



estudos
DEPLAN



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
Departamento de Planejamento Governamental

ESTUDOS DEPLAN

Edição

Nº 10/2018

Avaliação de Impacto de Políticas Públicas
Conceitos, Metodologias e Experiências

Junho/2018



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador: José Ivo Sartori

Vice-Governador: José Paulo Dornelles Cairoli

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

Secretário: Josué de Souza Barbosa

Secretário Adjunto: Melissa Guagnini Hoffmann Custódio

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (DEPLAN)

Diretor: Antonio Paulo Cargnin

Diretora Adjunta: Carla Giane Soares da Cunha

EQUIPE EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin

Juliana Feliciati Hoffmann

FICHA TÉCNICA:

Juliana Feliciati Hoffmann e Ana Júlia Possamai (Coordenação e elaboração)
César Stallbaum Conceição, Fernanda Rodrigues Vargas, Gisele da Silva
Ferreira, Juliana Feliciati Hoffmann, Sílvia Letícia Lorenzetti, Rayssa Miczewski
de Araújo, Vinícius Dias Fantinel (elaboração)

REVISÃO E TRADUÇÃO: Marlise Margô Henrich

CAPA: Laurie Fofonka Cunha

Estudos DEPLAN / Departamento de Planejamento Governamental - RS.
Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2015-

v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Planejamento, Governança
e Gestão, 2015-

ISSN 2447-4576

1. Desenvolvimento regional – Periódico – Rio Grande do Sul. I. Rio
Grande do Sul. Secretaria de Planejamento e Gestão. Departamento de
Planejamento Governamental.

CDU 332.1(816.5)(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer – CRB 10/2016

EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO NO TERCEIRO SETOR*

Caio Piza¹

Thiago Nascimento²

Marta Aresta³

Janaína Soares⁴

Resumo: O texto apresenta experiências de avaliação de impacto em curso ou finalizadas, realizadas pela Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF-Brasil), pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (SEBRAE-Rio) e pelo Banco Central do Brasil, em parceria com o Banco Mundial. São apresentadas as etapas para a construção das avaliações, bem como a decisão institucional quanto à realização de avaliações de impacto, dos resultados encontrados nos experimentos e de sua aplicação para captar recursos e/ou validar a agenda do projeto ou da ação propostos pela organização. Essas experiências expõem diferentes ganhos em termos de aprendizado quanto aos processos e procedimentos levados a cabo antes, durante ou depois da implementação de ações, projetos e intervenções.

Palavras-chave: Avaliação de impacto. Educação financeira. Cidadania financeira.

Abstract: The text presents current or completed impact assessment experiments which have been carried out by the Association of Financial Education in Brazil (AEF), the Brazilian Service of Support to Micro and Small Enterprises (SEBRAE) of Rio de Janeiro and the Central Bank of Brazil in partnership with the World Bank Group. The steps for the construction of the evaluation researches are presented, as well as the institutional decision to carry out impact evaluation in each sector. It will also be presented some of the researches results and their use in order to attract resources and/or validate the project or action agenda proposed by the organization. These experiences show different gains in terms of learning about the processes and procedures which are carried out before, during or after the implementation of public actions, projects and interventions.

Keywords: Impact evaluation. Financial education. Financial citizenship.

* Texto elaborado a partir da transcrição da fala e da apresentação em slides de palestras proferida no Workshop Avaliação de Impacto de Políticas Públicas, realizado nos dias 29 e 30 de novembro de 2017, no Auditório da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG-RS), com o apoio do Banco Mundial.

¹ Representante do Banco Mundial.

² Representante da Associação de Educação Financeira do Brasil.

³ Representante do SEBRAE do Rio de Janeiro.

⁴ Representante do Banco Central do Brasil.

INTRODUÇÃO

O Banco Mundial apoia a realização de avaliações de impacto em vários setores. Neste texto, apresentamos experiências realizadas em parceria com o Banco Central do Brasil, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (SEBRAE-Rio) e da Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF-Brasil). Com isso, objetiva-se apresentar os passos para a construção das avaliações em cada caso. Busca-se discorrer acerca da decisão institucional quanto à realização de avaliações de impacto, dos resultados encontrados nos experimentos e de sua aplicação para captar recursos e/ou validar a agenda do projeto ou da ação propostos pela organização. Além disso, são pontuados alguns desafios e aprendizados advindos dessas experiências.

AVALIANDO PROJETOS DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA: A EXPERIÊNCIA DA AEF-BRASIL

A Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF-Brasil) é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIPI), criada para operar a política de estado chamada Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF, regulada por meio do Decreto Federal nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010. A política institui ações de educação financeira pelo País e confere à AEF a responsabilidade de desenvolver, pilotar, avaliar e escalar os projetos de educação financeira por todo o Brasil.

