

Entrevista

O papel das avaliações na construção e melhoria de políticas de inclusão produtiva. Uma entrevista com Ricardo Paes de Barros

The role of evaluations in the design and improvement of productive inclusion policies. An interview with Ricardo Paes de Barros

Vahíd Shaikhzadeh Vahdat^{1*} , Laura Almeida Ramos de Abreu²

¹Instituto Veredas, Juiz de Fora, MG, Brasil

²Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), São Paulo, SP, Brasil

COMO CITAR: Vahdat, Vahíd Shaikhzadeh, & Abreu, Laura Almeida Ramos de (2023). O papel das avaliações na construção e melhoria de políticas de inclusão produtiva. Uma entrevista com Ricardo Paes de Barros. *Revista Brasileira de Avaliação*, 12(2 spe), e122323. <https://doi.org/10.4322/rbaval202312023>

Vahíd Shaikhzadeh Vahdat, branco, diretor de projetos e articulação institucional do Instituto Veredas, membro da Equipe de Coordenação da Cátedra sobre Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano.

Laura Almeida Ramos de Abreu, branca, assistente de pesquisa do Núcleo Ciência pela Gestão Educacional no Insper, mestranda em políticas públicas no Insper.

Resumo

Diante da importância crescente das políticas de inclusão produtiva, é fundamental reconhecer o papel que as avaliações têm a desempenhar e os desafios que enfrentam. Nesta entrevista com Ricardo Paes de Barros, é destacada a heterogeneidade que marca esse campo, tanto em termos dos seus beneficiários como dos tipos de intervenção que podem ser promovidos. Devido a essa característica, os avaliadores precisam lidar com tamanhos de amostra pequenos e a aprendizagem tende a avançar lentamente. No entanto, é por meio do acúmulo das percepções geradas pelas avaliações ao redor do mundo que será possível esclarecer o que pode funcionar e para quem. Para enfrentar esse desafio, as avaliações não podem se restringir a avaliar o tamanho do impacto no seu resultado final. Além de partir de um diagnóstico cada vez mais sofisticado, as avaliações precisam dedicar maior atenção a esclarecer o modelo de mudança que está sendo experimentado, mensurar os resultados intermediários e lançar mão de métodos mistos.

Palavras-chave: Avaliação. Inclusão produtiva. Políticas públicas. Evidência em políticas públicas.

Abstract

With the growing importance of productive inclusion policies, it is essential to recognize the role of evaluations play and their challenges. This interview with Ricardo Paes de Barros highlights the heterogeneity that marks this field both in terms of its beneficiaries and the types of intervention that can be promoted. Such a characteristic leads evaluators to deal with small sample sizes, thus learning tends to proceed slowly. However, it is by accumulating insights from assessments around the world that what might work and for whom can be revealed. To face this challenge, evaluations cannot restrict themselves to assessing the size of the impact on their final result. In addition to starting from a sophisticated diagnosis, evaluations need to clarify the model of change experienced, measure intermediate results, and resort to mixed methods.

Keywords: Evaluation. Productive inclusion. Public policies. Evidence in public policy.

A RBAVAL apoia os esforços relativos à visibilidade dos autores negros na produção científica. Assim, nossas publicações solicitam a autodeclaração de cor/etnia dos autores dos textos para tornar visível tal informação nos artigos.

Recebido: Junho 06, 2023

Aceito: Junho 06, 2023

***Autor correspondente:**

Vahíd Shaikhzadeh Vahdat

E-mail: vahid@veredas.org

Instituição Parceira: Fundação

Arymax e Fundação Tide Setubal



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



Ricardo Paes de Barros é formado em engenharia eletrônica, tem mestrado em matemática aplicada pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e possui doutorado pela Universidade de Chicago. Depois de fazer pós-doutorado na Universidade de Chicago e em Yale, passou mais de três décadas no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Em seguida, atuou na Secretaria de Assuntos Estratégicos da presidência no governo Dilma. Atualmente é professor no Insper, onde se dedica à geração de evidência científica para formulação e avaliação de políticas públicas.

A entrevista a seguir foi conduzida virtualmente por Vahíd Vahdat (Instituto Veredas) e Laura Abreu (Insper). Depois de transcritas, foram feitas revisões mínimas nas respostas do professor para permitir a formatação para um conteúdo escrito. Optamos por manter o tom informal e acessível da conversa. Ao longo da entrevista, o professor aborda o seu envolvimento com a avaliação de políticas, apresenta a relevância da temática da inclusão produtiva na atualidade e discute os desafios e caminhos para avançar a agenda da avaliação nesse campo.

Entrevistadores: Professor, o que o levou a entrar no campo da avaliação de políticas públicas?

