

# AV A L

Revista Avaliação de Políticas Públicas

JULHO/DEZEMBRO • VOL. 6 • Nº 20 • 2021



# AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

Volume 6 | Número 20 |  
Julho/Dezembro de 2021 | ISSN: 2176-9923

## Universidade Federal do Ceará

### Reitor

Prof. José Cândido Lustosa  
Bittencourt de Albuquerque

### Vice-Reitor

Prof. José Glauco Lobo Filho

### Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação

Pró reitor: Prof. Jorge Herbert  
Soares de Lira

### Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

Prof.<sup>a</sup> Geovana Maria Cartaxo de  
Arruda Freire

### Pró-Reitoria de Extensão

Prof.<sup>a</sup> Elizabeth De Francesco Daher

### Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

Prof. Marcus Vinicius Veras Machado

### Pró-Reitoria de Graduação

Prof.<sup>a</sup> Ana Paula de  
Medeiros Ribeiro

### Pró-Reitoria de Planejamento e Administração

Prof. Almir Bittencourt da Silva

### Pró-Reitoria de Relações Internacionais e Desenvolvimento Institucional

Prof. Augusto Teixeira  
de Albuquerque

## Centro de Ciências Agrárias

### Diretora

Prof.<sup>a</sup> Sônia Maria Pinheiro  
de Oliveira

### Vice-Diretor

Prof. Alexandre Holanda Sampaio

### Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP)

### Coordenador

Prof. Fernando José Pires  
de Sousa

### Vice-Coordenador

Prof. Gil Célio de Castro Cardoso

### Secretaria

Karla Maia Vieira

### Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP)

### Coordenadora

Prof.<sup>a</sup> Alba Maria Pinho  
de Carvalho

### Vice-Coordenador

Carlos Américo Leite Moreira

### Secretaria

Vânia Maria Fraga Pereira

## Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL

### Editores

Alcides Fernando Gussi  
Carlos Américo Leite Moreira  
Gil Célio Cardoso  
Leila Maria Passos de Souza Bezerra

### Obra da Capa

*Sem Título*  
Antônio Bandeira

### Fotografia

Pedro Humberto

### Agência NIC – Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

### Atendimento

Antonio Thé  
Thomas Fernandes

### Direção de Arte

Ivan Canhamello

### Diagramação

Ivan Canhamello  
Pedro Felinto

### Gestores

Prof.<sup>a</sup> Alessandra Marinho Bouty  
Prof. Diego Henrique Paiva

Volume 6

Número 20

Julho/Dezembro de 2021

ISSN: 2176-9923

## Sumário

- 6** Editorial
- 10** Pode o subalterno avaliar? Possibilidades de um giro contra-hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de políticas públicas  
**Francisco Anderson Carvalho de Lima**  
**Alcides Fernando Gussi**
- 36** Avaliação do desenho das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras: endogeneidade e governança  
**Luciana Leite Lima**  
**Luciano D’Ascenzi**
- 64** Programa minha casa minha vida: uma avaliação de políticas públicas numa perspectiva de cidadania  
**João Victor Moura Lima**  
**Beatriz Medeiros Fontenele**  
**Ana Emília da Silva Couto**  
**Brunno Costa do Nascimento Silva**
- 86** La Agenda 2030 y la evaluación en las Naciones Unidas: Una oportunidad para repensar los criterios del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico?  
**María Eugenia Brissón**
- 108** Desafios e perspectivas dos indicadores na Agenda 2030 brasileira  
**Daniel Neto Francisco**  
**Lamounier Erthal Villela**
- 132** A Implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais Gaúchos: atores, contextos e quadros normativos  
**Ramão Correa**  
**Marília Patta Ramos**
- 158** O lugar da meta-avaliação na gestão de políticas públicas  
**Jackson De Toni**
- 188** Implementação da Reforma da Previdência Social em 2019: limites e avanços das mudanças no Brasil  
**Marcela Machado**  
**Géssica Lane Dutra Filgueira**  
**Felipe Portela Bezerra**

## EDITORIAL

Em meio ao fim de um ano que se encerra com tantas incertezas sanitárias, políticas e econômicas no país, editamos mais um volume da AVAL. Seguindo a nossa proposta de contribuir para o fortalecimento do campo da avaliação de políticas públicas, reunimos artigos que articulam reflexões teórico-metodológicas e resultados de avaliações de programas e políticas públicas, produzidas por pesquisadores de diferentes localidades e áreas de conhecimento.

Abrimos o volume com o artigo “Pode o subalterno avaliar? Possibilidades de um giro contra hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de políticas públicas”, de Francisco Anderson Carvalho de Lima e Alcides Fernando Gussi (ambos da Universidade Federal do Ceará – UFC). Em parceria editorial firmada com a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas - ANEPCEP, trata-se de artigo advindo de comunicação premiada no IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas – ENEPCP, ocorrido virtualmente em setembro de 2021. O artigo constitui uma reflexão teórica acerca do campo da avaliação, sustentando uma aproximação analítica com temáticas contemporâneas (subalternidade, racialidade, descolonialidade) a fim construir epistemologias críticas emergentes e contra hegemônicas na avaliação, numa perspectiva aderente à nossa proposta editorial: a de abrir espaços para novos enfoques políticos e epistêmicos de avaliação.

Na sequência, dois artigos articulam a avaliação de programas e políticas públicas à participação em cidades e territórios. O artigo “Avaliação do desenho das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras: endogeneidade e governança”, de Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS) e Luciano D’Ascenzi (Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS) considera, analiticamente, noções contemporâneas de desenvolvimento endógeno e governança para avaliar o desenho de políticas públicas de desenvolvimento local de 14 capitais, entre os anos 2017 a 2018, a revelar suas incongruências e fragilidades, no que tange a dimensões de equidade, sustentabilidade e participação. O artigo “Programa minha casa minha vida: uma avaliação de políticas públicas numa perspectiva de cidadania”, escrito por um conjunto de autores/as, João Victor Moura Lima, Beatriz

Medeiros Fontenele, Ana Emília da Silva Couto e Brunno Costa do Nascimento Silva (todos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN), traz resultados de uma avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida realizada nos municípios de São Gonçalo do Amarante e Extremoz, na Região Metropolitana de Natal, em que articulam resultados associados à dimensão da cidadania e às práticas de controle social nesses municípios.