A política é coordenada pelo Comitê Nacional de Educação Financeira, formado por treze membros: os quatro reguladores do mercado financeiro (Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários – CVM, Superintendência Nacional de Previdência Complementar – SUSEP e Superintendente da Superintendência de Seguros Privados – PREVIC), três ministérios (Fazenda, Educação, Justiça) e seis representantes da sociedade civil, sendo quatro entidades do mercado financeiro do setor privado (Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, Bolsa de Valores de São Paulo – B3, Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – ANBIMA e Confederação Nacional das Seguradoras – CNSeg), o SEBRAE Nacional e o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED).

Dessa forma, a ENEF conta com uma configuração moderna e inovadora, com um comitê formado por grandes representantes do governo e também grandes entidades do setor privado. As quatro entidades do setor financeiro privado (FEBRABAN, B3, ANBIMA e CNSeg) mantêm a Associação, por meio de um recurso fixo anual que custeia a equipe e a estrutura de espaço. Por sua vez, os projetos de educação financeira dependem de captação de recursos. Todos os recursos captados vão para ponta, ou seja, são aplicados no projeto de educação financeira, o que é muito positivo.

Dada a escala do programa, a ser desenvolvido em âmbito nacional, o Comitê Nacional de Educação Financeira entendeu ser necessário desenvolver uma avaliação de impacto para verificar a melhor forma de implementá-lo. Foram realizadas duas avaliações (BRUHN *et al.*, 2013). A primeira ocorreu de 2010 para 2011 e buscou avaliar um projeto-piloto de educação financeira no Ensino Médio. Esse piloto durou 18 meses e foi o maior piloto de educação

financeira no mundo, já avaliado em escolas. Envolveu 900 escolas, quase 20 mil alunos e mais de 2 mil professores. O material utilizado consistia em livros com conteúdo de educação financeira, com uma linha de comportamento e de competências alinhada ao currículo escolar. O material foi desenvolvido e coordenado pelo Ministério da Educação, com conteúdo transversal, capaz de conversar com todas as disciplinas. Não houve, portanto, criação de novas disciplinas, de modo que qualquer professor poderia ser um disseminador do programa. Cabe dizer que a educação financeira entrou na base nacional comum curricular, compondo um dentre os 11 temas transversais estabelecidos.

A avaliação desse programa-piloto de educação financeira chegou a resultados interessantes. Verificou-se que o programa afetou positivamente não só o letramento financeiro (mensurado pela capacidade de poupar, de fazer planejamentos, entre outras coisas), mas também melhorou a capacidade de leitura e interpretação de texto, bem como as habilidades matemáticas dos jovens participantes do programa.

Esse ponto é fundamental, tendo em vista o desafio de melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) brasileiro – o equivalente ao Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). O programa de educação financeira na escola melhorou a educação como um todo, e só um estudo como o realizado poderia ter identificado esses resultados, nessa profundidade.

Uma segunda experiência de avaliação foi realizada em 2015 com um projeto-piloto no Ensino Fundamental, no mesmo modelo que foi feito no Ensino Médio, com material específico desenvolvido por integrantes do Comitê Nacional e alinhado ao currículo dos nove anos do Ensino Fundamental. Foram pesquisadas 200 escolas em dois municípios com características bem diferentes, Joinville e Manaus. Embora fossem menos escolas, também foi composta uma amostra grande. O material foi testado nos anos 3º, 5º, 7º e 9º do Ensino Fundamental, por uma questão de custos e de metodologia. Isso porque a metodologia do terceiro ano é a mesma do primeiro e do segundo. A metodologia do quarto é a mesma do quinto, e assim sucessivamente.

Tendo em vista a necessidade de captar recursos para esse piloto acontecer, houve dificuldades na sua implementação, uma vez que ocorreu atraso no pagamento. A situação do investimento social privado tem mudado nos últimos cinco anos, e em 2015 foi um ponto crítico. Em virtude disso, o escopo do projeto precisou ser reduzido, e houve demora para iniciar a implementação. Algumas escolas demoraram para receber o material, sendo desconhecido o efeito desse atraso sobre o resultado final.