RPB: Eu acho que talvez exista uma diferença entre os avaliadores em si e os, digamos, mais cientistas que acabam cruzando essa linha e se metendo no mundo dos avaliadores. Eu não sou um avaliador, eu sou alguém preocupado em entender como as políticas públicas funcionam. E para entender como as políticas públicas funcionam, isso me leva inexoravelmente a me envolver no mundo da avaliação, dos avaliadores. Mas eu imagino que os avaliadores tenham, talvez, objetivos um pouco diferentes.

Numa conversa recente, um colega mencionava a missão de um avaliador. Ele diz que o avaliador está mais interessado em saber se uma coisa funcionou, não funcionou ou medir a qualidade de alguma coisa. O avaliador muitas vezes está mais preocupado com alguma medida. Eu diria que o meu interesse é mais entender o porquê as coisas funcionam de um jeito e de outro jeito, e para isso eu acabo tendo que usar técnicas de avaliação. O meu objetivo não é avaliar, o meu objetivo é entender como as coisas funcionam, como a política pública funciona e de que maneira eu posso melhorá-la. Para isso eu tenho que dialogar com os avaliadores, me envolver no mundo deles e, às vezes, fazer as contas que eles fazem, fazer a qualitativa que eles fazem. Mas eu não diria que eu sou um avaliador.

O avaliador por vezes quer distância do gestor. Eu não quero isso, eu quero trabalhar junto com o gestor para entender o que está acontecendo ali e modificar o programa dele. Então obviamente que toda isenção científica, o distanciamento do problema, é sempre bem-vinda, mas o gestor também quer um distanciamento para saber o que está errado. Se ele ficar apaixonado pelo que está fazendo e perder o senso crítico, ele não vai ser um bom gestor.

Então essa história de que o avaliador tem que ter distanciamento e o gestor não, eu acho uma bobagem, eu acho que todo mundo que quer melhorar o programa tem que ter um certo distanciamento. Agora, nas avaliações que eu faço, o cara me pergunta se eu tenho algum conflito de interesses. Eu tenho total conflito de interesses, porque eu estou completamente envolvido com o gestor, eu e ele queremos melhorar o programa. Se isso é conflito de interesses, a gente tem conflito de interesses.

Entrevistadores: É interessante o comentário que você faz sobre o envolvimento de quem avalia com a realidade que ele está analisando. Como você entende que deve se dar esse envolvimento?

RPB: Eu acho que os antropólogos são muito notáveis nisso. Eles se envolvem profundamente com a população que vão analisar cientificamente, seja morar numa tribo indígena, seja morar numa comunidade que ele está estudando. Eles convivem diariamente com as pessoas, conversam intensamente com elas. Isso não quer dizer que não tenham o afastamento necessário para ter uma análise científica do problema.



Eu acho que a gente tem que conversar com os beneficiários, conhecê-los nominalmente, conhecer os gestores do programa e quem idealizou o programa. Eu acho que quanto mais o avaliador estiver envolvido com todo mundo, melhor. Principalmente com o gestor. E uma boa relação não quer dizer que ele não possa contar a verdade para o gestor do que está indo bem e do que está indo mal. O gestor tem que querer saber o que está indo bem e o que está indo mal. Ter uma relação muito próxima não quer dizer que você não tenha um distanciamento e a independência para dizer o que está certo e o que está errado.

Então eu acho que você tem que se envolver sim com todo mundo, mas sem jamais perder a natureza científica do que você está fazendo. Todo mundo pode dar palpite, mas no final do dia o avaliador é quem vai tomar a decisão. Tem que tomar um pequeno cuidado do que significa avaliação participativa, no final do dia o responsável pela avaliação é o avaliador. É importante fazer aquilo que cientificamente é correto.

A avaliação tem que ser íntegra, tem que ser capaz de ser replicável e ter todas as características científicas, é responsabilidade do avaliador garantir que isso aconteça. Ele escuta todo mundo, conversa com todo mundo, pode ser criticado por todo mundo, não afeta em nada a natureza científica dele, desde que ele saiba dizer não também quando ele tem que dizer não. Então no final do dia é envolvimento total, mas mantenha a sua independência, mantenha a natureza científica das coisas, mantenha a sua objetividade.

Entrevistadores: No seu entendimento, quais benefícios a avaliação de políticas traz para a sociedade?

RPB: Eu acho que a avaliação pode ter um mundo de utilidades, mas, como eu vejo, ela tem três ou quatro usos. Os avaliadores podem ver mais coisas.

