

✓ O lugar da meta-avaliação na gestão de políticas públicas

Jackson De Toni

Agência Brasileira de
Desenvolvimento Industrial
*Brazilian Agency for
Industrial Development*

Resumo: A avaliação de políticas públicas tem aumentado progressivamente na administração pública federal. Entretanto, ela tem se concentrado nas políticas sociais, pouco se tem produzido nesse campo sobre políticas, programas e projetos relacionados ao desenvolvimento econômico, produtivo e tecnológico. A avaliação torna-se ainda mais essencial considerando a escala de recursos públicos envolvidos, na forma de incentivos fiscais e tributários ou aporte direto de recursos orçamentários. Nesse contexto, chama a atenção o esforço avaliativo do programa “Brasil Mais Produtivo”, implementado pelo governo federal brasileiro desde 2016, que em sua primeira fase atendeu três mil pequenas e médias empresas para o aumento da produtividade. O foco do artigo é a meta-avaliação, ou seja, a reflexão sobre a qualidade do processo avaliativo. Considerando o referencial bibliográfico disponível e por meio de um roteiro de perguntas meta-avaliativas específicas aplicadas aos relatórios avaliativos do programa analisado. O artigo conclui pela necessidade de incrementar o esforço meta-avaliativo para qualificar o processo de implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: meta-avaliação, política industrial, desenvolvimento produtivo.

EN *The place of meta-evaluation in public policy management*

Abstract: The evaluation of public policies has progressively increased in the federal public administration. However, it has focused on social policies, little has been done in this field on policies, programs and projects related to economic, productive and technological development. The assessment becomes even more essential considering the scale of public resources involved, in the form of tax and tax incentives or direct budget resources. In this context, the evaluative effort of the “Brazil More Productive” (Brasil Mais Produtivo) program, implemented by the Brazilian federal government since 2016, which in its first phase served three thousand small and medium-sized companies to increase productivity, is noteworthy. The focus of the article is meta-evaluation, that is, reflection on the quality of the evaluation process. Considering the available bibliographic reference and through a script of specific meta-evaluative questions applied to the evaluative reports of the analyzed program. The article concludes by the need to increase the meta-evaluative effort to qualify the process of implementation of public policies.

Key-words: meta-evaluation, industrial policy, productive development.

ES *El lugar de la metaevaluación en la gestión de políticas públicas*

Resumen: La evaluación de las políticas públicas se ha incrementado progresivamente en la administración pública federal. Sin embargo, se ha enfocado en políticas sociales, poco se ha producido en este campo sobre políticas, programas y proyectos relacionados con el desarrollo económico, productivo y tecnológico. La evaluación se vuelve aún más esencial considerando la escala de recursos públicos involucrados, en forma de incentivos fiscales y tributarios o contribución directa de recursos presupuestarios. En este contexto, llama la atención el esfuerzo evaluativo del programa “Brasil Mais Produtivo”, implementado por el gobierno federal brasileño desde 2016, que en su primera fase sirvió a tres mil pequeñas y medianas empresas para aumentar la productividad. El enfoque del artículo es la metaevaluación, es decir, la reflexión sobre la calidad del proceso de evaluación. Considerando la referencia bibliográfica disponible y mediante un guión de preguntas específicas metaevaluativas aplicadas a los informes evaluativos del programa analizado. El artículo concluye con la necesidad de incrementar el esfuerzo metaevaluativo para calificar el proceso de implementación de políticas públicas.

Palabras-clave: metaevaluación, política industrial, desarrollo productivo.

FR *La place de la méta-évaluation dans la gestion des politiques publiques*

Résumé L'évaluation des politiques publiques s'est progressivement accrue dans l'administration publique fédérale. Cependant, il s'est concentré sur les politiques sociales, peu a été produit dans ce domaine sur les politiques, programmes et projets liés au développement économique, productif et technologique. L'évaluation devient encore plus essentielle compte tenu de l'ampleur des ressources publiques mises en jeu, sous forme d'incitations fiscales et fiscales ou d'apport direct de ressources budgétaires. Dans ce contexte, l'effort d'évaluation du programme «Brasil Mais Produtivo», mis en œuvre par le gouvernement fédéral brésilien depuis 2016, qui dans sa première phase a servi trois mille petites et moyennes entreprises pour augmenter la productivité, attire l'attention. L'objet de l'article est la méta-évaluation, c'est-à-dire la réflexion sur la qualité du processus d'évaluation. Compte tenu de la référence bibliographique disponible et à travers un script de questions méta-évaluatives spécifiques appliquées aux rapports évaluatifs du programme analysé. L'article se termine par la nécessité d'augmenter l'effort de méta-évaluation pour qualifier le processus de mise en œuvre des politiques publiques.

Mots-clés: méta-évaluation, politique industrielle, développement productif.

Introdução

Os estudos avaliativos sobre política industrial são extremamente escassos no Brasil. Há eventualmente análises setoriais, por exemplo, sobre o impacto de subsídios tributários em determinado setor ou sobre a formação técnica da força de trabalho. Tais estudos concentram-se em projetos ou programas específicos, deixando em aberto avaliações mais abrangentes e holísticas sobre os impactos da política. Recentemente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (CRESPI et al, 2014), chamou a atenção para a importância da avaliação de políticas industriais como meio para evitar a captura da burocracia pública por interesses privados/setoriais, garantindo mais transparência e *accountability*. Segundo o Ministério da Economia (2019) entre 2003 e 2015 o nível de subsídios passou de 3% do PIB para 6,7% em 2015, representando mais de R\$ 3,5 trilhões. Grande parte desse montante foi implementado para apoiar setores econômicos da indústria. Portanto é mais do que justificado que se aprofundem os estudos avaliativos dessas políticas. O que se pretende neste trabalho é realizar um estudo de meta-avaliação, isto é, avaliar como ocorreram os processos avaliativos das políticas industriais tomando como exemplo a avaliação realizada do Programa “Brasil Mais Produtivo”. Adota-se aqui um conceito amplo de “meta-avaliação” nas abordagens somativas¹, conforme proposto por Elliot (2011), como sendo a reflexão sobre todos os procedimentos utilizados na avaliação.

Esse artigo está estruturado em três seções distintas, além das conclusões e dessa introdução. A primeira seção apresenta as principais bases teóricas e conceituais da meta-avaliação, cuja finalidade básica é analisar a qualidade do processo avaliativo. A segunda seção apresenta o programa do governo federal “Brasil Mais Produtivo”, de apoio à produtividade das firmas industriais. O programa foi utilizado como *case* para testar as categorias analíticas meta-avaliativas. A terceira seção é o centro do estudo, a meta-avaliação é realizada por meio de um roteiro de perguntas aplicado aos relatórios publicados de avaliação do programa.

A principal conclusão do estudo confirma a meta-avaliação como ferramenta válida para análise da qualidade, efetividade e eficácia dos processos avaliativos, porém sujeita a adaptações metodológicas necessárias.

¹ Segundo Elliot (2011), na abordagem somativa “...o meta-avaliador lida com relatórios prontos e pode também utilizar bancos de dados coletados, documentação analisada, registros feitos, depoimentos, enfim, todo o material disponível que diz respeito e retrate a avaliação desenvolvida. As meta-avaliações somativas, ..., auxiliam os interessados a perceber tanto os pontos fortes como as fragilidades da avaliação realizada e ainda o seu mérito e valor.” (p. 04)

1. A meta-avaliação como avaliação da avaliação

Scriven (1991) define com simplicidade a meta-avaliação como a avaliação de uma avaliação. Segundo Elliot (2011) o objetivo principal da meta-avaliação é checar a qualidade de uma avaliação segundo critérios determinados. A meta-avaliação seria assim uma metodologia determinada para reflexão sobre todos os procedimentos utilizados na avaliação, para incorporar novos procedimentos no sentido de qualificação da avaliação. A própria técnica de meta-avaliação deveria variar de acordo com o tipo de avaliação a ser estudada.