De toda forma, o resultado dessa segunda avaliação demonstrou que os anos 5º, 7º e 9º, especialmente os dois últimos, tiveram um ganho melhor. O terceiro ano, por sua vez, apresentou um ganho bem menor. Compreender essa diferença de resultados será tarefa para uma próxima avaliação. Espera-se responder se ou o tempo de implementação não foi suficiente para idades mais jovens, ou se deveria ter sido feita de outra forma (outro material mais adequado para a idade), ou ainda se alunos do terceiro ano são muito jovens e não têm maturidade suficiente para entender qualquer conceito de planejamento.

Portanto, um resultado importante da avaliação do programa diz respeito à qualidade da implementação. Isso porque não existe avaliação de impacto experimental em que não haja problemas com a implementação, tendo em vista que não se consegue antecipar todos os problemas que podem ocorrer. Isso influencia a decisão de escalar ou não a intervenção. Afora isso, deve-se ter cuidado, pois é possível testar um piloto, encontrar efeito e, depois, quando escalar, o efeito desaparece – não porque o programa não funciona, mas porque a forma como ele foi implementado no piloto é diferente. No piloto, consegue-se monitorar melhor as atividades. Geralmente há um coordenador de campo responsável por certificar-se de que as atividades estão acontecendo de fato. Quando se expande o projeto, porém, não se trata mais da mesma equipe em campo – e isso não é um problema do programa, é um problema de quem implementa. A implementação, com a qual as instituições envolvidas têm que estar comprometidas, é extremamente importante.

Os resultados da avaliação serviram também a um dos desafios da AEF, que é justamente o de captar recursos. A necessidade de buscar o setor privado para investir em um programa do tamanho da ENEF não é fácil. O setor privado que investe em educação de fato olha para esse tipo de avaliação, porque quer saber como funcionam os programas. O setor social tem que demonstrar o que é factível e escalável. Sendo assim, a realização das avaliações conta para a decisão dos investidores. Um desafio é trazer investimento social privado para fazer a avaliação em si. Em parte porque as grandes empresas parceiras não entendem ainda tanto sobre avaliação, embora reconheçam a força de uma avaliação com a marca do Banco Mundial. Contudo, tomar decisão de gastar “x” do orçamento em uma avaliação de impacto enfrenta alguma resistência.

Após haver captado os recursos para a avaliação e validado o material e seu impacto sobre o aluno, o novo desafio da AEF foi escalar o programa de educação financeira, o que depende única e exclusivamente de financiamento privado. São 170 mil escolas públicas no País, e a missão da AEF é chegar a todas. Somam-se 50 milhões de alunos em toda a Educação Básica. Como é um modelo analógico, questionou-se como imprimir livros para 50 milhões de alunos contando apenas com investimento social privado. Com esse modelo de financiamento, é pouco provável que se conseguisse⁵.

Diante desse impasse, ao longo de 2017, a AEF focou na construção de um projeto multimídia com produtos escaláveis que refletem o material testado. Foi feita uma campanha em um programa de televisão, em parceria com a TV Escola (braço de comunicação do Ministério da Educação). Também foi criada plataforma de educação a distância para a formação de professores, e encontra-se em fase de construção um *game*. Trata-se basicamente da transposição dos conteúdos dos livros para um formato de jogo educativo. Dessa forma, busca-se alcançar a meta de alunos, cobrando apenas custo de hospedagem e manutenção das plataformas. Contudo, não se avaliou ainda se o efeito sobre a aprendizagem

⁵ O Tocantins é um *case* de sucesso, pois é o estado que tem maior adesão no País: 100% das escolas públicas aderiram à educação financeira. No Estado, a AEF focou todo o investimento social privado captado por meio de parcerias para formar professores, ao passo que o Estado se comprometeu a imprimir livros para todos os alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Evidentemente, o ideal seria que o mesmo acontecesse em todas as Unidades da Federação, mas não há uma fórmula.

do aluno é o mesmo que o material físico⁶. A expectativa é de que o jogo funcione melhor no Ensino Fundamental 2 e no início do Ensino Médio, pois é essa a idade de quem joga mais.

AVALIAÇÃO DE PROJETOS DE APOIO À GESTÃO: A EXPERIÊNCIA DO SEBRAE-RIO

O Banco Mundial vem apoiando o desenho e a implementação de duas avaliações de impacto junto ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, uma no Paraná e outra no Rio de Janeiro. Nesta seção, relataremos a experiência como SEBRAE-Rio e, em específico, o processo de construção da avaliação do projeto do SEBRAE Na Sua Empresa.

O projeto do SEBRAE Na Sua Empresa é um projeto porta-a-porta, que visita 60 mil empresas já constituídas, com a finalidade de fazer diagnóstico de gestão das empresas e, a partir disso, repassar orientações de fácil aplicação para melhoria dessa gestão. O projeto sempre foi monitorado por meio de pesquisa quantitativa e qualitativa, por meio de *focus group*, e essa experiência já demonstrava uma predisposição para esse tipo de avaliação.

