

CRIANDO UMA CULTURA PARA O USO DE EVIDÊNCIA: LIÇÕES DO J-PAL SOBRE PARCERIAS COM GOVERNOS NA AMÉRICA LATINA

RESUMO EXECUTIVO | DEZEMBRO 2018



FUNCIONÁRIOS DO J-PAL LAC, DA IPA PERU, E DO MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES DO PERU DISCUTEM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUZIR A VIOLÊNCIA DE GÊNERO. FOTO: J-PAL

A OPORTUNIDADE

Governos, devido ao seu extenso alcance e infraestrutura, e por serem provedores de serviços públicos essenciais, são agentes fundamentais para resolver desafios sociais urgentes, como pobreza e desigualdade. Dados administrativos e resultados de avaliações aleatorizadas são ferramentas que ajudam governos a monitorar e aprimorar políticas sociais, identificar programas com maior potencial de alcançar os resultados desejados e testar novas políticas antes de expandi-las.

Embora existam barreiras para o uso de dados e evidência nas políticas públicas, governos ao redor do mundo estão buscando incorporar de forma mais sistemática dados de monitoramento e resultados de avaliações de impacto rigorosas nos processos de formulação, implementação e avaliação de programas. Ao longo dos últimos 15 anos, o J-PAL construiu parcerias de longo prazo com mais de 40 agências governamentais, em mais de 15 países que estão na vanguarda da formulação de políticas públicas informadas por evidência. Em 2015, lançamos a Government Partnership Initiative (GPI) com o objetivo de fortalecer essas parcerias e extrair lições mais amplas sobre a construção de uma cultura de uso de dados e evidência em governos.

Autores: Samantha Carter, Iqbal Dhaliwal, Julu Katticaran, Claudia Macías, Claire Walsh

Colaboradores: Vivian Bronsoler, Sebastian Chaskel, Juan Manuel Hernández-Agramonte, Carolina Morais Araujo, Edoardo Trimarchi, Magdalena Valdés Lutz, María Luisa Vásquez Rossi

NOSSA EXPERIÊNCIA

Na última década, o escritório regional do J-PAL para América Latina e Caribe (J-PAL LAC) firmou parcerias com mais de 15 governos em nível nacional, estadual e municipal na Argentina, no Brasil, no Chile, na Colômbia, no Equador, no México, no Peru e na República Dominicana. Na Colômbia e no Peru, essas parcerias tiveram a participação da Innovations for Poverty Action (IPA). As “Parcerias da Evidência para a Política Pública” (Evidence to Policy Partnerships, em inglês) são desenvolvidas para ajudar os governos a usarem dados e evidência com maior frequência e de forma mais sistemática, gerando melhorias concretas nas políticas públicas. Os objetivos específicos variaram em cada colaboração e incluíram o estabelecimento de laboratórios de avaliação para desenvolver, testar e expandir programas, o aprimoramento de sistemas de dados administrativos e a revisão da evidência existente para informar novas estratégias de política pública.

PARCERIAS GOVERNAMENTAIS DO J-PAL LAC

O objetivo deste relatório, “Criando uma Cultura para o Uso de Evidência”, é compartilhar exemplos e lições que aprendemos sobre a construção de uma cultura de dados e uso de evidência nas decisões governamentais, além de valorizar os enormes esforços dos nossos parceiros da América Latina e Caribe, que permitiram o sucesso desses projetos. Os resultados apresentados são fruto de entrevistas realizadas com 40 funcionários de 15 organizações do setor público na região. Esperamos que esses aprendizados sejam valiosos para o governo e para organizações que promovem políticas públicas informadas por evidências. Embora o foco deste relatório seja o nosso trabalho na América Latina e Caribe, as seguintes lições também podem ser relevantes para outros países ou regiões.

PRINCIPAIS LIÇÕES PARA OS GOVERNOS

1. É importante alocar recursos para o uso de evidência e assegurar que haja pessoas dedicadas a incorporar evidência no desenho de políticas públicas.