Hedler e Torres (2009) apontam três características básicas do processo metavaliativo:

1) são sínteses de achados sobre avaliação de programas e inferências sobre o desempenho do programa, a partir dos resultados encontrados; 2) informam sobre a validade e utilidade dos métodos de avaliação e oferecem direção sobre sua utilidade para avaliar; e 3) fornecem forte evidência do impacto do programa, subsidiando a tomada de decisão do gestor (Woodside & Sakay, 2001). Consequentemente, os resultados da meta-avaliação auxiliam e justificam o aumento da confiança dos gestores e policymakers (tomadores de decisão) dos programas no uso dos resultados das avaliações. (pág. 02)

Uma referência teórica básica para estudos de meta-avaliação é o trabalho produzido pelo Joint Committee (2011). Trata-se de um estudo para analisar as avaliações do sistema educacional norte-americano. Ele estabelece padrões para elaboração e implementação de avaliações além das próprias meta-avaliações.

Já Stufflebeam (2001), a partir das referências do *Joint Comimitte*, define como meta-avaliação como

(...) o processo de delinear, obter e aplicar informação descritiva e de julgamento — sobre a utilidade, a viabilidade, adequação e precisão de uma avaliação e sua natureza sistemática, competente conduta, integridade

/ honestidade, respeitabilidade e responsabilidade social – para orientar a avaliação e divulgar publicamente seus pontos fortes e fracos. (p. 185)

Stufflebeam considera, além da definição da meta-avaliação somativa descrita, a meta-avaliação formativa. Essa última seria especialmente útil na avaliação do desenvolvimento de uma avaliação quando essa ainda está em curso, sendo implementada. Nesse caso específico a meta-avaliação formativa funciona como suporte para avaliadores conduzirem os processos avaliativos. A meta-avaliação formativa pode acontecer através da ação de especialistas ad hoc que acompanham o processo avaliativo ou de painéis de especialistas. Pode-se também adotar a atuação de observadores independentes atuando como meta-avaliadores, estes atuam na revisão ou supervisão dos relatórios parciais da avaliação em progresso. Pode-se incluir *stakeholders* no grupo envolvido, que podem eventualmente, contribuir para corrigir pontos frágeis na coleta de dados, por exemplo.

As abordagens somativas de meta-avaliação acontecem, por definição, após o término do processo avaliativo quando teoricamente já estão disponíveis relatórios, bancos de dados, depoimentos e registros administrativos decorrentes da avaliação.

Elliot (2011) sugere uma classificação genérica das metodologias de meta-avaliação em quatro grandes roteiros meta-avaliativos, a saber: (1) Lista Chave de Verificação da Avaliação de Scriven; (2) Critérios fundamentais da meta-avaliação de Davidson; (3) Abordagem da Segunda Opinião e Abordagem Mista ou Híbrida e (4) Padrões de Avaliação do *Joint Committee*.

A primeira abordagem, a Lista Chave de Verificação de Avaliação (*Key Evaluation Checklist – KEC*), desenvolvida por Scriven (1991) trata-se de uma lista de melhores práticas em quesitos predeterminados que tanto pode ser utilizada como diretriz para orientar avaliações, como para meta-avaliações. Cada quesito em tese deve embasar um julgamento de mérito sobre os pontos específicos do processo avaliativo. A lista está organizada em quatro componentes principais: Preliminares, Fundamentos, Subavaliações e Conclusões. O componente “Preliminares” é focado na identificação de informações básicas sobre o processo avaliativo. Essas informações são organizadas numa espécie de “sumário executivo”. O objetivo aqui não é a investigação

propriamente, mas o inventário descritivo do processo avaliativo que será analisado. O item “Prefácio” do componente “Preliminares” informa as razões pelas quais a avaliação foi feita, as questões avaliativas utilizadas e os interessados no resultado da avaliação. O item “Metodologia” contém a descrição dos procedimentos utilizados, a abordagem e procedimentos metodológicos. O segundo componente “Fundamentos” está organizado em cinco quesitos. Uma parte refere-se a critérios de avaliação do programa ou projeto e outra aborda a descrição dos interessados e dos valores adotados pelo avaliador (legais, éticos, profissionais, culturais, políticos etc.). O terceiro componente, “Subavaliações”, combina elementos característicos das avaliações, como as considerações sobre os custos do programa, com abordagens de meta-avaliação, como a replicabilidade da avaliação para outro programa e a relevância geral do processo avaliativo. O quarto e último componente, “Conclusões”, aponta para uma síntese de validade da avaliação, análise da comunicação da avaliação e um balanço de pontos fortes e fracos. No último quesito do quinto componente Scriven (2013) detalha melhor o que entende por meta-avaliação. Ele propõe alguns critérios, tais como validade, credibilidade, utilidade, comparativo de custo-efetividade, robustez e conduta ética.

Davidson (2005) propõe o que essa autora denomina de critérios essenciais para a meta-avaliação: (1) utilidade, (2) conduta, (3) credibilidade e (4) custos. A utilidade está relacionada à necessidade de uso (usabilidade) dos resultados da avaliação pelos que a demandaram ou encomendaram, instituições públicas ou privadas. Aqui as dimensões de relevância, disponibilidade da avaliação e comunicação dos resultados são fundamentais. O critério da conduta do avaliador no processo avaliativo se aplica à observação de padrões legais, éticos e profissionais, de adequação cultural do avaliador. Por exemplo, a obediência à padrões éticos pelo avaliador implica que a população atingida pelo programa não tenha sido colocada em risco pelo processo avaliativo, no caso da confidencialidade de dados e proteção da privacidade. A meta-avaliação de credibilidade pergunta se a avaliação é aceita como confiável pelas partes interessadas, em que medida ela merece crédito. Os elementos que comporiam a credibilidade seriam a familiaridade com o contexto, a imparcialidade e independência do avaliador, a ausência de conflito de interesse e a expertise do avaliador na matéria avaliada. Finalmente, a análise

de custos verifica se os custos da avaliação não foram superiores aos seus benefícios esperados.

A técnica chamada “Abordagem da segunda opinião” é na prática a comparação das conclusões da avaliação realizada com outra avaliação, mantendo-se a máxima identidade possível nas técnicas, instrumentos e metodologias utilizadas. Entre as evidências de uma meta-avaliação, os resultados e as conclusões há, evidentemente, um processo inferencial que implica em afirmar indutivamente um julgamento subjetivo do processo avaliativo. A simples comparação entre as duas avaliações, em tese, evidenciaria discrepâncias que se converteriam em objeto de análise pelo meta-avaliador. A abordagem híbrida é uma variação da anterior. Além da aplicação de critérios específicos para a meta-avaliação, o meta-avaliador compara resultados de equipes distintas.