Primeiro, eu acho que as avaliações são uma espécie de bem público. Por exemplo, eu e minha equipe estamos estudando o desenho de um programa de bolsas para jovens do ensino médio, para evitar a evasão. Existem mais de 100 avaliações feitas no mundo, do Camboja ao Marrocos, Malauí, Colômbia, México, Brasil, Chile, Nova York, Toronto, por aí fora. Nós estamos estudando todas essas avaliações e pretendemos fazer uma reunião para discutir essa questão com outros cientistas. Então as avaliações são bens públicos. Quem vai desenhar um programa, vai usar a avaliação dos outros para desenhá-lo bem. Essa é a primeira utilidade.

A outra coisa é que, na medida em que eu estou desenhando o meu programa, eu estou implementando, enquanto eu vou implementando eu vou monitorando, avaliando, etc. Então a avaliação serve para eu aprimorar o meu próprio desenho. Aí eu estou aprendendo comigo mesmo, eu estou avaliando a minha implementação, o meu desenho, se ele de fato está funcionando ou não. Então serve para eu aprimorar o desenho. Cientificamente falando, é a hora em que o uso é mais rico. É a parte que eu mais gosto. Usar a avaliação para melhorar o desenho do seu próprio programa.

Tem uma terceira coisa que é a certificação. Para você se tornar parte dessa comunidade mundial de boas experiências, tem que documentar muito bem o seu programa e ter um sistema de avaliações do seu programa de maneira que os outros lá na frente possam utilizar a sua avaliação. Então tem a fase que você usa a avaliação dos outros, depois usa a sua própria para você mesmo, e finalmente chega num ponto em que você quer contar para os outros o que você fez e divulga essa avaliação. Essas três etapas são como eu vejo o uso da avaliação. Mas em todos os casos é para você melhorar a política pública.

Tem também uma quarta coisa. A avaliação serve para você alocar o orçamento público. Serve para você decidir se um programa deve continuar ou não. É o que o CMAP¹ (Brasil, 2016) tenta fazer. Eles também dão dicas e sugestões para melhorar os programas. São eles que dizem se o teu programa é muito ou pouco útil. Isso serve para alocar o orçamento.

¹ CMAP é o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas instituído pela Portaria Interministerial n. 102 de 7 de abril de 2016.



Entrevistadores: Vamos falar um pouco sobre inclusão produtiva. Você tem uma larga experiência nesse campo. Como você vê a importância dessa agenda para o desenvolvimento do país?

RPB: A inclusão produtiva trabalha basicamente na garantia do direito ao trabalho. O direito ao trabalho é um direito humano desde a Declaração Universal de Direitos Humanos. O direito ao trabalho é um direito fundamental. A inclusão produtiva é uma tentativa de garantir esse direito que está lá na nossa Constituição. Então não tem nada de novo nessa história. Agora, como você garante o direito ao trabalho para todo mundo?

Tem uma maneira de você tentar garantir isso que é uma natureza mais macroeconômica, em que você cresce e, com o crescimento, gera-se emprego e renda. Dessa forma, com o tempo você incluiria todo mundo. Você não precisa na verdade de nada muito especial para isso. No entanto, quando você começa a ter uma pobreza de um dígito e uma extrema pobreza de um dígito, você pode acabar combinando o crescimento econômico sem a garantia do direito ao trabalho. É a história de você ter uma locomotiva que está andando, mas você tem um vagão que não está conectado nela. É preciso conectar o vagão senão não adianta a locomotiva andar, ele não vai andar porque não está conectado.

A inclusão produtiva fica mais importante quando a pobreza passa a ser algo de um dígito. Obviamente você tem uma população que está sofrendo com isso e só o crescimento econômico não vai ser suficiente para ter algum problema de conectividade com o resto da economia. Há falhas fundamentais no mercado e na economia que não estão garantindo a inclusão dessas pessoas. Aí você precisa realmente trabalhar intensamente na inclusão produtiva.

Aqui tem algumas outras coisas que é preciso discutir. A inclusão produtiva tem uma característica que a diferencia de outras políticas, o que a gente às vezes não reconhece. Em transferência de renda, por exemplo, você faz a transferência para todas as pessoas pobres, não importa quem seja receberá a transferência. O mesmo se dá na alfabetização. É certo que as pessoas aprendem a ler e a escrever de maneiras um pouco diferentes, mas é preciso memorizar o alfabeto, saber escrever as letras. A maneira de motivar pode ser um pouco diferente, mas é mais ou menos o mesmo problema. Inclusão produtiva não é assim, é preciso ter um diagnóstico muito mais sofisticado e bem-feito para abordar o problema.

Simplesmente oferecer formação profissional não funciona. Para funcionar, você tem que dar a formação certa, para a pessoa certa, na hora certa. Se você está dando uma formação que pode ser muito boa, para um monte de gente que não está precisando daquilo, ou que não é a hora em que está precisando daquilo, não vai funcionar, é pouco efetivo. É como se você estivesse dando um remédio que cura uma doença para pessoas que têm várias outras doenças. Não vai curar, só vai curar aquele cara que tem aquela doença.