Dois artigos deste volume tratam de critérios de avaliação e a construção de indicadores no âmbito da Agenda 2030. María Eugenia Brissón (Universidad Nacional de Lanús, Argentina), no artigo “Agenda 2030 e a avaliação nas Nações Unidas: uma oportunidade para repensar os critérios do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico?”, investiga, criticamente, o papel das Nações Unidas no tocante à condução de processos avaliativos, no período de 2016 a 2019, centrando na análise dos critérios de avaliação adotados, sobretudo quanto à questões relacionadas aos direitos humanos, ausentes nesses critérios. No artigo “Desafios e perspectivas dos indicadores na Agenda 2030 brasileira”, de Daniel Neto Francisco e Lamounier Erthal Villela (ambos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ), debatem acerca da Agenda 2030 no país, analisando os desafios para a construção de indicadores nos contextos subnacionais, como o brasileiro.

Seguidamente, em “A Implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais Gaúchos: atores, contextos e quadros normativos”, Ramão Correa e Marília Patta Ramos (ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS) vinculam a avaliação, sob uma abordagem analítica baseada na perspectiva *bottom Up*, a dimensões da implementação de políticas públicas de assistência estudantil em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia gaúchos, a partir de 2011, atentando para atores, contextos e enquadramentos legais nos seus resultados e análises.

O artigo de Jackson De Toni (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), “O lugar da meta-avaliação na gestão de políticas públicas”, utiliza instrumentos analíticos da meta-avaliação, com o intuito de provocar uma reflexão sobre a qualidade do processo avaliativo, a partir de uma análise de avaliações já realizadas sobre Programa “Brasil Mais Produtivo”, implementado pelo Governo Federal em 2016, no âmbito do desenvolvimento de sua política industrial.

O volume termina com o artigo o “Implementação da reforma da previdência social em 2019: limites e avanços das mudanças no Brasil”, de Marcela Machado, Géssica Lane Dutra Filgueira e Felipe Portela Bezerra (todos da Universidade de Brasília – UNB), no qual os autores procuram investigar até que ponto a avaliação *ex ante* de políticas públicas foi adequadamente utilizada na implementação das mudanças na política pública de Previdência Social a partir de 2019, realizando uma análise criteriosa de estatísticas oficiais selecionadas com o intuito de verificar a compatibilidade entre os objetivos previamente estabelecidos e os resultados esperados da nova política de previdência no país.

Ressaltamos que os artigos deste volume, em seu conjunto, ainda que apresentem temáticas distintas, remetem para um progressivo avanço analítico quanto à articulação de aportes conceituais (racialização, descolonialidade, desenvolvimento, participação, cidadania, direitos humanos, implementação, meta-avaliação) aos resultados das avaliações substantivas realizadas. Deixemos, contudo, que os leitores/as se certifiquem, por meio dos artigos, o crescente adensamento epistêmico e político do campo da avaliação de políticas públicas. Por ora, como editores, salientamos que este volume da AVAL, mais uma vez, ao acolher distintas perspectivas epistêmicas, contribui, como veículo editorial de referência na divulgação científica de pesquisas nacionais e internacionais, para o consolidar estudos, reflexões e práticas da avaliação de políticas públicas.

---

**Editor-chefe**

*Alcides Fernando Gussi*

---

**Editores:**

*Carlos Américo Leite Moreira*

*Gil Célio Cardoso*

*Leila Maria Passos de Souza Bezerra*

## ✓ Pode o subalterno avaliar? Possibilidades de um giro contra-hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de políticas públicas<sup>1</sup>

**Francisco Anderson Carvalho de Lima**  
(Universidade Federal do Ceará – UFC)

**Alcides Fernando Gussi**  
(Universidade Federal do Ceará – UFC)

<sup>1</sup> Artigo oriundo de recortes das discussões teóricas da tese de doutorado Atenção Psicossocial e o Atlântico Negro: avaliação da ação pública em saúde mental no Brasil e em Cabo Verde, em desenvolvimento no Programa de Pós-graduação em Saúde Pública da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Ceará, com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (88887.493675/2020-00).

**Resumo:** Considerando que o campo da Avaliação de Políticas Públicas conforma a produção de conhecimento científico em um sistema-mundo colonial moderno, questionamos como aspectos relacionados à colonialidade, subalternidade e racialidade são considerados ou se articulam no desenvolvimento desse campo. Objetivamos situar elementos epistemológicos, metodológicos e teórico-conceituais de perspectivas diversas da Avaliação de Políticas Públicas sob a ótica da contracolonialidade e descolonialidade, operando os signos da raça, gênero e Estado-nação como ferramentas coloniais. Metodologicamente, sistematizamos o campo, discutindo seus limites e possibilidades no âmbito destes fenômenos, tencionando fundamentar uma crítica. Concluímos que, apesar de as perspectivas pluralistas e contra-hegemônicas se desenvolverem na tentativa de superar práticas que desconsiderem a vida no exercício da avaliação de políticas, o campo da avaliação opera a colonialidade. Portanto, propomos incrementar a crítica visando a atualização e o desenvolvimento do campo, a fim de estabelecer a possibilidade do exercício descolonial de avaliação.

**Palavras-chave:** Avaliação de Políticas Públicas. Epistemologia. Estudos Descoloniais.

## EN Can the subaltern evaluate? Possibilities of a counter-hegemonic turn as a decolonial option in the field of public policy evaluation

**Abstract:** Considering that the scientific knowledge that makes up the field of Public Policy Evaluation emerges in a modern colonial world-system we question how aspects related to coloniality, subalternity, and racialism are considered or articulated in its development. We aim to locate epistemological, methodological and theoretical-conceptual elements from different perspectives of Public Policy Evaluation from the perspective of counter coloniality and decoloniality operating the signs of race, gender, and nation-state as colonial tools. Methodologically we systematized the field discussing its limits and possibilities within the scope of these phenomena, intending elaborate and support a critique. We conclude that despite pluralist and counter-hegemonic perspectives being developed in an attempt to overcome practices that disregard life in the exercise of policy evaluation, the field still operates with coloniality. Therefore, it is urgent to increase the criticism aimed at updating and developing the field in order to establish the possibility of a decolonial evaluation exercise.