Ainda que governos e outras organizações financiem cada vez mais avaliações de impacto, ainda há poucos recursos dedicados exclusivamente para o uso da evidência existente, o qual requer tempo, recursos humanos e conhecimento especializado. Em alguns casos, os departamentos de avaliação não possuem um mecanismo formal para introduzir resultados de avaliações na formulação das políticas públicas. Alocar recursos e horas de trabalho (ainda que em pequena quantidade) para aplicar os resultados e aprendizados de avaliações de impacto na formulação e implementação de programas e estabelecer sistemas que facilitem o processo de aprendizado institucional são fatores essenciais para construir uma cultura de tomada de decisão baseada em evidência.

2. Criar incentivos e instâncias dedicados a promover o uso de resultados de avaliações pode ajudar a construir uma cultura de inovação guiada por evidência.

Propor novas ideias ou realizar mudanças em programas já existentes podem ser um grande desafio para os formuladores de políticas públicas. Responsabilidades cotidianas tendem a limitar as oportunidades para a inovação e a experimentação, e as avaliações de impacto são muitas vezes vistas apenas como prestação de contas. Uma solução para as barreiras ao uso de evidência é a criação de laboratórios de inovação e outras estruturas dedicadas a identificar e testar novas soluções, criando incentivos e espaços seguros para propor e avaliar novas ideias. Essas instâncias especializadas ajudam a entender dados e evidência não

como auditoria, mas como ferramentas para aprendizado e aprimoramento das políticas públicas.

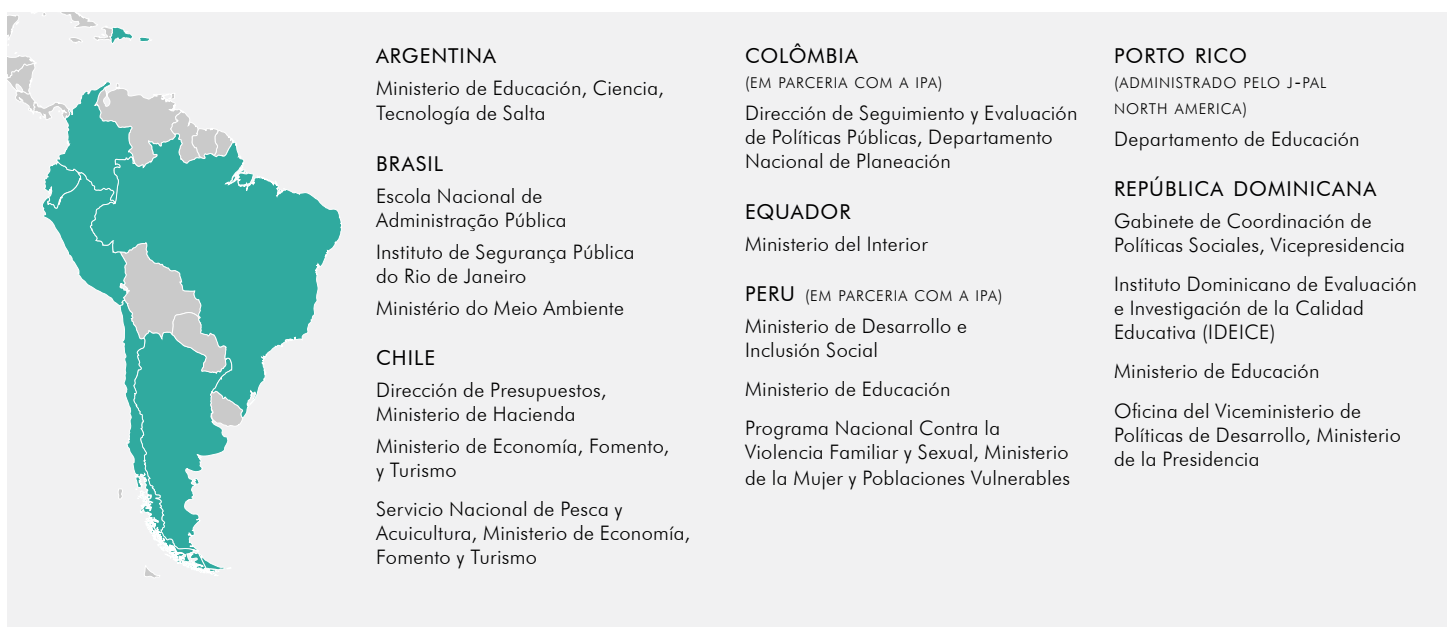
3. Maior investimento em coleta, gerenciamento e compartilhamento de dados administrativos entre agências pode ajudar a avançar a agenda do uso de evidências.