A inclusão produtiva requer um sistema de diagnóstico sofisticado, que às vezes a gente desconsidera. Alguém diz, por exemplo, “você não tem trabalho, então vou te colocar numa turma de formação de sei lá o quê”, se o cara não vai, você ainda reclama que o cara é preguiçoso por ele não ter ido. Mas não é o que ele está precisando. Ele não é maluco, ele tem uma ideia do que funciona para ele ou não. Essa pessoa poderia pensar, “o que eu estou precisando é certificar o que eu já sei. Eu não estou querendo aprender mais coisas, eu estou precisando de certificação”. Mas na formação se misturam uma pessoa que já é um bom carpinteiro com outra que não sabe nada e que está querendo aprender a função.

Então o problema da inclusão produtiva tem uma parte diagnóstica que é sofisticada. Para um pequeno empreendedor, podem querer dar crédito. Mas ele pode não precisar de crédito, o problema dele pode ser a comercialização do produto, ou a falta de assistência técnica, porque o produto é muito ruim, ou é um problema de embalagem, ou de cuidados sanitários. O diagnóstico vai tomar uma porção do tempo e dos recursos. Sem ter um bom diagnóstico você não vai resolver o problema.

Depois tem outro problema. Digamos que na minha comunidade tem 20 pessoas para incluir produtivamente e elas precisam de 10 coisas diferentes. Não há escala. Esse problema também é enfrentado na saúde, é a questão dos encaminhamentos. Para alta complexidade, você



tem que encaminhar o indivíduo para outra cidade, você tem que ter uma ambulância para levá-lo para a outra cidade, não adianta você ter um hospital superespecializado em tudo em todo lugar. Esse é um grande problema da inclusão produtiva, os problemas são muito específicos e às vezes o que se precisa é um atendimento muito especializado. A inclusão produtiva é um leque grande de atendimentos. Aí a questão é como você resolve o problema de economia de escala. A digitalização pode ajudar nisso. Você tem um especialista em rótulos do Sebrae e aí todo mundo, via internet, se conecta com ele e recebe ajuda. Telemedicina está trabalhando com isso, há quem opere em Manaus com instruções de um médico em São Paulo que acompanha o processo. É preciso ter bons serviços em escala para atender a população.

Entrevistadores: Bem interessante essa dimensão que você trouxe da necessidade do diagnóstico e dos desafios da escala. Nesse sentido, você acredita que o desafio da inclusão produtiva hoje é o mesmo de décadas atrás?

RPB: O trabalho que nós temos feito mostra que no contexto brasileiro e latino-americano a cara da pobreza e, em particular, a cara da dificuldade de você gerar direito ao trabalho mudou radicalmente nos últimos 20 anos. Até 2010, basicamente o pobre brasileiro era alguém que trabalhava 8 horas por dia, 7 dias por semana, 12 meses por ano e era pobre porque ganhava muito pouco. Basicamente nós tínhamos trabalhadores pobres. Ele trabalhava loucamente, assim como o seu pai e o seu avô e todos continuavam pobres. Era um problema de produtividade, era um problema de poder de barganha, era um problema de remuneração.

Hoje o problema mudou de cara completamente. Hoje quem trabalha está tendo uma renda razoável, o problema é que a gente tem 90% dos 5% mais pobres querendo trabalhar e não conseguindo trabalho (Conceição & Monteiro, 2022). Então, de um país de trabalhadores que estão exaustos de tanto trabalhar, mas ganhavam muito pouco, você passa a ter um conjunto de trabalhadores agora que estão exaustos de procurar trabalho e não conseguem se inserir no mundo do trabalho.

Obviamente que você ainda tem o problema de produtividade, porque pode ser que parte da razão pela qual ele não consegue se inserir é que ele não tem a produtividade que ele precisaria ter para se inserir. Mas o que temos hoje é um problema bem diferente e eu diria que um problema mais grave, porque para alguém que está trabalhando 7 dias por semana, você pode aumentar a renda dele. Por exemplo, o agricultor que está trabalhando loucamente, você chega e fala “vamos usar uma outra semente”, “vamos usar uma outra técnica aqui para cuidar da terra”. É diferente de quem não tem trabalho. O problema que a gente tem hoje é mais difícil do que o problema que a gente tinha antigamente, porque é mais difícil inserir do que melhorar a inserção.

Entrevistadores: Quais as implicações desse novo contexto para as intervenções de inclusão produtiva? Como poderíamos incorporar essa busca pela criação de oportunidades de maneira mais substantiva no campo da inclusão produtiva?