A avaliação de impacto é vista como um aprendizado para o projeto, bem como para a instituição. Isso porque, quando se avalia, a instituição tem que estar “de coração aberto”. Isto é, precisa ter desejo de aprendizado, de mudança e estar pronta para receber críticas construtivas, positivas ou de melhoria constante. Essa visão tem que existir para se conseguir absorver os ganhos da avaliação, caso contrário, talvez não seja o momento para a avaliação. Essa percepção já é um grande aprendizado.

A experiência da avaliação de impacto também é importante pelo desenvolvimento em conjunto no pré-campo. O Banco Mundial conhecia pouco do projeto “SEBRAE Na Sua Empresa”, ao passo que o SEBRAE-Rio conhecia pouco do Banco Mundial. Em face disso, houve a necessidade de alinhar objetivos, expor as limitações (inclusive orçamentárias) e as dificuldades, especialmente as relacionadas ao campo – ou seja, à visita de 60 mil empresas. Isso não é fácil, pois exige uma equipe muito grande na rua, com mais de 120 agentes trabalhando. Essa imersão no projeto e na realidade do SEBRAE-Rio permitiu um alinhamento entre as equipes.

A saída a campo também trouxe bastante aprendizado. Dificuldades serviram para a melhoria de listagem, por exemplo. Logo, poder testar as iniciativas antes de ampliar para 60 mil casos mostrou-se fundamental. Pilotar em pequenas escalas e experimentar antes de se investir um recurso maior e apostar em uma meta maior. Essa visão foi disseminada com sucesso também entre os diretores, que aderiram à avaliação.

Realizado o levantamento, aguardam-se atualmente a análise e os resultados, que serão entregues pelo Banco Mundial, para então se chegar a proposições de melhorias para o

⁶ Ao escalar via eletrônica, provavelmente o efeito não vai ser o mesmo daquele encontrado no piloto, ainda que tenha sido um piloto com uma amostra ampla. Na intervenção, tem-se a certeza de que a informação é entregue. Quando você coloca o material disponível *online*, por sua vez, o sujeito é mais passivo. Requer-se dele que esteja online, acesse e leia o conteúdo. A economia comportamental, por exemplo, aponta que as pessoas procrastinam – o que é um problema. Com a gestão é a mesma coisa. Diante do consultor, a empresa adota as práticas de gestão. Contudo, quando se pede para a empresa: “faça você mesmo”, é muito mais difícil.

projeto. Algumas melhorias necessárias já são perceptíveis, como no pós-visita, ações realizadas depois da visita presencial. O material entregue e o canal de e-mail e SMS não se mostraram os mais adequados. Tem-se estudado, por exemplo, a possibilidade de contato via *WhatsApp*.

A experiência da avaliação também contribuirá para o Sistema SEBRAE, pois ajudará não só a entender a importância de avaliação de impacto, por meio da identificação dos resultados, mas também para entender mais detalhadamente as características do nosso público. Por exemplo, se estamos lidando com empreendedores de fato ou com “donos de negócio”, pessoas que largariam o negócio diante de uma proposta de trabalho com carteira assinada. Essa compreensão poderá mostrar para o SEBRAE como direcionar seus recursos de uma forma mais adequada, seja para um profissional que demonstra características empreendedoras, seja para um “dono de negócio”. Dessa forma, continuaríamos atendendo a todos, mas utilizando estratégias diferentes e que gerem resultados para cada um dos públicos.

PROGRAMA DE CIDADANIA FINANCEIRA: A EXPERIÊNCIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Assim como a AEF-Brasil, o Banco Central do Brasil (BC) tem um programa de cidadania financeira, com várias intervenções dentro dessa agenda já em andamento e reunidas sob o Departamento de Promoção da Cidadania Financeira (DEPEF). O DEPEF antigamente era chamado Departamento de Educação Financeira. Atualmente, emprega-se o termo cidadania financeira para englobar não só educação financeira, como inclusão financeira e proteção ao consumidor de serviços financeiros.

O Banco Central vem trabalhando para desenvolver uma agenda de avaliação de impacto de programas de cidadania financeira, com o objetivo de verificar se as ações promovidas estão na direção correta ou se é necessário redesenhá-las. Ou seja, verificar se os recursos estão sendo investidos corretamente e se o benefício para a população está sendo gerado. Um segundo motivo diz respeito ao regimento interno do Banco Central, segundo o qual cabe ao DEPEF avaliar o efeito das normas e das ações, sob a perspectiva do cidadão e das Micro e Pequenas Empresas.