² As letras representam um ranqueamento de conformidade do processo avaliativo em relação aos quesitos de comparação. A: atinge todos os aspectos principais deste ponto e os expressa de forma clara e concisa. B = atinge a maioria dos aspectos relativos a este ponto; C: trata do ponto, mas perde alguns aspectos cruciais ou é um tanto desorganizado ou pouco claro; D: tem um ou dois elementos que parecem tratar implicitamente do ponto, mas o tratamento é deficiente e finalmente, E: perde o ponto totalmente (ELLIOT, 2011).

Fonte: Scriven (2013)

Quadro 1 - Lista Chave de Verificação da Avaliação²

Ponto de Verificação	
Preliminares	I. Sumário Executivo
	II. Prefácio
	III. Metodologia
Fundamentos	1. Antecedentes e Contexto
	2. Descrições e Definições
	3. Consumidores
	4. Recursos
	5. Valores
Sub Avaliações	6. Processo
	7. Resultados
	8. Custos
	9. Comparações
Conclusões	10. Exportabilidade
	11. Síntese
	12. Recomendações e Explicações
	13. Responsabilidade e Justificativa
	14. Relatório e Apoio
	15. Meta-avaliação

O último roteiro sugerido por Elliot (2011) é aquele proposto por *Joint Committee* (2011), na verdade um consórcio de 17 organizações diferentes vinculadas ao universo escolar. A proposta surge no contexto da mobilização da comunidade escolar norte-americana na segunda metade dos anos 1970 em torno dos processos avaliativos do sistema educacional. Na verdade, trata-se de um conjunto de

critérios que tanto pode ser usado para avaliação, quanto para a meta-avaliação. A terceira edição dos padrões de avaliação, em 2011, se propõe segundo o texto original, a fornecer uma heurística para ser usada na definição e atendimento de problemas novos que o contexto da avaliação apresenta. O roteiro é organizado em atributos considerados essenciais para uma avaliação qualificada. Caberia ao meta-avaliador checar se de fato, ou até que ponto, as qualificações contidas em cada categoria estiveram presentes na avaliação e o porquê.

As categorias sugeridas são: utilidade, exequibilidade, adequação, precisão e responsabilização. Há 30 atributos organizados nessas categorias conforme a pertinência e proximidade temática (os atributos estão detalhados no Quadro 4). A descrição de cada atributo contém seu fundamento e justificativa, considerações sobre seu uso ou aplicação, alertas para erros de entendimento ou aplicação e possíveis interpretações. A seguir uma descrição sumária do significado dos atributos em cada categoria.

1. Utilidade: procura identificar nos atributos a usabilidade ou utilidade da avaliação para todas as partes interessadas, em especial a quem encomendou ou demandou o processo avaliativo. Nessa categoria estão também as preocupações com a identificação das necessidades das partes interessadas, dos valores que validam os propósitos e processos da avaliação, bem como a interpretação dos resultados;
2. Exequibilidade: aqui o roteiro propõe identificar as condições de contexto (cultural, políticos etc.) que envolvem e influenciam o processo avaliativo. Avalia-se também o quanto as técnicas de avaliação utilizadas garantem o tratamento de modo efetivo, realista e prático dos dados utilizados;
3. Adequação: procura-se checar se os processos morais, éticos e legais estão considerados na avaliação. A análise do bem-estar dos envolvidos, dos seus direitos e possíveis conflitos são aqui analisados;
4. Responsabilização: aqui aparece explicitamente a necessidade da meta-avaliação e a necessidade de comprovação com evidências de todas as categorias anteriores.

Os autores dessa abordagem, segundo o *Joint Committee* (1994), sugerem um protocolo básico de aplicação do roteiro. O primeiro passo é garantir que o meta-avaliador conheça os atributos e critérios utilizados, tal conhecimento não ocorre apenas no

plano intelectual, mas com o uso repetido e lições da experiência concreta. O segundo passo é identificar com precisão os propósitos da avaliação. O terceiro passo é identificar claramente o contexto da avaliação e o último passo ou fase seria a adaptação dos trinta atributos em ênfase, seleção e intensidade para elaborar o plano de avaliação ou de meta-avaliação. A aplicabilidade da meta-avaliação dependerá da sua finalidade.

No Brasil as meta-avaliações sistematizadas não são frequentes. Elliot (2011) comenta a meta avaliação do Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional, do Instituto Paulo Montenegro, feita por Beliner (2010); a meta avaliação dos Estudos de Linha de Base do Projeto de Expansão e Consolidação da Saúde da Família (PROESF), do Ministério da Saúde, feita por Figueiró, Thuler e Dias (2008) e a meta-avaliação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), feita por Gadelha (2010), entre outras.

O autor propõe uma metodologia geral, ou melhor, um roteiro de tarefas e procedimentos para efetuar uma meta-avaliação. Ele usa como base um programa de avaliação norte-americano chamado “Teach for America” (TFA) que avalia o desempenho de professores. Os passos sugeridos são os seguintes:

1. Definir claramente quem são os interlocutores da meta-avaliação, em especial aqueles que receberão os relatórios de andamento do processo e a qualidade e experiência dos meta-avaliadores;
2. Definir quais os critérios e padrões serão usados para julgar o sistema de avaliação, o acesso à informação necessária, o tipo de conteúdo e periodicidade dos relatórios e quem poderá divulgá-los. Aqui se definem as questões da meta-avaliação;
3. Sistematizar e analisar toda a informação disponível e relevante da avaliação. O meta-avaliador poderá eventualmente acessar informações que vão além do relatório de avaliação;
4. As conclusões da meta-avaliação devem estar claras e objetivas, aplicando critérios quantitativos e qualitativos, por exemplo, aqueles elencados pelo “Joint Committe”. É importante que o relatório inicial seja submetido a uma pré-análise dos clientes da meta-avaliação antes de ser finalizado.
5. Após finalização do relatório de meta-avaliação é necessário que a equipe de meta-avaliação esteja disponível para esclarecer dúvidas e atender às explicações adicionais do cliente.

Stufflebeam (2011) sugere também um desdobramento executivo do roteiro genérico para a meta-avaliação. Ele aplica esses critérios à dez diferentes casos descritos. Os procedimentos são os seguintes:

1. Determinar e organizar a interação com as partes interessadas da meta-avaliação;
2. Equipe de meta-avaliação com um ou mais avaliadores qualificados;
3. Definir as questões de meta-avaliação;
4. Acordar padrões, princípios e/ou critérios para julgar o sistema de avaliação;
5. Elaborar o memorando de acordo ou contrato para governar a meta-avaliação.
6. Coletar e revisar as informações disponíveis pertinentes;
7. Coletar novas informações conforme necessário, incluindo, por exemplo, entrevistas no local, observações e pesquisas;
8. Analisar as informações qualitativas e quantitativas;
9. Julgar a adesão da avaliação a padrões, princípios e/ou critérios apropriados;
10. Transmitir as descobertas da meta-avaliação através de relatórios, correspondência, apresentações orais etc.;
11. Conforme necessário e viável, ajudar o cliente e outras partes interessadas a interpretar e aplicar os resultados.

O autor enfatiza que a meta-avaliação é necessária para o aperfeiçoamento constante dos sistemas avaliativos, porém nem toda avaliação requer uma meta-avaliação. Avaliações de pequena escala ou focadas localmente podem não demandar meta-avaliação.

Bobin (2016), em relatório que avalia as avaliações de trinta projetos da *Commonwealth*³, propõe um roteiro de perguntas meta-avaliativas para avaliar a (1) qualidade das avaliações, (2) o nível de implementação das recomendações e lições aprendidas e (3) subsidiar o desenho do planejamento estratégico da instituição:

What are the major strengths and weaknesses of the evaluations and what factors contribute to their quality?