RPB: Antes a gente tinha uma preocupação de inclusão produtiva de melhorar a qualidade do trabalho que o cara tem, agora o nosso problema de inclusão produtiva é muito mais de gerar um novo posto de trabalho que a gente não tem, ou de dar aos trabalhadores condições para eles ocuparem postos de trabalho que existem. Então requer técnicas e políticas bem diferentes do que a gente precisava antigamente. Antes, se você melhorasse a produtividade da grande empresa e garantisse um devido poder de barganha, o trabalhador avançava. Agora não é isso que é preciso.

Hoje, para esses trabalhadores que estão fora (do mercado de trabalho), você precisa descobrir por que eles estão fora e como você faz para eles estarem dentro e ajudá-los a desenvolver os negócios deles, o que é mais intrincado. Trazer uma grande empresa para um estado ou município para gerar um monte de trabalho, ou trazer investimentos para a infraestrutura, continuará tendo sua importância. O que estou querendo dizer é que nós temos uns 5% a 10% que mesmo se se fizer isso, eles não vão se conectar. Então a questão ali é você trabalhar o microcrédito, um arranjo produtivo local, a economia solidária, seja como cooperativa, sejam de outras formas, apoio à comercialização, assistência técnica à pequena e à microempresa. É o que tradicionalmente se relaciona com a inclusão produtiva.



É tudo aquilo em que, em certo sentido, o Sebrae é muito bom, mas que tem que fazer chegar ao realmente pobre. Às vezes é um problema de educação financeira, saber o custo das coisas, gerenciar bem o dinheiro, e o Sebrae sabe fazer isso maravilhosamente bem, mas não faz isso para o pobre, muito menos para o analfabeto, então a questão é como a gente faz. O Sebrae trabalha em arranjos produtivos locais, a gente precisa disso, que realmente seja inclusivo para o mais pobre, tem que chegar lá no quilombo e tentar fazer isso no quilombo, descobrir a potencialidade local, ajudar a produzir melhor e trabalhar a comercialização. Quer dizer, em princípio não tem nenhum mistério, não tem nenhuma “tecnologia Nasa” nessa coisa, mas a implementação disso é supercomplicada, porque envolve provavelmente muita ação coletiva da comunidade como um todo. O capital social da comunidade é superimportante, tem que ter muita paciência com a comunidade toda, porque às vezes a coisa é mais lenta, o diálogo é mais difícil.

Acho que o Banco do Nordeste também tem uma boa experiência de fazer isso a nível individual. É fazer aquilo que é o tradicional, formação, assistência técnica e etc. direito e bem adequado à necessidade daquela comunidade. Não adianta fazer um negócio *top-down*, não vai funcionar. Não é uma única solução que vai resolver o caso de todo mundo, mas não tem nada de novo.

Entrevistadores: Você poderia explorar um pouco mais o que você entende que deveria ser diferente para poder chegar nessa população mais vulnerável?

RPB: O Sebrae do Rio de Janeiro, por exemplo, tem algumas diferenças na abordagem para chegar na favela. Eles têm bastante dificuldade, mas eles desenvolveram um programa bem legal, experimental, de realmente levar o Sebrae para o pobre na favela. É uma trabalhadeira e a linguagem é completamente diferente. O Sebrae está acostumado a lidar com o ambiente formal, de alguma maneira as pessoas são formalizadas, têm contrato. No meio da favela, não tem contrato nenhum, é tudo informal, é outro mundo. Mas eu acho que o desafio é institucional, é de linguagem, não é técnico. É questão de como você faz inclusão produtiva num ambiente incrivelmente informal. Num quilombo também não tem contrato, a noção de direito é um pouco diferente, você está num mundo muito informal, tem que acreditar nas pessoas, não tem banco, ou está parcialmente presente. Mas a economia, para onde vai se vender, é a mesma coisa. Então no fundo não é uma tecnologia diferente, não é um produto diferente, é um ambiente institucional onde há informalidade, e a linguagem é outra.

Outra realidade são os moradores de rua. São 200 mil que estão na rua para serem incluídos produtivamente. Mas nesse caso tem uma série de outros problemas também. Por isso é preciso fazer uma conexão muito forte com a Secretaria de Desenvolvimento Social, porque essas pessoas provavelmente vão precisar de outras coisas. Parte delas pode ser que tenha problemas com o uso de drogas, pode ser que tenha problemas familiares graves, problemas com violência doméstica. Também tem a situação de mulheres que não têm acesso a creche para deixar as crianças, ou que têm questões de saúde mental na família. Outra realidade são os egressos do sistema prisional. Quanto maior a quantidade de problemas, maior é a complexidade. Então, para resolver um problema de inclusão produtiva, você vai enfrentar outras questões que se você não tiver a assistência social do seu lado você não vai resolver.