O processo de desenvolvimento dessa agenda de avaliação de impacto iniciou no Banco com a consolidação e identificação de dados, que compôs uma base muito grande. Há dados de várias bases internas do BC com informações de crédito, de posse de contas de cartões, de pontos de atendimento, entre outros. Contudo, até então, esses dados eram olhados de forma macro. Sentia-se a necessidade de um olhar micro, do cidadão ou da pequena empresa. Em virtude disso, iniciou-se um trabalho de identificação de dados e de construção de indicadores, a partir do cruzamento com dados externos, tais como os da Receita (dados de cadastro), da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses dados e indicadores foram reunidos em uma base única, a partir da qual se passou a monitorá-los. Cerca de 2 mil indicadores já

foram divulgados na página do Banco Central na internet⁷ e no Portal de Dados Abertos do Governo Federal. São indicadores de pessoa física, pessoa jurídica, Microempreendedor Individual (MEI), Micro e Pequenas Empresas, dados referentes a crédito, a relacionamento com sistema financeiro, a pontos de atendimento, cooperativas de crédito, consórcio, entre outros.

Tem sido um processo árduo de construção. Porém esses dados dizem mais respeito à inclusão financeira, que trata do acesso e do uso. Para avaliar completamente e ter uma visão maior da educação financeira, é necessário complementar com pesquisas. Já foram realizadas, por exemplo, Uso e Qualidade dos Serviços Financeiros (2014) e aplicação do Toolkit da OCDE no Brasil, que traz dados interessantes sobre educação financeira e uma seção de inclusão financeira (2015). Essas e outras pesquisas e estudos podem ser encontrados na Série Cidadania Financeira do BC e fazem parte igualmente desse processo de construção da agenda de avaliação de impacto⁸.

Nesse sentido, cabe citar avaliação de impacto realizada em 2015, em parceria com a Fundação Capital e com a Universidade Federal da Bahia. A pesquisa avaliou um projeto de educação financeira para população em situação de pobreza e extrema pobreza. Para tanto, foram utilizados *tablets*, fornecidos pela Fundação Capital. Os equipamentos circularam em dez comunidades carentes piloto. No desenho inicial, os *tablets* teriam que circular ao mesmo tempo no grupo de controle e no grupo de tratamento. Contudo, durante o piloto, muita coisa aconteceu fora do previsto, nos levando a pensar que o Projeto estava sendo uma perda de tempo. Mas, pelo contrário, lições estavam sendo aprendidas. Entendeu-se que a metodologia desenhada era muito complexa para lidar com uma população que precisava de uma flexibilidade maior.

Vale citar ainda a avaliação do projeto voltado a atendentes dos PROCONs. O projeto visa fornecer informação sobre o funcionamento do Banco Central e sobre que tipo de informação deve ser encaminhada para o Banco, e como tratar o encaminhamento de outras reclamações. Adicionalmente, foram desenhadas e disponibilizadas aos atendentes dos PROCONs diversas fichas com informações que auxiliem o melhor encaminhamento das reclamações junto aos cidadãos. O projeto foi realizado em parceria com a MGov Brasil. Como resultados positivos, identificaram-se as principais necessidades que os atendentes do PROCONs tinham, bem como algumas questões de cidadãos que eram encaminhadas ao Banco Central pelo PROCON, mas que não diziam respeito ao Banco. Identificaram-se, ainda, outras questões a que os atendentes não sabiam responder e/ou dar procedimento.

Nesse sentido, o processo de avaliação é bem interessante pela aprendizagem e pela necessidade de aprender a lidar com as críticas.

⁷ Disponível: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br#!/home>> . Acesso em 23 abr. 2018.

⁸ Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br#!/n/SERIECIDFINAN>>. Acesso em 23 abr. 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é necessário que as avaliações de impacto estejam concluídas para que se tenham ensinamentos a compartilhar. Neste texto, buscou-se mostrar que diferentes experiências, finalizadas ou em andamento, já dão conta de identificar ganhos em termos de aprendizado quanto aos processos e procedimentos levados a cabo antes, durante ou depois da implementação de ações, projetos e intervenções as mais variadas.

REFERÊNCIAS

BRUHN, M.; LEÃO, L. S.; MARCHETTI, R.; ZIA, B. The Impact of High School Financial Education: Experimental Evidence from Brazil. *Policy Research Working Paper 6723*. Washington D.C.: The World Bank, 2013. Disponível em:
<<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16940/WPS6723.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.