To what extent are evaluations utilised for decision-making and organisational learning?

How can the Evaluation Section strengthen its contribution towards organisational learning?

³ O Secretariado da *Commonwealth* é uma organização intergovernamental estabelecida em 1965, com 53 países membros, reunindo 2,2 bilhões de cidadãos, a organização promove a democracia, o estado de direito, direitos humanos, boa governação e políticas sociais e desenvolvimento econômico. Os projetos são avaliados pela “Evaluation Section”, vinculada à “Strategic Planning and Evaluation Division” (SPED).

*What are the key lessons and recommendations that can be extracted, distilled and synthesised for input into the next strategic planning process?*⁴ (p. 33)

⁴ “(1) Quais são os principais pontos fortes e fracos das avaliações e quais fatores contribuem para sua qualidade? (2) Em que medida as avaliações são utilizadas para tomada de decisão e aprendizagem organizacional? (3) Como a “Seção de Avaliação” pode fortalecer sua contribuição para a aprendizagem organizacional? (4) Quais são as principais lições e recomendações que podem ser extraídas, destiladas e sintetizadas para entrar no próximo processo de planejamento estratégico?” (tradução do autor)

As perguntas são direcionadas à grupos focais, análises de relatórios e termos de referência (*desk review*) e entrevistas com atores-chave.

A abordagem metodológica deste trabalho utiliza um conjunto de perguntas-orientadoras aplicadas à avaliação *ex-post* do programa (avaliação somativa) para obter as informações necessárias à meta-avaliação. O objetivo do roteiro de 05 (detalhadas na página 21) perguntas foi identificar:

- (1) Quem ou quais instituições fizeram a avaliação;
- (2) Quais as principais categorias analíticas e conceitos de referência utilizados no processo avaliativo;
- (3) Como os principais atores foram envolvidos no processo avaliativo;
- (4) Que fonte de informações foram utilizadas e
- (5) Quais conclusões, achados e recomendações sobre a melhoria do programa a avaliação produziu.

A utilização dessa abordagem justifica-se pelas limitações do material de análise disponível (Relatório de Avaliação do Programa e Termo de Referência de contratação das entidades avaliadoras), em especial pela impossibilidade de re-análise dos dados originais (em eventual teste de outras hipóteses) já que os mesmos não foram disponibilizados. Não foi possível, também, entrevistar os principais envolvidos para sistematizar interesses, cotejar opiniões e confrontar diferentes perspectivas do processo avaliativo. Assim, o objetivo da aplicação de um roteiro de perguntas, além de fácil operacionalização e baixo custo, está centrado no entendimento do processo avaliativo e na possível identificação de pontos de melhoria para futuros procedimentos (perspectiva de aprendizagem), considerando ainda, o pioneirismo de avaliações de programas dessa natureza.

2. O Programa “Brasil Mais Produtivo”⁵

O Programa Brasil Mais Produtivo foi lançado em 2016 pelo então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), em associação como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

(SENAI), Agência Brasileira de Promoção de Exportações (APEX), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)⁶. O programa consiste no fornecimento de consultoria especializada para empresas industriais em temas específicos com impacto direto no aumento da competitividade e produtividade dessas empresas. As técnicas utilizadas são conhecidas na política industrial como *lean manufacturing*⁷, consistindo num conjunto de procedimentos lógicos para otimizar as linhas de produção, redução de desperdícios e melhor aproveitamento de insumos, resultando em menores custos produtivos⁸.

A fundamentação teórica do programa está baseada nos estudos sobre produtividade industrial e no alto impacto que o uso de técnicas de otimização (conhecidas como “manufatura enxuta”) tem em setores intensivos em mão-de-obra. Estimativas indicam que cerca de 25% das disparidades entre os níveis de produtividade são explicadas por problemas de gestão produtiva⁹.

Quando foi lançado, a meta do programa era atender 3 mil empresas industriais e aumentar no mínimo a produtividade em 20%, por meio da redução de desperdícios e otimização das linhas de produção. O programa oferece consultoria ou apoio técnico especializado para problemas de superprodução, excessivos tempos de espera, excesso de tarefas no processamento, problemas logísticos, inventários incompletos, excesso de defeitos, *layout* subotimizados, entre outros problemas. Os setores prioritários na primeira fase do programa foram: metal-mecânico, moveleiro, vestuário e calçados e alimentos e bebidas em função da sua maior aderência às ferramentas de “manufatura enxuta”, segundo Pinho (2018). O critério de participação limitava-se a empresas de pequeno e médio porte, entre 11 e 200 empregados. Os critérios que orientaram a escolha desses setores foram orientados pela expectativa de maior impacto no uso de instrumentos de “manufatura enxuta”, alta geração de empregos, potencial exportador, presença significativa de pequenas e médias empresas e relevância regional. Além disso, foram selecionados Arranjos Produtivos Locais através de comitê interministerial que coordena as ações do governo federal nesse setor.

Um importante passo na institucionalização do programa foi o decreto presidencial 9.547 de 30 de outubro de 2018¹⁰. Entre outros dispositivos o decreto estabeleceu os objetivos do programa, as

⁶ O evento que marca o lançamento público do programa ocorreu em 06 de abril de 2016 (ver <https://www.youtube.com/watch?v=JvRLNwPloDA>).

⁷ A “manufatura enxuta” (*lean manufacturing*) é um conceito desenvolvido originalmente pela empresa japonesa Toyota Motors nos anos 1950 que rapidamente foi adotado pela indústria. A metodologia é guiada pela redução de desperdícios, melhoria da qualidade, redução dos tempos de entrega e processamento e inovação contínua. O impacto imediato é a redução de custos e a otimização geral da produção. A referência básica do processo pode ser encontrada em Ohno (1997).

⁸ Um exemplo de intervenção pode ser encontrado no depoimento de empresa do setor metal-mecânico, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Nt649elbG00>.

⁹ Os dados quantitativos que embasaram a justificativa do programa foram retirados de “Manufacturing Report 2014, BRAZIL, Centre for Economic Performance, London School of Economics.”

¹⁰ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9547.html

⁵ Não há um documento único consolidado onde pode-se identificar o desenho completo do programa. As informações disponíveis estão fragmentadas em apresentações de slides, discursos de autoridades, no texto do decreto presidencial e notícias da imprensa.

competências das instituições envolvidas, os critérios de contratação dos prestadores do serviço de extensionismo e as funções dos comitês que compõe a governança do programa.

3. Avaliando a avaliação do Programa

A avaliação do programa foi contratada pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), vinculada ao MDIC. As entidades executoras da avaliação foram o escritório local da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), organismo vinculado à ONU, e o Instituto de *Pesquisa* Econômica Aplicada (IPEA), vinculado ao Ministério do Planejamento. As principais atividades foram realizadas entrevistas com 113 representantes de instituições que compõe a governança do programa, a realização de workshop com os consultores do SENAI de todos os estados, a realização de visitas a 13 empresas em cinco diferentes regiões e a aplicação de um *survey on line*, para as 3 mil empresas, com retorno de 324 respostas (10,8%). As conclusões avaliativas foram finalizadas num evento de “revisão entre pares” que resultou na publicação do relatório “Avaliação de desempenho de Brasil Mais Produtivo”, em dezembro de 2018 (CEPAL e IPEA, 2018). As dimensões abordadas pelo relatório se referem à eficácia do programa (resultados do programa na produtividade e redução de desperdício); à eficiência (resultados obtidos com baixo custo e em pouco tempo) e à efetividade (impacto na indústria brasileira e no território limitados). O relatório de avaliação foi apresentado publicamente pelo MDIC em evento realizado no dia 12 de dezembro de 2018 em Brasília.