Quem faz o diagnóstico tem que ter uma rede de serviço para a qual ele possa encaminhar as pessoas. É muito importante ter uma creche, um centro-dia para idosos, ou a possibilidade de encaminhar para o Caps. Então é mais do que um serviço como o Sebrae para os pobres, é um Sebrae desse tipo acoplado com todos os serviços de assistência social e da saúde.

Entrevistadores: Agora nós queríamos conectar as duas temáticas que abordamos até aqui. Como você entende o papel das avaliações nesse contexto da inclusão produtiva, considerando os desafios e necessidades que nós temos nesse campo? Qual é o papel estratégico que a avaliação tem a cumprir?

RPB: É preciso desenhar os programas de inclusão produtiva com base em evidências. E a evidência vai vir de todas essas avaliações. Você precisa saber o que funciona e para quem, então a importância da avaliação é total. Essa é uma área de política super-heterogênea, com vários serviços e vários tipos de clientes. É como se você herdasse uma megafarmácia.



Você precisa saber exatamente para que serve cada remédio e ter um conjunto de médicos que vai diagnosticar quem precisa do quê. É a avaliação que vai dizer, para cada remédio, quando ele é eficaz e quando ele não é eficaz. É a bula dos remédios, diz para que serve e seus efeitos, inclusive os que podem atrapalhar.

O grande desafio é como você faz isso, porque, ao contrário de outras áreas, aqui a heterogeneidade é muito grande. Existe um leque muito grande de serviços. Por exemplo, um tipo de assistência técnica pode funcionar muito bem e outro tipo pode não funcionar. Um trabalha com uma mentoria, o outro leva as pessoas para outro ambiente de trabalho, outro dá uma assistência um a um. Como as ações vão ser muito diferentes, têm muitas nuances, e por isso não se pode dizer que a assistência técnica funciona ou não funciona, depende do desenho dela. Então estamos lidando com uma política que é muito heterogênea no seu desenho, e pequenas mudanças no desenho podem ter um impacto muito sensível.

É diferente de transferência de renda. A transferência pode ser um pouco maior ou menor, você pode dar ela mensalmente, quinzenalmente, ou a cada dois meses, uma vez por ano, tem regras de saída e de entrada, mas é mais ou menos isso. Agora, uma assistência técnica, você pode dar coletivamente, individualmente, com certa frequência, mais ou menos prática, acoplada ou não ao crédito – é muito mais complicado.

Essa heterogeneidade gera um problema de tamanho de amostra. Porque você só aprende se tiver repetições de um certo número de vezes. Quando se tem muita heterogeneidade, aprende-se mais lentamente. É a mesma coisa em medicina, se há 50 tratamentos diferentes para tratar um tipo de câncer, se aprende muito lentamente, é preciso reunir a experiência do mundo inteiro. Como você tem relativamente poucos clientes em cada tratamento, a amostra é pequena, e o poder de detecção de uma avaliação vai ser limitado.

Então a avaliação nunca foi tão importante na inclusão produtiva como agora. As transferências de renda chegaram no seu limite, e agora você tem que garantir o direito ao trabalho. Todo mundo concorda que a inclusão produtiva é o passo seguinte. A questão é que isso é uma política muito heterogênea e coloca um desafio incrível para a avaliação, porque você tem uma população heterogênea com um atendimento muito heterogêneo. Ao invés de você ter 10 remédios na sua farmácia, você tem 500. Como você aprende para que serve cada um desses 500 sem você ter um número suficiente de pacientes usando aquele tratamento? Você tem também pacientes com necessidades extremamente diversas, não adianta você dar aquele remédio para todos os pacientes, eles não precisam daquilo.

O erro que temos feito é que damos o mesmo remédio para todo mundo, como o Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego). Mas a pessoa pode não estar precisando de Pronatec, nem naquela hora nem daquela formação. Com isso, o impacto do Pronatec será pequeno; é claro, você está dando um remédio para todo mundo que funciona só para alguns. A questão é se, entre os que receberam o programa, houve aqueles para quem teve um impacto enorme. Se sim, o programa só deveria ter sido oferecido a essas pessoas.

Entrevistadores: A heterogeneidade parece realmente um desafio decisivo nesse campo. Como podemos lidar com ela?

RPB: Pense no trabalho de um cartógrafo, que está mapeando uma região, como naquela famosa expedição de Clark e Lewis. Enquanto eles estavam nos grandes planos, era moleza. Mas quando entraram nas montanhas rochosas, era muito mais complicado, tanto para caminhar como para saber por onde ir, e fazer a cartografia daquele espaço era um pesadelo. Eles gastaram décadas para descobrir o que tem ali e as passagens.