O desenvolvimento de sistemas de dados administrativos de fácil uso pode permitir que funcionários do governo usem dados e evidência com maior regularidade no gerenciamento e na implementação de programas. Bons dados administrativos também reduzem significativamente os custos das avaliações de impacto, inclusive avaliações de larga escala, facilitando a incorporação de resultados no ciclo da política pública.

4. Colaborar com organizações e pesquisadores dedicados a promover políticas públicas informadas por evidência pode ajudar governos a estabelecer uma cultura de uso de dados e evidência.

Organizações e pesquisadores que têm experiência em gerar, sintetizar e aplicar dados e evidência à formulação de políticas públicas podem ser parceiros valiosos nos esforços dos governos para usar essas ferramentas de forma mais sistemática. Embora alguns governos tenham recursos para desenvolver essa competência internamente, muitos não o fazem, e nesses casos colaborar com parceiros externos pode ajudar a aumentar a capacidade governamental.

FIGURA 1. PARCEIROS EM GOVERNOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE PARA USO DE EVIDÊNCIA



PRINCIPAIS LIÇÕES PARA ORGANIZAÇÕES QUE PROMOVEM POLÍTICAS PÚBLICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIA

CONSTRUINDO NOVAS PARCERIAS

1. O apoio ativo de um funcionário de alto escalão no governo é crucial para o avanço do uso de dados e evidência.

Esses *champions* podem incentivar e assegurar o apoio da instituição à formulação de políticas informadas por evidência, identificar estratégias para superar barreiras burocráticas, encorajar a participação e o interesse de outros funcionários e buscar recursos para garantir a sustentabilidade dos projetos.

DESENVOLVENDO PARCERIAS

2. Aumentar a geração e o uso de dados e evidência é um processo gradual que deve respeitar a capacidade do governo.

Agências governamentais têm objetivos diversos e estão em diferentes estágios de desenvolvimento quando criam colaborações com organizações que promovem o uso de evidência em políticas públicas. Ao iniciar uma parceria, é importante tomar o tempo necessário para compreender a capacidade da instituição, os processos existentes, as estruturas de incentivo e a disponibilidade de dados administrativos, de modo a identificar os passos necessários para que a agência governamental alcance seus objetivos finais quanto ao uso de evidência.

3. Diferentes tipos de agências governamentais exigem diferentes abordagens.

Ao trabalhar com organizações que implementam seus próprios programas, as parcerias podem ter como objetivos realizar diagnóstico de problemas, empregar evidência existente para desenhar potenciais soluções, usar dados administrativos para melhorar a implementação de programas, desenvolver avaliações de impacto ou criar sistemas internos que estimulem o uso de evidência na formulação de políticas públicas. Por outro lado, instituições governamentais que avaliam ou financiam programas podem assumir um papel estratégico na construção de sistemas e processos que incorporam evidência na tomada de decisões em políticas públicas.

4. É preciso responder rapidamente às janelas de oportunidade, em que haja interesse e autoridade para o uso de evidência.¹

Parcerias com o setor público e avaliações de impacto que, desde o início, são conduzidas em estreita colaboração e projetadas para responder a prioridades do governo têm maior probabilidade de gerar dados e evidência que podem ser usados para aprimorar políticas públicas.