**Key-words:** Public policy evaluation. Epistemology. Decolonial studies.

## ES ¿Puede el subalterno evaluar? Posibilidades de un giro contrahegemónico como opción descolonial en el campo de la evaluación de políticas públicas

**Resumen:** Considerando que la producción de conocimiento científico que conforma el campo de la Evaluación de Políticas Públicas surge en un sistema-mundo colonial moderno, nos preguntamos cómo los aspectos relacionados con la colonialidad, la subalternidad y la racialidad son considerados o articulados en su desarrollo. Buscamos ubicar elementos epistemológicos, metodológicos y teórico-conceptuales desde diferentes perspectivas de Evaluación de Políticas Públicas desde la perspectiva de la contracolonialidad y la descolonialidad, operando los signos de raza, género y Estado-nación como herramientas coloniales. Metodológicamente, sistematizamos el campo de la Evaluación de Políticas Públicas, discutiendo sus límites y posibilidades en el ámbito de estos fenómenos, con la intención de sustentar una crítica. Concluimos que a pesar de que se están desarrollando perspectivas pluralistas y contrahegemónicas en un intento por superar prácticas que desconocen la vida en el ejercicio de la evaluación de políticas, el campo aún opera con colonialidad. Por tanto, es urgente incrementar las críticas dirigidas a la actualización y desarrollo del campo, a fin de establecer la posibilidad de un ejercicio de evaluación descolonial.

**Palabras-clave:** Evaluación de políticas públicas. Epistemología. Estudios Decoloniales.

## FR Le subalterne peut-il évaluer ? Possibilités d'un virage contre-hégémonique comme option décoloniale dans le champ de l'évaluation des politiques publiques

**Résumé** Considérant que la production de connaissances scientifiques qui composent le domaine de l'évaluation des politiques publiques émerge dans un système-monde colonial moderne, nous nous demandons comment les aspects liés à la colonialité, la subordination et la racialité sont considérés ou articulés dans son développement. Nous visons à localiser des éléments épistémologiques, méthodologiques et théoriques et conceptuels à partir de différentes perspectives d'évaluation des politiques publiques du point de vue de la contre-colonialité et de la décolonialité, en utilisant les signes de race, de genre et d'État-nation comme outils coloniaux. Méthodologiquement, nous avons systématisé le champ, discutant de ses limites et de ses possibilités dans le cadre de ces phénomènes, dans l'intention de soutenir une critique. Nous concluons que malgré le développement de perspectives pluralistes et contre-hégémoniques pour tenter de surmonter les pratiques qui ignorent la vie dans l'exercice de l'évaluation des politiques, le champ fonctionne toujours avec la colonialité. Il est donc urgent de multiplier les critiques visant à actualiser et développer le champ, afin d'établir la possibilité d'un exercice d'évaluation décolonial.

**Mots-clés:** Évaluation des politiques publiques. Épistémologie. Études décoloniales.

## INTRODUÇÃO

Este artigo, de caráter ensaístico, emerge de inquietações no âmbito do estudo e pesquisa no campo da Avaliação de Políticas Públicas, constituindo-se como notas preliminares acerca de uma proposta de discussão político-epistemológica a se desdobrar no campo.

Partimos de questionamentos acerca da disposição do campo científico que legitima e produz os estatutos de conhecimento que conformam a Ciência moderna, os quais restam inscritos na formação de um sistema-mundo imbricado no processo de acumulação primitiva do capital que delinea as noções de Estado e Ocidente a partir do eurocentrismo (Wallerstein, 2011).

O desenvolvimento deste sistema-mundo, ademais, se localiza como desdobramento das empreitadas colonialistas europeias contra os povos indígenas, asiáticos e africanos, inaugurando diversas formas de violência colonial, tais como o epistemicídio, o racismo e o sexismo, dentre matrizes diversas de subalternização inscritas como signos da modernidade colonial (Mignolo, 2003). Podemos considerar que o amálgama destes aspectos funda um sistema mundo moderno colonial, contingenciando o Estado-nação e a Ciência.

Nesse contexto, a Avaliação de Políticas Públicas vem se desenvolvendo inscrita nas modulações de um campo científico que carrega consigo a insígnia de desdobramentos da ação pública do Estado.

Ao se lançar um olhar epistemológico para este campo, observamos sua configuração por meio de distintas noções epistêmicas nominadas de diferentes formas, como avaliações tradicionalistas, construtivistas, pluralistas e antropológicas, que operam o esforço avaliativo em classificar diferentes correntes teóricas e que, ao mesmo tempo, modulam a ação pública em sua relação com atores sociais que comportam o Estado-nação, traduzindo noções epistemológicas diversas (Boullosa et al., 2021).

Se, tradicionalmente, a avaliação parte de esforços de mensuração atrelados ao aspecto gerencialista, sob a égide do mercado, em consonância a valores como eficácia, eficiência e efetividade, constituindo manuais e guias que acabam por desconsiderar as dimensões intersubjetivas da atividade avaliativa (Boullosa et al., 2021), com o desenvolvimento do campo passaram-se a construir modelos, propostas e abordagens com outros enfoques que alargam o campo e a experiência avaliativa, tomando como foco aspectos da

cultura (Gussi; Oliveira, 2016a) e da experiência da política (Lejano, 2012) por parte dos atores envolvidos, sobretudo em aproximações paradigmáticas com o construtivismo, o pós-construtivismo e a Antropologia (Guba; Lincoln, 2011; Gussi, 2014; Lejano, 2012; Rodrigues, 2008; 2016; Boullosa, 2020).

Contudo, em que pese o reconhecido esforço de desenvolvimento do campo empreendido por essas abordagens, questionamos como os aspectos relacionados à colonialidade, subalternidade e racialidade, são considerados ou se articulam no desenvolvimento e no delineamento de saberes e práticas na tessitura da pesquisa e construção do conhecimento em avaliação de políticas públicas.

Assim, neste artigo, problematizamos a subalternidade a partir do argumento de que, no campo avaliativo, o sujeito subalternizado resta por vezes excluído ou instrumentalizado, uma vez que, ao pertencer “às camadas mais baixas da sociedade constituídas pelos modos específicos de exclusão dos mercados, da representação política e legal, e da possibilidade de se tornarem membros plenos no estrato social dominante” (Spivak, 2010, p. 12), figura na disposição do campo científico por meio de assimetrias epistemológicas, no seio do julgo colonial que funda a Ciência, a Modernidade e o Estado, os quais, por sua vez, instrumentalizam a raça e o gênero, dentre outros elementos, como ferramentas coloniais, situando os sujeitos em regime subalternizado, inscritos abaixo em um processo de deslegitimação do conhecimento por meio do epistemicídio.