Eu acho que a gente está trombando em alguma coisa complexa e vai gastar muita energia e muito tempo para decifrar essas coisas. É trabalho de formiguinha, é um monte de gente fazendo um trabalho e avançando 5 metros. A gente vai ter que ter paciência e muito trabalho, eu não vejo uma solução mágica não, eu acho que é trabalho. Tem muitos programas e muitos tipos de clientes. Nós vamos ter que mapear qual é o programa que serve para qual cliente, um a um.



E esse é um problema mundial. Quem pensa que os clientes em um quilombo brasileiro, por exemplo, são diferentes de tudo o que existe no mundo está enganado. É preciso entender a natureza da necessidade dessa pessoa que você está atendendo. No Camboja pode ser que tenha uma comunidade com características parecidas com a sua, e a gente tem que aprender o que está funcionando lá para esse tipo de pessoa e o que está acontecendo no seu quilombo e que é parecido com o que está acontecendo em Chiapas, no México, numa outra comunidade indígena. Nós vamos ter que aprender mundialmente. Não dá para dizer que o Brasil é uma ilha e que os problemas são diferentes do resto do mundo.

Por outro lado, não dá para dizer “deu certo em Bangladesh, logo vai dar certo aqui”, também não é assim. É muito trabalho e vai tomar tempo. O ponto é que para as pessoas que trabalham com inclusão produtiva, neste momento a ciência vai poder ajudar pouco, nos próximos 10 anos vocês vão ter muito o que trabalhar no bom senso, porque demora tempo para acumular conhecimento. Não adianta tentar atropelar, não se gera conhecimento científico assim.

Agora, precisa juntar gente para trabalhar, sem ninguém estudando isso não avança. Então temos que botar muita gente trabalhando muito produtivamente, medir esses avanços lentos realisticamente. Mas não se deve esperar muito no curto prazo, porque não vai acontecer.

Entrevistadores: Você falou bastante sobre a necessidade de bons diagnósticos e também de aprender com as ações. Como a avaliação pode ajudar a avançar nesse campo de diagnóstico, que é tão sensível para a inclusão produtiva e para o aprendizado a partir das intervenções?

RPB: O diagnóstico é fundamental, mas não é o avaliador que o faz. O cara que faz o diagnóstico é aquele que é capaz de realmente identificar o problema. Por exemplo, quando você trabalha com agentes de desenvolvimento familiar, ou de desenvolvimento local, eles têm que trabalhar com um diagnóstico. Esse diagnóstico pode ser participativo, aí tem que escutar todo mundo para montar a análise.

Voltando à analogia da farmácia, tem um trabalho de colocar as bulas dos remédios. Dizer para o que serve, quando serve, e nisso a avaliação é absolutamente fundamental. Agora, tem o outro lado da história que são os pacientes, quem está precisando do quê. E essa é uma questão de diagnosticar a situação. Eu não sei quanto a avaliação ajuda no diagnóstico, obviamente que a evidência vai ajudar bastante, mas não sei se é uma questão de avaliação, é mais de entender a natureza do problema.

Para isso, você precisa formar agentes de desenvolvimento familiar, agentes de desenvolvimento comunitário, que eu acho que é um dos grandes problemas dos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social). Como é que você pega alguém que está na rua e faz uma abordagem para ele, querendo saber o que fez ele parar na rua, como se tira ele dali? Só depois que eu descobrir qual é o problema da pessoa eu vou precisar da avaliação para saber o que tira ele dali, mas esse diagnóstico é um outro tipo de trabalho, não é tanto do avaliador.

Entrevistadores: Que considerações você tem a fazer sobre os métodos de avaliação utilizados no campo da inclusão produtiva? Há métodos que você considera mais interessantes?

RPB: Eu acredito que um cuidado importante é que as avaliações permitam entender o que está dentro da caixa preta das intervenções, que são muito heterogêneas. Se as avaliações indicarem apenas que uma coisa é eficiente ou ineficiente, funciona ou não funciona, sem me dizer o porquê, o avanço que vamos ter será muito lento. Por outro lado, se eu entender por que um certo programa funciona, eu consigo mais facilmente adaptar ele a uma outra situação. Ou seja, se eu sei por que um remédio funciona, e eu tenho um paciente um pouco diferente, eu percebo que vou ter que mudar para atender essa pessoa. Então, dada a heterogeneidade, é preciso saber os mecanismos para poder adaptar isso em outra situação ou para outro beneficiário.



É muito importante na avaliação, em particular nas avaliações de impacto, a gente se preocupar com o modelo de mudança e em que medida o modelo de mudança é válido ou inválido, ou em que medida a relação causal é da minha ação, se ela segue aquele caminho ou não segue aquele caminho. Desvendar isso vai ser superimportante para adaptar essa variedade a diferentes públicos. Eu acho que esse é o grande desafio dessa área. Por exemplo, no caso da pesquisa sobre bolsa para jovens do ensino médio, nós estamos trabalhando com 100 avaliações de impacto, e delas mais ou menos 10 estudam o mecanismo por detrás, mas 90 não estudam.