GARANTINDO A SUSTENTABILIDADE

5. Obter o apoio em todos os níveis dentro da instituição é crucial para a sustentabilidade dos projetos.

Embora o apoio de *champions* seja fundamental, as mudanças institucionais necessárias para o uso de evidência provavelmente só serão sustentáveis se contarem com um suporte organizacional mais amplo. Apresentar maneiras concretas de como dados e evidência podem melhorar a prestação de serviços por meio de ganhos rápidos para o governo e desenvolver capacidade e infraestrutura nas equipes governamentais para a incorporação de evidência ao ciclo da política pública podem contribuir para a sustentabilidade dessas iniciativas.

6. Investir em parcerias de longo prazo e formalizá-las são passos importantes.

Ter uma presença de longo prazo em um país e um histórico de colaborações com o governo gera maior confiança e compreensão mútua. As parcerias de longo prazo permitem responder rapidamente às janelas de oportunidade para a formulação de políticas públicas em que a evidência pode ser útil, desenvolver pesquisas direcionadas a questões prioritárias do governo, identificar *champions* e equipes que compartilham esta agenda e conservar parcerias quando funcionários-chave são transferidos ou há mudança de gestão. Mais que uma única avaliação, colaborar em vários projetos também permite um maior aprendizado institucional. Em muitos casos, acordos de cooperação e Memorandos de Entendimento podem definir como o relacionamento se dará no longo prazo, para além dos esforços de um único *champion*.



Os governos são atores centrais quando se trata de reduzir a pobreza e a desigualdade e de melhorar serviços públicos essenciais, como educação, saúde e assistência social. As parcerias governamentais do J-PAL fazem parte de um longo trabalho com governos da América Latina e de outras regiões para usar dados e evidência para responder aos desafios sociais mais urgentes de forma efetiva. Esperamos que nossas experiências inspirem mais governos a avançar nessa direção e que haja cada vez mais colaborações entre pesquisadores e governos para a melhoria das políticas públicas.

¹ Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, alternatives and public policies*. HarperCollins College Publishers, 1995. Andrews, Matthew, Jesse McConnell, and Alison O. Wescott. 2010. "Development as Leadership-led Change-A Report for the Global Leadership Initiative and the World Bank Institute (WBI)."

CRIANDO UMA CULTURA PARA O USO DE EVIDÊNCIA: LIÇÕES DO J-PAL SOBRE PARCERIAS COM GOVERNOS NA AMÉRICA LATINA

PRINCIPAIS LIÇÕES PARA OS GOVERNOS

- **É importante alocar recursos para o uso de evidência e assegurar que haja pessoas dedicadas a incorporar evidência no desenho de políticas públicas.**
- **Criar incentivos e instâncias dedicados a promover o uso de resultados de avaliações pode ajudar a construir uma cultura de inovação guiada por evidência.**
- **Maior investimento em coleta, gerenciamento e compartilhamento de dados administrativos entre agências pode ajudar a avançar a agenda do uso de evidências.**
- **Colaborar com organizações e pesquisadores dedicados a promover políticas públicas informadas por evidência pode ajudar governos a estabelecer uma cultura de uso de dados e evidência.**

PRINCIPAIS LIÇÕES PARA ORGANIZAÇÕES QUE PROMOVEM POLÍTICAS PÚBLICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIA

- **O apoio ativo de um funcionário de alto escalão no governo é crucial para o avanço do uso de dados e evidência.**
- **Aumentar a geração e o uso de dados e evidência é um processo gradual que deve respeitar a capacidade do governo.**
- **Diferentes tipos de agências governamentais exigem diferentes abordagens.**
- **É responder rapidamente às janelas de oportunidade, em que haja interesse e autoridade para o uso de evidência.**
- **Obter o apoio em todos os níveis dentro da instituição é crucial para a sustentabilidade dos projetos.**
- **Investir em parcerias de longo prazo e formalizá-las são passos importantes.**