A partir disto, questionamos se, afinal, mais que participar dos processos avaliativos, o que advém, por exemplo, das avaliações nominadas como participativas (Furtado, 2001), pode o subalterno avaliar? Assim, objetivamos discutir elementos políticos, epistemológicos, metodológicos e teórico-conceituais de diferentes perspectivas e matrizes epistêmicas, na tentativa de construir um giro contra-hegemônico a operar a opção descolonial.

Para tanto, este texto se estrutura em notas iniciáticas de forma em que lançamos uma breve apresentação de proposições acerca da colonialidade a fim de situar a opção decolonial e descolonial, desvelando a conformação do sistema-mundo moderno colonial (Mignolo, 2003). Em seguida, por meio de um olhar epistemológico (Boullosa, 2020) sobre o campo da Avaliação de Políticas Públicas, discutimos suas caracterizações e a incursão de sua disposição no campo científico a partir da ideia de um antimanual (Boullosa et al.,

2021). Por fim, lançamos considerações acerca dos desdobramentos dessa possibilidade, apontando para a capacidade transformativa da avaliação (Ghiano, 2020) a partir da noção de subalternidade, ensejando provocações para fundamentar uma discussão que se segue nas possibilidades de um giro contra-hegemônico no campo.

## SITUANDO A OPÇÃO DESCOLONIAL

Dentro da diversidade de estudos que situam a crítica ao aspecto colonial em sua disposição do conhecimento científico legitimado, podemos destacar os chamados estudos subalternos, a proposta decolonial com o giro decolonial, e as posições contracolonial, anticolonial e descolonial.

Convém, contudo, antes de prosseguirmos, situar os sentidos de colonização. Assim, entendendo o colonialismo como o processo de dominação por meio da devastação e do genocídio empreendido pela Europa ao redor do globo, com a inscrição do cristianismo, do racismo e da escravidão como tecnologias de dominação e gestão de guerra (Césaire, 2020), situamos uma organização do mundo em um sistema-mundo colonial moderno sob a égide da modernidade (Mignolo, 2003). Ainda, para além do estabelecimento dos Estados-nação e da Ciência, este processo vincula-se ao desenvolvimento do capitalismo por meio da acumulação primitiva no ordenamento da riqueza advinda da exploração e espoliação (Wallerstein, 2011).

Ademais, a fim de atualizar e operar este processo de dominação, se impõem também as ficções de raça e do binarismo e colonialidade de gênero (Segato, 2012), amalgamando as noções de racismo e determinados patriarcados como tecnologias coloniais sobre os povos, sob a égide do eurocentrismo e branquitude, considerados primitivos e inferiores, por meio de elementos socio-históricos, analisados por distintos autores(as): a redução do sentido africano para o adjetivo negro, o que, conforme Mbembe (2018), pode ser apontado como talvez a maior violência do processo colonial; a emergência do signo da América onde se localiza Abya Yala<sup>2</sup> (Porto-Gonçalves, 2009); o apagamento histórico das vicissitudes e desdobramentos da Revolução do Haiti na conformação da modernidade em detrimento da Revolução Francesa, tomada como modelo e marco fundamental moderno (James, 2000); a conformação da branquitude como lugar social de

poder e impressão da supremacia racial por meio da ideologia de branqueamento e manutenção de poder por meio de pactos narcísicos (Bento, 2002); e especificamente, no caso do Brasil, a fundação de uma propalada identidade nacional em detrimento da identidade negra por meio do mito da democracia racial, utilizando-se a mestiçagem como forma de genocídio (Nascimento, 2016; Munanga, 2019).

Como se pode observar, apesar da diversidade de elementos, há, nesta empreitada colonial, uma ideia de subalternização. No campo dos chamados estudos subalternos, trazemos para a discussão apontamentos de Gayatri Spivak e Dipesh Chakrabarty. O sujeito subalterno, conforme explicita Spivak, ao comentar Guha, diz de um sujeito que não é registrado na história, sendo, por conseguinte, incapacitado de incidir como agente histórico, em que essa incapacidade é fruto da sistemática ação da formação do Estado (Guha, 1983 apud Spivak, 2010).

Ao realizar esta incursão, a autora indiana critica a premissa essencialista de uma autonomia do sujeito, a qual localiza na tradição do pensamento gramsciano acerca dos processos contra-hegemônicos, tendo em vista que o sujeito é, irredutivelmente, heterogêneo e, ademais, inscrito em uma disposição do mundo que diz respeito a uma sociedade pós-colonial, isto é, cindida por meio do investimento eurocêntrico, capitalista e de branquitude em que se constrói os Estados-nação, advinda do processo colonial.

Dessa forma, mais do que falar, o sujeito subalterno diz de uma necessidade de ser ouvido (Spivak, 2010). Para expressar a materialização deste aspecto, a autora exemplifica a criminalização de rituais, empreendida pela colonização britânica na Índia, na medida em que, a exemplo, o ritual de autoimolação das viúvas a partir do falecimento dos maridos é criminalizado na forma da lei. Tal criminalização aponta, que, na conformação desse ato público, há o delineamento de um Outro que não é capaz nem de falar nem ser ouvido: trata-se da própria mulher na realização do ritual. Essa disposição alarga a ocupação naquele território para além do aspecto mercantil, incidindo sobre os regimes de sociabilidade por meio do aspecto salvacionista empreendido por esclarecidos (os homens brancos ingleses) contra os primitivos (as mulheres e homens indianos), restringindo a mulher a um objeto de proteção, isto é, a um corpo depositário da intencionalidade imperialista e colonial, materializada na textualidade institucional moderna, que mantém a dominação masculina na

<sup>2</sup> O nome atribuído à região do continente americano como América advém do processo colonizador. Antes disto, povos diversos que habitam a região atribuem significados e nomeações próprias ao território. Dessa forma, a conceituação Abya Yala vem sendo utilizada pelos povos indígenas originários da região continental a fim de contrapor a deslegitimação colonizadora que dá ao território o nome de América em um movimento político de autoafirmação e autodeterminação, por meio da construção da unidade e pertencimento (Porto-Gonçalves, 2009).

composição entre o imperialismo e o patriarcado branco europeu sob a égide da colonialidade.