A avaliação de impacto é muito tratada como uma caixa preta. Isso não vai funcionar na inclusão produtiva, em que a gente vai ter que ter muito mais atenção. Ou seja, a gente vai ter que avaliar o impacto sobre vários resultados intermediários para entender o modelo de mudança. Não vale a pena só olhar o impacto do resultado final, tem que olhar o impacto de vários resultados intermediários para entender o mecanismo. Porque com isso posso aprender sobre a adaptabilidade, e eu preciso entender a adaptabilidade para avançar mais rapidamente.

Esse acho que é o grande desafio, e a maior parte das avaliações ou das metodologias de avaliação de impacto não é muito amigável para desvendar o modelo de mudança. Embora a gente não use muito para esse fim, a avaliação pode ser usada para isso também. A gente tem que perder um pouco a fixação de estimar impacto sobre o resultado final e começar a avaliar impacto sobre uma série de resultados intermediários, isso vai ajudar a gente a desvendar um pouco os modelos de mudança.

Mas eu diria que metodologicamente o que é importante é a gente levar mais a sério o modelo de mudança, usar a avaliação para validar o modelo de mudança e levar muito a sério o modo de implementação, o modo de funcionamento das políticas. Não adianta ter um bom desenho mal implementado, não adianta ter um mau desenho bem implementado, ou seja, precisa ter as duas coisas e você precisa entender o que está dentro tanto do desenho do programa como da forma de implementação. No mundo heterogêneo a caixa-preta é muito importante, essa é a mensagem.

Entrevistadores: Nesse sentido, que papel métodos qualitativos e quantitativos têm a desempenhar?

RPB: Para entender como as coisas funcionam, a gente precisa triangular métodos, quando você usa uma técnica de um jeito, e depois do outro e do outro para você checar se as coisas estão funcionando e tentar desvendar. É superimportante o uso combinado e planejado de avaliações quantitativas e qualitativas, o que o pessoal chama de métodos mistos. Qualquer abordagem unimetodológica vai levar ao fracasso; para atacar de uma maneira eficaz, você tem que misturar metodologias, daí a ideia de métodos mistos e de triangulação. Você tem que abordar o mesmo problema de duas maneiras diferentes, é similar ao que o médico faz. Ele faz exame de um tipo, exame de outro tipo e vê se essas duas coisas estão apontando na mesma direção.

O uso inteligente dessa triangulação e dessa mistura é muito importante. Agora, o erro é se fazer isso de maneira não integrada, ou sequencial. Do tipo, fiz aqui uma avaliação quantitativa, depois eu vou fazer uma qualitativa. Não, você tem que ter isso tudo planejado, integrado, de partida sabendo o que você vai fazer. Se você olhar para o médico, é o que ele faz. Ele pede vários exames diferentes e ele já sabe como vai triangular tudo aquilo, não é sequencial. Sequencial é melhor do que nada, mas o integrado é quando você planejou desde o início as duas abordagens, e as pesquisas quanti e quali estão conversando de maneira integrada. Aí você tem uma abordagem que é um método misto.

Eu acho que você tem que misturar todas as metodologias. Cada uma é boa numa situação. Medicina dá um show para a gente nisso. O médico usa tudo, conversar com o paciente, perguntar o que o paciente acha, faz um monte de exames enquanto acordado e enquanto dormindo. Tudo isso dá informação para o cara, e a avaliação é a mesma coisa. Todas as avaliações importam e vão ser úteis, uma não substitui a outra, são coisas complementares umas com as outras, ou às vezes para produzir a mesma coisa. Por meio da triangulação, uma coisa confirma a outra.



Tem que ser eclético, e a nossa formação às vezes não é eclética. Às vezes quem estuda qualitativo só estuda qualitativo, e quem estuda quantitativo só estuda quantitativo. É um erro na nossa formação. A formação científica do avaliador tem que ser misturada.

Fonte de financiamento

Não há.

Conflito de interesse

Não há.

Agradecimentos

Ao professor Ricardo Paes de Barros pela sua disponibilidade e generosidade.

Referências

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2016, abril 8). Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP (Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília. Recuperado em 6 de junho de 2023, de <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1086/1/Portaria%20102-2016.pdf>

Conceição, Claudio, & Monteiro, Solange. (2022, novembro 17). *A cara da pobreza mudou*. Recuperado em 04 de junho de 2023, de <https://portal.fgv.br/artigos/cara-pobreza-mudou>