O J-PAL gostaria de agradecer aos seus parceiros governamentais, pesquisadores afiliados, Innovations for Poverty Action (IPA), outras organizações parceiras e seus funcionários por participarem das entrevistas para este projeto:

Brasil: Guilherme de Almeida, Claudio Ferraz, Fernando Filgueiras, Francisco Gaetani, Julia Guerra Fernandes, Natalie Hoover, Ian MacArthur, Paulo Marques, Joana Monteiro, Anna Mortara, Natalia Teles da Mota, José Barroso Tostes Neto, Leonardo Pacheco, Paula Pedro, Vitor Pereira, Mauro Pires, Pedro Pires, Leonardo Shibata, Claudia Veiga da Silva, Caroline Sipp, Dimitri Sberman

Chile: Paula Darville, Rodrigo Díaz Mery, Paula Gonzalez, Jeanne Lafortune, Claudia Martinez Avelar, Antonio Martner Sota, Daniel Molina, Guillermo Moreno, Jorge Toro da Ponte, José Tessada, Andrés Zahler

SOBRE O J-PAL LAC

O J-PAL América Latina e Caribe (J-PAL LAC) é o escritório regional do J-PAL baseado na Pontificia Universidad Católica em Santiago, Chile. O J-PAL LAC trabalha em conjunto com governos e ONGs para identificar e promover os programas e as políticas sociais mais eficazes na região. Com a ajuda de nossas equipes de pesquisa, treinamento e políticas públicas, nossa rede de professores afiliados mede o impacto desses programas e políticas por meio de avaliações aleatorizadas, insumos essenciais para a formulação de políticas públicas efetivas. Além de sua sede no Chile, o J-PAL LAC está presente no Brasil, na Argentina, no Equador, no México e na República Dominicana. O J-PAL também trabalha em conjunto com a Innovations for Poverty Action (IPA) no Peru.

povertyactionlab.org/LAC

SOBRE O GPI

O Government Partnership Initiative (GPI) do J-PAL é um fundo competitivo cuja missão é construir e fortalecer parcerias entre governos, pesquisadores afiliados e escritórios regionais do J-PAL com o objetivo de estimular o uso de evidências na formulação de políticas públicas. A iniciativa apoia parcerias com governos para desenhar e avaliar programas sociais, expandir políticas já avaliadas e que demonstraram ser efetivas e institucionalizar o uso de evidências nas políticas públicas. Ao financiar uma ampla gama de atividades, como pesquisa, capacitação e disseminação de evidência, o GPI visa facilitar o trabalho entre pesquisadores e governos para incentivar o uso de evidência na formulação de políticas públicas.

povertyactionlab.org/GPI

Colômbia: Carlos Andrés Aragón Álvarez, Oscar Arboleda, Marta Carnelli, Lorena Caro, Felipe Castro, Sebastian Chaskel, Daniela Collazos, Laura Díaz, Sofia Jaramillo, Daniel Mejía, Bernardita Muñoz, Ana María Nieto, Daniel Ortega, Yanira Oviedo, Aranxta Rodríguez, Santiago Tobón

Peru: Luis Baiocchi, María Pía Busarto, Fabiola Cáceres, Marlith Calderón, Annie Chumpitaz, Yessina Collahua, Juan Manuel García, Juan Manuel Hernandez, Sergio de Marco, Jorge Mesinas, Oswaldo Molina, María Eugenia Mujica, Luis Eduardo San Martín, Juan Pablo Silva, Bárbara Sparrow, Carolina Trivelli, Rosa Elvira Zamorra

Agradecemos especialmente aos funcionários da IPA Colômbia e IPA Peru que, além de atuarem como co-gestores das parcerias com os governos desses países, ajudaram a organizar e participaram das entrevistas para este relatório.

Este relatório foi financiado pelo fundo Government Partnership Initiative do J-PAL.