Seguindo as recomendações de Stufflebeam (2011) e Bobin (2016), que sugere a estruturação de perguntas meta-avaliativas, foram definidas cinco questões metodológicas abrangendo os temas das instituições avaliadoras, as categorias e critérios de avaliação, os atores envolvidos, a gestão da informação e os resultados de aprendizagem da avaliação. As perguntas são as seguintes: (1) Quem ou quais instituições fizeram a avaliação? Que valores e interesses defendiam? Há evidências de isenção e imparcialidade na avaliação? (2) Quais as principais categorias analíticas e conceitos de referência que foram utilizados no processo avaliativo? Quais perguntas motivaram a avaliação do Projeto? Por que foram escolhidas? Quais abordagens

metodológicas foram utilizadas na execução no desenho da avaliação? (3) Quais e como os atores/*stakeholders* foram envolvidos no processo de avaliação? Que interesse manifestaram? Como influenciaram o processo avaliativo? (4) Que fonte de informações foram utilizadas, qual sua validade e confiabilidade? Quais instrumentos de produção e disseminação da informação foram utilizados? e (5) A que resultados chegou? O que se aprendeu com a avaliação? Qual a relevância dos achados para o aperfeiçoamento do programa?

A seguir apresenta-se a sistematização dos achados com base nas perguntas meta-avaliativas.

(1) Quem ou quais instituições fizeram a avaliação? Que valores e interesses defendiam? Há evidências de isenção e imparcialidade na avaliação?

Tanto o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), organização vinculada às Nações Unidas, são instituições públicas de reconhecido mérito e reputação técnica, experientes com o tema da avaliação de políticas públicas. O IPEA recentemente publicou dois guias de avaliação de políticas públicas, *ex ante* e *ex post* (IPEA, 2018).

Segundo Alícia Bárcena, secretária executiva da CEPAL, que assina uma das apresentações da avaliação:

este relatório apresenta uma avaliação independente, apontando o que foi identificado como positivo e as limitações, bem como busca fazer recomendações para o futuro do B+P. Por meio da combinação de metodologias quantitativas e qualitativas, a última etapa da pesquisa concluiu-se com uma revisão entre pares, em que lições aprendidas por outros países da América Latina puderam ser incorporadas na avaliação (p. 11)

Já o IPEA, nas palavras do então presidente Ernesto Lozardo, declarava objetivos mais amplos com o projeto de avaliação:

“i) avaliar uma política pública com características muito singulares, sobretudo por ser atendida com o que havia de mais moderno em termos de desenho e implementação; ii) assessorar um órgão governamental de vital importância para o desenvolvimento produtivo brasileiro; iii) compartilhar conhecimentos, experiências e trabalhar em conjunto com a prestigiosa equipe de técnicos da CEPAL, parceira de longa data em pesquisa e assessoramento; iv) conhecer de perto a realidade da indústria brasileira, no chão da fábrica, nas suas distinções regionais e setoriais, assim como o sistema de entidades que apoiam o desenvolvimento produtivo.” (p.14)

A demanda da avaliação foi feita pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial¹¹ no âmbito do Convênio 02/2016 celebrado entre a agência e o então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o MDIC¹². O objetivo do convênio que delegava à ABDI a responsabilidade do processo avaliativo explicitava claramente o uso da avaliação como instrumento para qualificação das políticas de apoio ao desenvolvimento produtivo.

Tendo em vista a necessidade de institucionalização do processo de avaliação de políticas públicas como parte da melhoria da gestão pública no governo federal, a equipe técnica do B+P tem buscado viabilizar o que é conhecido como última etapa do chamado ciclo das políticas, de modo a apurar os efetivos resultados do atual curso de ação do Programa Brasil Mais Produtivo. Ademais, procura fornecer elementos para o aprimoramento das ferramentas utilizadas nos atendimentos das empresas e no desenho de novas intervenções em favor do aumento da produtividade e da eficiência no chão de fábrica. (PINHO, 2018, p. 03)

¹¹ A agência é uma instituição vinculada por contrato de gestão ao Ministério da Economia, foi criada em 2004 como Serviço Social Autônomo, sem fins lucrativos e de utilidade pública. Sua missão legal é apoiar a execução da política industrial, tecnológica e de inovação.

¹² O convênio ABDI/MDIC foi orçado em aproximadamente R\$ 1,3 milhão, com execução prevista até dezembro de 2019.

(2) Quais as principais categorias analíticas e conceitos de referência que foram utilizados no processo avaliativo? Quais perguntas motivaram a avaliação do Projeto? Por que foram escolhidas? Quais abordagens metodológicas foram utilizadas na execução no desenho da avaliação?

Os avaliadores utilizaram uma combinação de abordagens quantitativas e qualitativas, focando as dimensões de formulação e implementação do programa. A referência metodológica utilizada foi a utilizada em avaliações de desempenho ambiental pela OCDE que foi adaptada pelos executores com apoio da Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ) para avaliações ambientais e de sustentabilidade no Brasil. O relatório apenas indica referências sobre a metodologia de avaliação, sem detalhar seu mecanismo de funcionamento.

As categorias utilizadas para avaliar o programa são aquelas convencionalmente usadas, eficiência, eficácia e efetividade:

Este estudo buscará avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade do B+P, sem desconsiderar o contexto histórico em que foi implementado, em que a avaliação é feita a partir de seus objetivos e por possíveis transbordamentos das ações do B+P no território. São feitos destaques positivos, limitações e recomendações para o futuro do B+P e de outras políticas similares. (p.15)

As fases ou passos do processo avaliativos são resumidos a seguir:

1. Compilação e análise de informações do programa e do contexto econômico e industrial;
2. Reuniões com 113 representantes das instituições envolvidas no programa para coletar subsídios à avaliação;
3. Realização de workshop com consultores do SENAI, contratados, para coleta de subsídios ao processo avaliativo;
4. Visitas à 13 empresas beneficiárias em cinco cidades de diferentes regiões do país para obtenção de amostra das experiências de implementação in loco e identificação de contexto territorial e setorial;
5. Aplicação de questionário on-line e elaboração de relatório de análise;

6. Discussão do relatório com gestores, realização de “revisão entre pares” com cinco especialistas, em programas equivalentes de outros países (Argentina, Chile e México) e publicação de relatório final com evento de divulgação pública em Brasília.

A metodologia empregada foi claramente focada nos resultados imediatos do programa, e menos no entendimento dos mecanismos de intervenção. Percebe-se também uma preocupação frequente com a importância em fornecer recomendações para o futuro do programa, o que faz sentido já que a expansão fazia parte desde o desenho original.

