadas, possibilitando ajustes finos ou grandes correções sempre que necessário e evitando o desperdício de dinheiro público. Esse processo também proporciona inovação, transparência e *accountability*, permitindo não apenas uma ampla visão dos ciclos das políticas públicas, mas também que gestores e cidadãos acompanhem os resultados concretos das ações governamentais. Dessa forma, contribui para uma administração pública mais responsável e orientada para o bem-estar coletivo. Por fim, a necessidade das avaliações se comprova por outros elementos, como: monitoramento do desempenho; tomada de decisões; melhoria contínua; transparência e acompanhamento de metas. É com esses objetivos que o IPARDES tem focado e trabalhado.