Nesse pensamento, a expressão dessa violência bloqueia a fala e a escuta por meio da subalternidade na conformação de um país, no sentido de que, como assevera Spivak (2010) acerca da divisão internacional do trabalho, as formas de Estado-nação modernas estabelecem uma divisão entre mundos que podemos entender como primeiros e terceiros mundos, países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Estes últimos, os quais, situados no ângulo do capitalismo periférico, incidem a reticência de existirem mediante sejam constituídos e inseridos na geopolítica do capital como plataformas de acumulação financeira em processos de rentismo neoextrativismo.

Assim, o sujeito subalterno se encontra desinvestido de agência e é incapaz de falar ante um investimento de produção de subjetividade massificada em um agenciamento coletivo, quiçá capaz de ser ouvido, pois sua gramática não é reconhecida pelo regime de sociabilidade empreendido no sistema-mundo moderno colonial. A partir dessa impossibilidade de autoinscrição, o que resta ao sujeito subalterno fora a instrumentalidade colonial eurocentrada?

Em todo este processo de escrita do texto moderno colonial há uma referência à Europa como centro conjugada em países de primeiro mundo, desenvolvidos ou do Norte Global. É neste sentido que convém situarmos a ideia de provincializar a Europa, que se trata da crítica do grupo de estudos subalternos ao localizar primordialmente uma escrita da História, isto é, uma historiografia que se exerce sob pressupostos elitistas, imperialistas e eurocentrados. Assim, Chakrabarty (2000) argumenta que para o desenvolvimento de uma história subalterna, imprescindível para desvelar os fenômenos no âmbito de uma sociedade pós-colonial, é necessário que a analítica e a gramática do poder sejam relativamente dissociadas de uma história universalista do capital. Assevera, dessa forma, a crítica à formação do sistema de Estado-nação e de um irrefreado questionamento entre poder e conhecimento, uma vez que a própria história se inscreve como dispositivo de conhecimento (Chakrabarty, 2000).

Neste sentido, ao abordar a formação indiana frente à colonização britânica, Chakrabarty (2000) argumenta que os mecanismos institucionais, conformados na política de elite, estabelece uma verticalidade na qual se inscreve uma adaptação da sociabilidade indiana ao modelo hegemônico do colonizador. Diante disto, então,

a mobilização política subalterna convoca a uma horizontalidade em que a sociabilidade se organize por elementos de afinidade – que podemos entender como marcadores sociais, tais como, territoriais, de classe, gênero, raça, dentre outros – de acordo com as populações e comunidades envolvidas nessa mobilização política subalterna horizontal (Chakrabarty, 2000).

Além dos estudos da subalternidade, um outro ponto de inflexão para situar a opção descolonial, refere-se ao conceito de giro decolonial (Grosfoguel, 2007). Tal proposição estabelece por meio de trabalhos desenvolvidos no grupo Modernidade/Colonialidade, um grupo latino-americano dissidente de pesquisadores e pesquisadoras dos estudos subalternos que, por sua vez, passam a realizar uma estratégia de emancipação epistemológica frente ao epistemicídio, operando, sobretudo, com o conceito de colonialidade em seus desdobramentos em colonialidade do poder, do ser e do saber.

Na esteira dessas conceitualizações, realizadas por este grupo, podemos compreender a colonialidade como um modo de dominação advindo do colonialismo, de forma a atualizar os estatutos que fundam a civilização ocidental sob a égide do eurocentrismo, no âmbito da modernidade. Ao sistematizar este aspecto de colonialidade, Grosfoguel (2009) aponta alguns elementos, dentre os quais se pode destacar: a globalidade na formação de classes oriundas de diversas formas de trabalho escravo e exploração, organizadas pelo capital, no âmbito dos mercados mundiais; a coercitividade alocada na divisão internacional do trabalho, estabelecendo relações de centro-periferia; a constituição da administração colonial europeia em organizações militares com ocupações políticas nos territórios fora da Europa; a hierarquização racial com a adoção da branquitude europeia como referência em detrimento aos diversos povos ao redor do mundo; a hierarquização sexual constituída no patriarcado europeu que justifica e estabelece a dominação masculina e, além disso, enseja a adoção da heterossexualidade como referência; a imposição e estruturação do cristianismo em detrimento das formas espirituais dos povos e comunidades colonizados; o epistemicídio, deslegitimador de saberes e cosmologias dos povos colonizados, o que se justifica, se legitima e se atualiza a partir da composição científica e disposição do campo acadêmico; e a hierarquia linguística a partir das formas de comunicação por meio da imposição ou constituição das línguas e das falas europeias como oficiais dos Estados-nação e da produção

de conhecimento, enquanto as línguas dos povos colonizados são admitidas somente como folclóricas ou como uma dissidência cultural, restando impossibilitadas de se estabelecerem como dispositivo de produção de conhecimento.

Disso tudo, podemos depreender com Grosfoguel (2009), que os fundamentos do dispositivo de colonialidade se processam através de sistemas de hierarquização de pessoas, de povos e de conhecimentos, adotando-se como referência a Europa, a branquitude, a masculinidade heterossexual e o cristianismo. Em decorrência disso, Grosfoguel (2009) aponta, ainda, que o êxito do sistema-mundo moderno colonial trata de condicionar os sujeitos subalternos a pensar e se constituir na busca e referências pelas posições dominantes dos colonizadores. Isso está no âmago dos processos de epistemicídio e a tomada do sistema de valores cristãos tomados como referência.

De maneira breve, podemos compreender esse dispositivo de colonialidade como uma lógica de perpetuação do colonialismo que estabelece a organização da civilização no âmbito do ocidente moderno. Assim, fazendo referência ao argumento de Fanon (2008), para Grosfoguel (2009), o fim formal do colonialismo, isto é a retirada das tropas coloniais dos territórios, não garantiu o seu fim, pois este se mantém através de mecanismos diversos ligados à subjetivação e às dinâmicas institucionais.