O referencial sobre a teoria do programa que foi adotado pelos avaliadores é exaustivamente descrito no capítulo inicial do relatório. Em síntese o marco referencial adota uma posição equilibrada entre as abordagens convencionais e heterodoxas da política industrial. A ênfase, entretanto, é clara na afirmação da heterogeneidade estrutural (convivência entre setores modernos e atrasados) das economias latino-americanas, incluindo a brasileira. O que, segundo os autores “...tornam necessária a atuação do Estado na promoção de políticas públicas voltadas para o aumento da produtividade em curto e longo prazos” (p. 47). Apesar da predominância de uma visão mais estruturalista da política industrial (característica da escola cepalina), admite-se que a inspiração do programa em avaliação é bem menos ambiciosa, atuando no âmbito microeconômico, no nível das firmas, como pode-se constatar no trecho a seguir:

o B+P pode ser compreendido como uma iniciativa governamental que procura, a partir de iniciativas simples, aumentar a parte da produtividade que depende da organização do processo produtivo. Em outras palavras, o B+P afeta justamente a produtividade máxima do capital, uma vez que não se propõe a aumentar o estoque de capital (investimento) das empresas, tampouco tem efeito direto sobre o nível de atividade econômica ou o grau de utilização da capacidade produtiva. (p. 47)

Em que pese o reconhecimento de que o programa avaliado não guardava inspiração direta com o referencial canônico da política industrial, os avaliadores reconhecem traços no programa que apresentavam certas conexões com essa abordagem:

Em meio a um contexto de elevada instabilidade que marcou a conjuntura política e econômica no Brasil a partir de 2015, o programa B+P surgiu inicialmente como uma tentativa de preservar uma agenda de política industrial no país, ainda que condicionada ao cenário de fortes restrições fiscais e um difuso, mas intenso, questionamento político sobre o papel do Estado na promoção de políticas de desenvolvimento industrial... a expectativa era de que o B+P pudesse constituir-se em um programa capaz de demonstrar a importância e a efetividade das políticas de desenvolvimento industrial. Neste contexto, o programa foi concebido a partir de uma abordagem inovadora, diferente das experiências anteriores, com foco em intervenções diretas voltadas ao aumento da produtividade em firmas do setor industrial, associadas a metas e indicadores de desempenho manejáveis pela política. (p. 56)

Os avaliadores reconheciam sem ilusões que o programa avaliado não tinha como objetivo elevar a taxa de investimento sobre o PIB ou elevar a produtividade média do trabalho no Brasil. O marco teórico adotado procurava justificar, assim, as métricas adotadas para avaliação objetiva do programa com indicadores tangíveis. Os resultados estão descritos exaustivamente no capítulo 2, seção 2 “Indicadores do Programa e Resultados”.

Para o prosseguimento do programa foi previsto que a metodologia de avaliação deverá adotar a metodologia de avaliação experimental de impacto, baseada em pares contrafactuais:

O método experimental é considerado simples e é utilizado amplamente em economia para avaliação de políticas públicas (assim como em medicina para avaliação da eficácia de medicamentos). O principal desafio de uma avaliação de impacto é construir um grupo de controle, isto é, um grupo de função como uma boa comparação para o grupo que recebeu a intervenção da política pública (este último grupo chamado de grupo de tratamento). A construção de um grupo de controle válido é um fator determinante para a mensuração dos resultados do programa B+P. (Pinho, 2018, p. 03)

A metodologia será aplicada por meio de um acordo de cooperação técnica entre o IPEA e o MDIC (atual Ministério da Economia) para uma amostra de 600 empresas, 300 no grupo de controle e 300 no grupo de tratamento, selecionados aleatoriamente.

(3) Quais e como os atores/stakeholders foram envolvidos no processo de avaliação? Que interesse manifestaram? Como influenciaram o processo avaliativo?

O registro do eventual envolvimento de partes interessadas no processo avaliativo é muito limitado. No relatório final só há menção de que houve interação com “técnicos e representantes das instituições envolvidas” no workshop de avaliação entre pares, encontro de um dia de duração, realizado em 30 de outubro de 2018. Não há registros oficiais posteriores ao *workshop* realizado no final de outubro de 2018 de envolvimento das organizações interessadas no processo avaliativo. A continuidade da avaliação através de métodos experimentais (inferência por seleção aleatória de contrafactuais), ainda que prevista em nota técnica da ABDI (PINHO, 2018) até a finalização deste estudo não havia sido disponibilizada. Uma explicação para o atraso relativo pode ser encontrada na transição de governo ocorrida e a subsequente reforma administrativa que envolveu diretamente o ministério responsável pelo programa.

(4) Que fonte de informações foram utilizadas, qual sua validade e confiabilidade? Quais instrumentos de produção e disseminação da informação foram utilizados?

As informações utilizadas para avaliação foram coletadas por meio de fontes diferenciadas:

1. pelos consultores que visitaram as empresas, através da observação direta das linhas de produção nas empresas;
2. através do *survey* com as empresas participantes do programa;
3. em entrevistas presenciais com gestores do programa das diversas instituições participantes.

Conforme Ipea e Cepal (2018) os consultores identificaram valores (linha de base e pós-intervenção) para os seguintes indicadores:

- **Aumento da produtividade:** aumento da capacidade de produção por meio da redução de desperdícios e/ou aumento da eficiência nos processos produtivos em que a ferramenta foi aplicada. A produtividade foi medida por unidade física de produção no tempo, operando em capacidade máxima de produção;
- **Redução do movimento do trabalho:** redução de deslocamentos desnecessários por meio da reorganização de processos e leiautes, priorizando as atividades que agregam valor;
- **Redução do retrabalho:** índices de redução de rejeitos e descarte de materiais decorrentes de falhas de processamento durante o processo de fabricação;
- **Tempo de retorno do investimento:** ganho anual estimado, por empresa, sobre o investimento total (R\$ 18 mil) na consultoria, em decorrência das melhorias implantadas;
- **Retorno sobre o investimento:** tempo médio estimado em que o investimento total (R\$ 18 mil) na consultoria é recuperado pela empresa, derivado das melhorias implantadas pela consultoria do programa. (p. 87)

A informação sobre a avaliação do programa foi difundida através do relatório disponibilizado nos sítios das organizações executoras e participantes, através de sítio próprio do programa e em evento de lançamento público, realizado no final de 2018.

(5) A que resultados chegou? O que se aprendeu com a avaliação? Qual a relevância dos achados para o aperfeiçoamento do programa?

Sandison (2006) aponta três tipos de usos das avaliações: (1) o julgamento de mérito ou valor do programa ou projeto, por exemplo, (2) melhoria do programa e (3) geração de conhecimento. Segundo a autora o potencial de uso de uma avaliação depende de qualidade do processo avaliativo (desenho, planejamento, *timing* e credibilidade das informações disseminadas); de fatores organizacionais relacionados à cultura e estrutura institucional; de fatores relacionais ligados às conexões dos avaliadores com as

partes interessadas e fatores externos ligados às reações da media, às estruturas de governança mais amplas, incluindo o parlamento, doadores e patrocinadores externos e público em geral. O programa Brasil Mais Produtivo parece dialogar com todas as dimensões de uso, ainda que em graus e intensidades variadas.

A avaliação do programa chegou à conclusão de que a intervenção realizada foi plenamente bem-sucedida, superando a meta inicial de aumento de 20% da produtividade esperada:

Portanto, os indicadores definidos e mensurados pelo B+P mostram que a performance do programa foi positiva, sob as óticas setorial, de porte de empresa e territorial. Particularmente, a meta de 20% de aumento médio de produtividade foi superada. Além disso, houve ganhos significativos na redução do movimento do trabalho e do retrabalho, que, apesar de não terem uma meta institucionalizada, tiveram impactos expressivos nas empresas atendidas. Em linha com os indicadores apresentados pelo B+P, as visitas a empresários realizadas pela equipe de avaliação do B+P permitiram evidenciar que a ferramenta tem grande potencial de impacto nas empresas desses setores e portes elegidos pela política, além de impactar empresas de

distintos graus de desenvolvimento relativo. Em outras palavras, aquelas de menor capacidade organizacional e de menores condições técnicas fabris são as em que a ferramenta manufatura enxuta tem maior potencial ... e o B+P conseguiu chegar em empresas de diferentes graus de desenvolvimento. Ademais, os indicadores financeiros demonstram que as melhorias trazidas pelo programa possuem um potencial de retorno rápido, e muitas vezes se multiplicam em um aumento de receita da empresa, por meio do aumento da sua capacidade de produção, a depender, nesse caso, da realização da demanda e dos custos de produção. (p. 96), grifos meus

Os resultados dos indicadores principais do programa apontados pela avaliação estão resumidos no quadro 8 revelam resultados significativamente positivos, superando a meta inicial proposta.