Em suma, o trabalho desenvolvido pelo grupo Modernidade/Colonialidade argumenta que, em que pese a destruição do colonialismo formal com o fim da ocupação territorial, a colonialidade é um dispositivo que atualiza essa dominação como colonialidade do poder, do saber e do ser. Essa atualização de dominação constitui especificamente a colonialidade do poder, na qual se conforma uma relação de dependência colonial legitimada pela classificação social a partir, sobretudo, da hierarquização racial (Quijano, 2009).

Acerca deste processo, Grosfoguel (2009) argumenta, também, que os processos de independência não romperam definitivamente a cisão colonial e hierarquização empreendidas, o que, dialogando para Quijano (2009), se deve ao conceito de raça que, conforme supracitado, surge como organizador da classificação social entre os povos através da colonialidade do poder. Neste sentido, emerge a colonialidade do saber na medida em que, para manter, atualizar e justificar essa supremacia racial, se promove o apagamento e silenciamento por meio da inscrição de formas legitimadas de conhecimento referenciadas nos elementos de colonialidade.

Diante disto é que se desenvolve a noção de giro decolonial, inscrita como o movimento sistemático de resistência aos aspectos mencionados (Grosfoguel, 2007). Assim, a opção decolonial se constitui como uma desobediência epistêmica no sentido de promover o desenvolvimento de um conhecimento não referenciado nestes aspectos, possibilitando a compreensão por esta outra via de intervenção nesta realidade colonial por meio da busca por uma emancipação epistemológica (Mignolo, 2008), aprofundando suas características em inflexões para além das situadas pelo grupo Modernidade/Colonialidade,

Outro conceito contribui para delinear a opção descolonial. Trata-se da contracolonialidade, que emerge com o desenvolvimento de saberes de luta no contexto brasileiro, situando a experiência de aldeias e quilombos na perspectiva de uma confluência (Santos, 2015) com elementos diaspóricos, isto é, uma experiência fundada na materialidade que interliga os povos em detrimento do sistema-mundo colonial moderno.

Essa disposição surge da crítica ao movimento decolonial ou a essa noção de giro decolonial, no sentido que, mais do que compreender essa gramática, é necessário enfrentá-la. Assim, a disposição contracolonial enseja o compromisso ético de ação política (Santos, 2015).

A partir disto, Mestre Nêgo Bispo, citado como Santos (2015), nos provoca, como interlocutores inscritos no ambiente acadêmico, a realizar o esforço de empreender a descolonização do pensamento etnocêntrico, mas também confluir para lutas com os povos nos territórios, para contracolônizar essa dominação colonialista. Afinal, quando consideramos a experiência brasileira e de brasilidade, inscritas sob o signo colonial, essa dominação e violência coloniais já são vivenciadas antes de se analisar estes aspectos academicamente na formação de grupos de pesquisadores diversos. Isto é, antecedem o estatuto acadêmico formal e mais do que conceituações apontam para um compromisso ético de luta contracolonial.

Essas experiências de compreensão apontam possibilidades de constituição analítica no seio de processos descoloniais que circunscrevem elementos de raça, território, sexualidade e gênero, ensejados ante a dominação empreendida a fim de atualização da colonialidade. Assim, são necessárias para conformar o processo avaliativo como opção descolonial, giro contra-hegemônico ou até mesmo, aprofundando a implicação, numa atividade contracolonial. Diante disto, é importante situarmos de forma breve essa disposição

do campo avaliativo com um olhar epistemológico para, em seguida retomarmos, as possibilidades do subalterno avaliar.

## O CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Acerca da avaliação, Guba e Lincoln (2011) a classificam em gerações, considerando o contexto de desenvolvimento do campo nos Estados Unidos: uma primeira geração caracterizada pela instrumentalidade técnica ligada ao gerencialismo, intimamente insculpida na ideia de mensuração e neutralidade; uma segunda geração, chamada descritiva, em que se exerce a atividade avaliativa em torno da descrição dos fenômenos; uma terceira geração em que se alarga o foco avaliativo em torno dos processos relacionados ao objeto por meio da composição técnica de descrições funcionais deste processo; e uma quarta geração, chamada responsiva, que empreende relevante mudança na disposição das práticas do campo ao incorporar elementos pluralistas e construtivistas e uma posição ética da figura do avaliador ante à primazia gerencial e quantitativa (Guba; Lincoln, 2011).

Essa caracterização tornou-se clássica nas sistematizações do campo. Contudo, em que pese as diversas perspectivas sobre o desenvolvimento do campo da Avaliação de Políticas Públicas e seus desdobramentos, relacionados aos processos gerencialistas de mercado, que conformam o desenvolvimento do Estado neoliberal, nos propomos a lançar o olhar epistemológico, disposto por Boullosa (2020) e Boullosa et al. (2021), para a composição do campo: científico-experimental, gerencialista, participativa, antropológica e axiológica.

Resumidamente, a autora e autores situam a disposição científico-experimental como uma matriz positivista, marcada pela objetivação da realidade observável na dissociação entre fatos e valores, tomando a ideia de conhecimento balizado por evidências experimentais e mensuráveis advindas do processo avaliativo à guisa de uma pretensa neutralidade; já, a escola de pensamento gerencialista ancora-se no funcionalismo, na racionalidade instrumental e na empiria, adotando aspectos positivistas e de análise racional à guisa de eficácia, eficiência e efetividade no âmbito da Administração Pública, em uma pragmática na qual o conhecimento avaliativo produzido deva subsidiar a

ação do Estado; uma terceira disposição, refere-se à composição participativa, que alinha-se ao construtivismo, a fim de situar a produção do conhecimento coletivo, pactuado e posicionado dentro do agir comunicativo, por meio da busca pelo agenciamento dos atores diversos relacionados com o objeto de avaliação em uma perspectiva democrática; a escola antropológica desenvolve-se na perspectiva da abordagem e estudos culturais com apelo ao método etnográfico na construção de descrições densas de redes de significados acerca do objeto de estudo, territorializando o processo avaliativo; e, por fim, a escola axiológica, que advém do reconhecimento da existência de racionalidades múltiplas que incidem nos processos decisórios no âmbito da Gestão Pública, desdobrando o paradigma crítico e interpretativo por meio da noção de valor que inscreve o conhecimento como normativo e subjetivo (Boullosa, 2020).

Além disso, há, na literatura brasileira, outras sistematizações que foram realizadas situando o campo em alguns grupos de abordagem: tradicionalistas, construtivistas e pluralistas (Tinôco; Souza; Oliveira, 2011), bem como posicionando a avaliação quanto: ao agente que avalia e quem participa do processo de avaliação; à sua natureza; ao momento e ao tipo de problema ao qual se delinea e se busca responder (Ramos; Schabbach, 2012).

Ademais, observamos que essa configuração comporta um movimento de avanço de tecnologias gerencialistas e universalistas sobre países do capitalismo periférico, atrelado a financiamentos internacionais, constituindo guias e manuais sistemáticas de avaliação generalizadas, especialmente para a América Latina, se estabelecendo como modelos hegemônicos tradicionalistas, tecnicistas e gerencialistas (Faria, 2005; Trevisan; Bellen, 2008; Tinôco; Souza; Oliveira, 2011; Guba; Lincoln, 2011; Gussi; Oliveira, 2015; Boullosa et al., 2021).

A adoção dessa perspectiva hegemônica envolve uma série de problemáticas, tais como, a negligência aos atores envolvidos nas políticas e programas, reproduzindo e atualizando-se a subalternização dos sujeitos por um agente especialista externo a cumprir uma agenda.

Contudo, na perspectiva de romper com esta lógica, se adotam perspectivas pluralistas, nas quais a avaliação se converte em construção coletiva dos diversos atores envolvidos, qualificando a ação pública e guiando o processo avaliativo a partir, também, de trajetórias institucionais e do envolvimento com a política (Gussi; Oliveira, 2016a; 2016b).

Diante disto, se observa uma multiplicidade de saberes e posicionalidades frente à atividade avaliativa, a qual vai se constituindo em um movimento gradativo de ampliar e alargar respostas a demandas configuradas no seio do Estado e materializadas na ação pública para a constituição de saberes e práticas, entendidas como dispositivos de produção de conhecimento avaliativo. Esses movimentos contra-hegemônicos situam a atividade avaliativa para além do aspecto funcional e gerencial de ferramenta de intervenção para buscar desenvolver outras ferramentas analíticas e metodológicas a partir da modulação de atividades na construção plural de conhecimentos com agentes e atores diversos inscritos na complexidade dos fenômenos humanos.

Consideramos que este processo gradativo contra-hegemônico se estabelece principalmente a partir de alguns elementos. Destacamos o sentimento pós-construtivista (Lejano, 2012), que trata de conformar os dados que constituem a base empírica do processo avaliativo *in loco*, isto é, no próprio campo da experiência que materializa a ação pública, convocando esforços do avaliador de envolvimento com os atores sociais no processo político. Com isso, há a perspectiva de circunscrever aspectos culturais que ensejam a ação pública na conformação da política pública, trazendo, para o processo avaliativo, por meio da disposição de diferentes trajetórias políticas e institucionais (Gussi, 2008), o que advém, inclusive, dos desdobramentos de uma perspectiva de avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008; 2016); e, por fim, o reconhecimento do aspecto intersubjetivo na valoração das experiências e do processo decisório acerca da ação e usos da política pública.

Identificamos que essas disposições surgem ante à necessidade de transcender o aspecto gerencial e instrumental que diminui o alcance da atividade avaliativa na conformação de manuais e guias hegemônicos, em um movimento contemporâneo de estabelecer uma ideia de antimanuais (Boullosa et al., 2021), isto é, a potencialização do esforço avaliativo levado às últimas consequências como dispositivo de produção do conhecimento situado e posicionado.

Dessa forma, o giro contra-hegemônico com relação ao campo da avaliação se daria a partir de algumas propostas, ao se considerar no plano processual avaliativo: o ordenamento contemporâneo das intervenções estatais que modulam a ação pública e a vida social em regimes de sociabilidade, as relações de poder conformadas em

jogos de interesse, o universo cultural dos sujeitos envolvidos na política, a formação de outra agenda a partir da ação política social dos agentes diversos. Tais elementos, em seu conjunto, criam uma avaliação implicada (Boullosa et al., 2021) ao cotidiano institucional e extra institucional da política, impressa na construção de trajetórias institucionais, associadas às trajetórias de vida dos agentes, em uma avaliação participativa, que articula texto (da política) e contexto (dos atores) e permite o desenvolvimento de novos indicadores socioculturais construídos, sobretudo, com etnografias, enfatizando a cultura no processo da política pública (Gussi; Oliveira, 2015; 2016a; 2016b). Ademais, conforme bem observado por Ghiano (2020), esse processo avaliativo incide uma capacidade transformadora da realidade social.

Contudo, reconhecendo e aprofundando esses aspectos contra hegemônicos, este artigo chama a atenção para elementos sociais que conformam um mundo sob uma dinâmica colonial de legitimação e atualidade da violência e opressões diversas, que ensejam os processos de dominação, inaugurados pelo colonialismo e mantidos por meio da colonialidade do poder, do saber e do ser na inscrição de um sistema-mundo, que escreve um texto moderno de supremacia econômica, racial e sexual em formas de governar, despejando sobre corpos considerados anormais uma violência total, além da expropriação e espoliação da terra e dos saberes (Ferreira da Silva, 2019). Afinal, como aponta Boullosa (2020), ao lançar o olhar epistemológico para o campo, há o desenvolvimento de um futuro engajado no processo de democratização das sociedades, o que se inscreve, sobretudo, na democratização do conhecimento, e, portanto, do conhecimento em avaliação de políticas públicas.

Diante disto, questionamos como e onde se situam os atores e agentes do campo da Avaliação de Políticas Públicas frente a esse cotidiano de subalternização, violência e colonialidade, dispendo a provocação de nos perguntarmos se, afinal, pode o subalterno avaliar?

## AFINAL, PODE O SUBALTERNO AVALIAR?

O desenvolvimento de estudos no campo da Teoria Social e da política que se dão por meio do reconhecimento dos dispositivos colonialistas e da atitude emancipatória, seja no campo da luta política seja no campo epistemológico, vem conformando saberes que permitem tangenciar a prática avaliativa de políticas e discussões do Campo de Públicas, tendo em vista que as políticas públicas materializam a ação pública em mecanismos de regulação de direitos e aspectos inerentes à disposição do Estado. É importante ressaltar que isso torna imprescindível o desenvolvimento de esforços no Campo para além do próprio acesso de sujeitos subalternos no ambiente acadêmico, que ainda detém a primazia pela atividade avaliativa no sentido de pesquisa. Como Santos (2015), inclusive, nos provoca, a própria disposição da ritualística científico-acadêmica anuncia uma colonialidade.