Quadro 2 – Indicadores médios do programa

Aumento médio da produtividade (%)	Redução média do movimento do trabalho (%)	Redução média do retrabalho (%)	Tempo de retorno do investimento (meses)	Retorno sobre o investimento (vezes)
Aumento da capacidade de produção por meio da redução de desperdícios e/ou aumento da eficiência nos processos produtivos em que a ferramenta foi aplicada.	Redução de deslocamentos desnecessários por meio da reorganização de processos e leiautes, priorizando atividades que agregam valor.	Índices de redução de rejeitos e descartes de materiais decorrentes de falhas de processamento durante o processo de fabricação.	Tempo médio estimado em que o investimento total do atendimento (R\$ 18 mil) é recuperado pela empresa, derivado das melhorias implantadas.	Ganho médio anual estimado por empresa, sobre o investimento total (R\$ 18 mil) na consultoria, em decorrência das melhorias implantadas.
52,11	60,60	64,82	5,05	11,11

Fonte (Ipea e Cepal, 2018)

A despeito das conclusões do processo avaliativo apontarem pleno êxito do programa, o relatório chama a atenção para fragilidades relevantes do programa. A primeira delas é a ausência de mecanismos de avaliação continuada no tempo para checar se os ganhos ocorridos após a intervenção perduram no tempo. Este ponto é substantivo, pois dado o ambiente econômico em que operam as empresas beneficiárias há sempre a possibilidade de um número muito grande de variáveis não controladas reduzirem ou até mesmo, anularem os benefícios auferidos, por exemplo, as variáveis macroeconômicas (inflação, juros, câmbio...), novos competidores etc. Outras limitações do programa foram identificadas pela avaliação: ruído de comunicação entre o SENAI, executor da intervenção e as demais organizações, viés de seleção em relação à meta de produtividade e dificuldade de sistematizar relatórios dos extensionistas. Uma das limitações alegadas pela avaliação é a “capacidade de impacto sistêmico limitada”. Cabe registrar aqui um equívoco analítico, já que o próprio relatório aponta que esse objetivo nunca fez parte do desenho original do programa, não fazendo sentido, portanto, avaliar seu desempenho nessa dimensão.

A avaliação sugeriu uma gama ampla de recomendações, sintetizadas a seguir:

1. Manter e ampliar o esforço de coordenação entre as instituições;
2. Consolidar a governança institucionalizando o programa através de decreto presidencial, inclusão no Plano Plurianual federal;
3. Ampliar o leque de instituições executores caso a escala de intervenção seja ampliada, ampliando o número de quadros técnicos;

¹³ *Arranjos Produtivos Locais, concentração territorial de empresas de uma mesma cadeia produtiva ou de setores complementares com geração de economias aglomerativas.*

4. Manutenção do foco em APLs¹³;
5. Associar o programa aos instrumentos de promoção das exportações.

Conclusões e recomendações

Um dos principais objetivos da avaliação, segundo a instituição patrocinadora, foi a construção de uma narrativa lógica para legitimação e expansão do programa, considerando o ambiente de forte restrição fiscal que vigorou durante a implementação da primeira fase do programa (e ainda persiste) no governo federal. Conforme nota técnica do MDIC:

Informamos, ainda, que o Programa está em fase de planejamento de Expansão. Para tanto, a Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial buscou levar as expectativas de ampliação de atendimentos para apreciação do Ministério da Fazenda, por meio intermédio da Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência. Durante a reunião..., acordou-se que o aferimento do impacto da metodologia aplicada na primeira fase é essencial para que se possa justificar novos aportes de recursos no Brasil Mais Produtivo, tendo em vista que os resultados da avaliação subsidiarão a análise de custo-benefício dessa política pública. (MDIC, 2018, p. 03)

As declarações públicas do atual governo parecem confirmar a importância da avaliação realizada, ao reafirmar a importância do programa e a intenção não só em mantê-lo na nova administração federal, como em ampliar seu escopo e alcance¹⁴.

Fica evidente também que os resultados positivos do programa só foram sistematizados e comunicados de forma eficaz pela estratégia de avaliação adotada. A meta-avaliação realizada permite concluir de forma substantiva que a qualidade do processo avaliativo foi responsável pelo sucesso dessa estratégia. Os principais aspectos que a meta-avaliação identifica como responsáveis são:

1. A inclusão de ferramentas e procedimentos avaliativos robustos no *design* original do programa, inclusive com destinação orçamentária exclusiva para essa finalidade;

2. A escolha de instituições avaliadoras de reputação, independência e qualidade técnica reconhecidas;
3. A adoção de metodologias de avaliação de impacto (2ª fase) baseadas nas melhores práticas e a publicização dos resultados obtidos.

O aprofundamento da meta-avaliação demandaria a diversificação das fontes de informação, em especial, o acompanhamento permanente das próximas fases do processo avaliativo previstas. A meta-avaliação ainda é uma prática muito restrita na gestão de políticas públicas, ainda mais nas políticas de desenvolvimento produtivo cuja avaliação é apenas episódica e pouco frequente na tradição de políticas nacionais nesse campo.

As principais recomendações que essa investigação sugere são as seguintes:

1. Institucionalizar progressivamente os processos avaliativos nos projetos e programas de desenvolvimento produtivo, em especial, aqueles decorrentes de gasto tributário (incentivo fiscal) ou aporte direto de recursos orçamentários, como é o caso do Brasil Mais Produtivo¹⁵;
2. A meta-avaliação deve ser prática sistemática prevista nos sistemas avaliativos como ferramenta de aferição da qualidade e usabilidade das avaliações de políticas, programas e projetos;
3. Para que os processos de meta-avaliação sejam bem-sucedidos recomenda-se o desenvolvimento e adaptação de metodologias próprias, em especial, para analisar avaliações de programas e projetos de desenvolvimento produtivo.

Referências

BALBIM, R.; BECKER, M.; CASSIOLATO, M.; KRAUSE, C. e NADALIN, V. (2012). Meta-Avaliação: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários, Texto para Discussão, n. 1704, IPEA, Brasília.

BELMANS-VIDEC, M-L., RIST, R. e VEDUNG, E. (2003). Carrots, Sticks & Sermons, Transction Publishers, London.

O Senado Federal aprovou em primeiro turno a PEC 26/2017 em 05.06.2019. A proposta de emenda constitucional determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, que avaliará a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações governamentais; fornecerá subsídios técnicos para a formulação de novas políticas públicas; observará o princípio da periodicidade e será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de cada Poder.

¹⁴ *Declarações do Secretário especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, Carlos da Costa, foram nessa direção (<https://exame.abril.com.br/economia/governo-vai-ampliar-programa-brasil-mais-produtivo-diz-secretario/>).*

BOBIN, K. (2016) Meta-Evaluation, a synthesis of evaluations studies 2005-2006, Evaluation Series N. 104, Commonwealth Secretariat, London.

BRASIL MAIS PRODUTIVO (2017). Slides, SENAI, ABDI, MDIC, Ministério da Saúde, Brasília.

CANO, W; SILVA, A. L. G. (2010). Política industrial do governo Lula. Texto para Discussão n. 181, UNICAMP, Campinas.

CEPAL e Ipea (2018). Avaliação de desempenho de Brasil Mais Produtivo / CEPAL, IPEA., Brasília. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34442:avaliacao-de-desempenho-do-brasil-mais-produtivo&catid=410:2018&directory=1 > Acesso em 04/06/2019.

CEPAL e IPEA (2018). **Avaliação de desempenho de Brasil Mais Produtivo**. Brasília, 127 p. [publicação foi elaborada no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea e do Termo de Execução Descentralizada entre o MDIC e o Ipea]

CHANG, H. (1994). The political economy of industrial policy. New York: St. Martin's Press; London: Macmillan.

CRESPI, G; FERNANDEZ-ARIAS, E. e STEIN, E. (2014). Como repensar el desarrollo productivo. Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica, BID, Washington, DC.

DAVIDSON, E. J. (2005). Evaluation methodology basics. Thousands Oaks, CA: Sage.

DAVOK, D. F. (2006). Modelo de meta-avaliação de processos de avaliação da qualidade de cursos de graduação, 272 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

DE NEGRI, F; ALMEIDA, M. (Org.). (2010). Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: Desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Brasília, livro 5, v. 1, IPEA.

DE TONI, J (2014). O monitoramento e a avaliação da política industrial brasileira: desafios e perspectivas, em Aval - Revista Avaliação de Políticas Públicas, Ano 7, v. 2, nº 14.

DE TONI, J. (2016). A retomada da política industrial na agenda federal: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, a PITCE. In: ABDI. Os desafios da Política Industrial Brasileira, uma contribuição da Agência de Desenvolvimento Industrial. Brasília: ABDI, 2016. Disponível em: < <https://old.abdi.com.br/Estudo/10anosABDI2016%20web.pdf> > Acesso em: 28 de Abril de 2019.

ELLIOT, L. G. (2011). Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação, Avaliação de Políticas Públicas Educacionais, v. 19, n. 73, p. 941-964, Rio de Janeiro.

GALVÃO, M.C.; PEREIRA, H. e ANNUNZIATA, L. (sd). A Meta-Avaliação como Instrumento de Qualificação do Processo de Autoavaliação em uma Instituição de Ensino Superior no Rio de Janeiro, Eixo III, Impactos da CPA. Disponível em: < http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/MariaCeciliaAlvesGalvao_GT2_Integral.pdf > Acesso em: 28 de Abril de 2019.

GIMENES, N. (2007). Estudo Metavaliativo do Processo de Auto-avaliação em uma Instituição de Educação Superior no Brasil. Estudos em Avaliação Educacional, v. 18, n.37.

GOVERNO FEDERAL. (2016). Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Brasília, 26 Nov 2003. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/renaiublic/arquivo/arq1272980865.pdf> > Acesso em: 28 de Abril de 2019.

HEDLER, H. e TORRES, C. (2009) Meta-avaliação de Auditorias de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União, ANPAD, RAC, Curitiba, v. 13, n. 3, art. 7, p. 468-486.

- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. (2013). *Política Pública – seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2018). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, v. 1.
- JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION (1994). *The program evaluation standards: how to assess evaluations of educational programs*. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- LAPLANE, M; SARTI, F. (2006). *Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI*. In: CARNEIRO, R (Org.). *A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- MATTOS, C. (2013). *Análise do Plano Brasil Maior, Câmara dos Deputados – consultoria legislativa*, Brasília.
- MDIC (2018). *Nota Técnica 19 CGAL/DECOI/SDCI, Avaliação de Impacto do Programa Brasil Mais Produtivo*, SEI.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2019). *3º Orçamento de Subsídios da União, Relatório de Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios no período 2003 a 2018*, SECAP, Brasília. Disponível em: < <http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/relatorios-e-boletins/2019/3o-orcamento-subsidios-da-uniao.pdf/view> > Acesso em: 28 de Abril de 2019.
- NAUDÉ, W. (2010). *Industrial Policy: Old and New Issues*. Working Paper No. 2010/106, United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
- OHNO, T. (1997). *O sistema de produção Toyota: além da produção em larga escala*. Porto Alegre: Bookman.
- OREIRO, J. L; FEIJÓ, C. A. (2010). *Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro*. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2, n. 118, p. 219-232.
- PERES, W; PRIMI A.(2009). *Theory and practice of industrial policy: Evidence from the Latin American experience*. Santiago: CEPAL, (Série Desarrollo productivo, n. 187), 2009. Disponível em: < <https://www.cepal.org/en/publications/4582-theory-and-practice-industrial-policy-evidence-latin-american-experience> >. Acesso em: 28 de Abril de 2019.
- PINHO, M.M. (2018) *NOTA TÉCNICA da Coordenação de Produção Industrial, Gerência de Desenvolvimento Produtivo e Tecnológico, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)*.
- RAMALHO, I. (2012). *Formulação e Avaliação de política industrial, o caso da PDP*, Tese de Doutorado, Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro.
- SANDISON, P. (2006) *The utilisation of evaluations*, Chapter 3, ALNAP Review of Humanitarian Action. Disponível em < <https://www.alnap.org/help-library/the-utilisation-of-evaluations-alnap-review-of-humanitarian-action-in-2005-evaluation> >. Acesso em 11/06/2019.
- SCRIVEN, M. (1991). *Evaluation thesaurus*. 4th. ed. Newbury Park, CA: Sage.
- SCRIVEN, M. (2013). *Key Evaluation Checklist (KEC)*, < http://www.michaelscriven.info/images/KEC_3.22.2013.pdf > acesso em 22/05/2019.
- SECCHI, L. (2016). *Análise de Políticas Públicas*, Editora CENGAGE Learning, São Paulo.
- SHAPIRO, M. G. (2013). *Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: Instrumentos e Capacidades na Política Industrial Brasileira*. Texto para Discussão N. 1856. Rio de Janeiro: IPEA.
- STUFFLEBEAM, D. L. (2001). *The meta-evaluation imperative*. *American Journal of Evaluation*, 22(2).

SUZIGAN, W; FURTADO, J. (2006). Política Industrial e Desenvolvimento. Revista de Economia Política, v. 26, n. 2, p. 163-185.

VEDUNG, E. [entrevista por Armando A. Simões] (2013) In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Número 6. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: < http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/RBMA_6.pdf > Acesso em: 28 de Abril de 2019.

WARWICK, K. (2013). Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, n. 2, p. 1-56.

WARWICK, K. and NOLAN, A. (2014). Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 16, OECD Publishing. Disponível em: < https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/evaluation-of-industrial-policy_5jz181jh0j5k-en > Acesso em: 28 de Abril de 2019.

WOODSIDE, A. G., & SAKAI, M. Y. (2001). Meta-evaluation of performance audits of government tourism-marketing programs. Journal of Travel Research, 39(4), 369-379. Acessado em 01.09.2019 < https://www.researchgate.net/publication/249701026_Meta-Evaluations_of_Performance_Audits_of_Government_Tourism-Marketing_Programs >