Neste sentido, por meio dessas notas reflexivas iniciáticas, observamos algumas perspectivas que consideramos necessárias ante essa condição de subalternidade: a disposição de hierarquias a partir da composição de um sistema-mundo colonial moderno, a atualização do colonialismo por meio dos dispositivos da colonialidade, o eurocentrismo, o racismo e o cisheteropatriarcado, ancorados nessa dominação, e uma geopolítica do capital que institui modos de relação dependentes entre os Estados-nação. Mas como realizar a decomposição destes aspectos a partir do processo avaliativo de políticas públicas? Aliás, é possível realizar essa decomposição? Em outras palavras, como é possível descolonizar, no Campo de Públicas, a partir da avaliação?

Tendo em vista a proposição de Quijano (2014), que situa como as noções de raça e racismo se constituem como o princípio organizador que estrutura essas múltiplas hierarquias, comecemos por aí, considerando em particular, para este momento, o racismo antinegro.

Fanon (2008), ao se debruçar sobre o processo de subjetivação do racismo, aponta para duas dimensões do fenômeno: uma econômica e outra que se dá pela epidermização da inferioridade. Diante disto, convém adotarmos um sentido de descolonizar que consiga abarcar estes elementos e, assim, situamos a descolonização como a devolução do valor total expropriado do trabalho escravo e das terras nativas, na medida da constituição de uma dívida impagável, inscrita neste texto

moderno, que despeja uma violência total descarregada no corpo racializado (Ferreira da Silva, 2019). Isso atualiza esse projeto colonial por meio da fundação do arquivo racial-colonial-sexual, na medida em que institui uma economia que engendra riqueza e pobreza, mas perpassa também o governo com a raça, com o sexo, com o gênero e com a religião.

Essa proposição aponta para o aspecto econômico materializado no processo de subjetivação racial conformado pelo Estado-nação na disposição da colonialidade. Ora, a formação jurídico-institucional que encarna esse projeto colonial, e que chamamos Estado, se inscreve na geopolítica do capital por meio da constituição de um sistema de dependência na qual os Estados-nação do capitalismo periférico, alvos das empreitadas coloniais e depositários da diáspora da escravidão negra e da violência e espoliação contra seus povos nativos (Césaire, 2020) e, nesse sentido, se organizam como plataformas de acumulação financeira, o que nada mais é do que a instrumentalização de corpos raciais generificados, inseridos no sistema-mundo colonial moderno como instrumentos financeiros do capital global.

Inclusive, essa generificação é necessária para o delineamento deste processo no sentido de que a mestiçagem subsidia a subalternização (Ferreira da Silva, 2019). Ademais, a constituição dos sujeitos chamados pardos é crucial para a formação da identidade nacional brasileira (Munanga, 2019), fundada na ideia de mito da democracia racial e no desenvolvimento de um corpo social pautado no branqueamento, o que anuncia aí uma disposição colonial com referência no masculino europeu universal heterossexual.

Esse texto colonial moderno escreve um código que anuncia, para além de uma dívida impagável (Ferreira da Silva, 2019), um fim do mundo (Krenak, 2019), e comporta a organização societária e da própria vida psíquica, a qual, surge alienada e violentada sob a égide da Psicopatologia (Fanon, 2008), no arquivo racial e na disposição arquitetônica dos mecanismos de regulação da vida, tais como as políticas públicas (Harney; Moten, 2017a; 2017b), instrumentos de gestão da vida e da morte, materializados na ação pública sobre corpos subalternizados.

Retomando esse olhar epistemológico do campo da avaliação de políticas públicas, se autores(as) como Ghiano (2020), Lejano (2012), Rodrigues (2008, 2016), Guba e Lincoln (2012) e Gussi e Oliveira (2016a; 2016b) apontam a incontornável aceitação das dinâmicas intersubjetivas

na conformação da avaliação de políticas, com foco na experiências dos atores, é diante da opção descolonial ante a constituição de uma dívida impagável em um fim do mundo essencialmente racializado, que propomos, para o campo, a realização de um giro que desvele esse aspecto ante o Estado-nação, de forma a desdobrar elementos alargados no campo avaliativo ante a supremacia racial-sexual atualizada sob o julgo de uma colonialidade.

Assim, considerando o processo de avaliação de políticas públicas, para além da inclusão de subalternizados, nos debruçamos sobre a perspectiva de sujeitos subcomuns, o que subsidia uma atitude política frente a esse fim do mundo, isto é, a emergência de uma atitude ético-política de não só acabar com este mundo, na perspectiva posta da destruição do ponto de vista que justifica o colonialismo (Harney; Moten, 2017a; 2017b).

Neste sentido, propomos, antes de tudo, situar a crítica às políticas públicas na medida em que são colocadas como formas de reparação no âmbito da governança, isto é, como estatuto de regulamentação da vida política instaurada pela branquitude (Harney; Moten, 2017a; 2017b). Elas são, inclusive, delineadas sobre o sujeito universal do texto colonial moderno (Ferreira da Silva, 2019) que, no caso do sujeito negro, comporta-o como subalternizado, senão pela condição de negro-tema em detrimento de negro-vida (Guerreiro Ramos, 1995), isto é, o corpo negro como objeto indiscriminado da pesquisa científica e da ação pública, manipulado, observável e não considerado enquanto sujeito em sua vida.

Por fim, situamos a dimensão da interseccionalidade, isto é, a lente da indissociabilidade entre as opressões de raça, classe, gênero, território, entre outras, articuladas nas matrizes de dominação (Collins; Bilge, 2021), como ferramenta analítica e teoria social crítica (Collins, 2019), em que passamos para a vivência desse componente racial a partir também do gênero. Nesta perspectiva, compreendemos que a vivência destes elementos se comporta de forma indissociada e tomando mais uma das inspirações do pensamento pós-colonial e também contracolonial, situamos a territorialização no aspecto de brasilidade.

Assim, remontamos a Gonzalez (1984), ao desvelar o processo colonial de instituição de brasilidade ao, mais do que se perguntar se o subalterno – mais precisamente a subalterna – pode ou não falar e ser ouvido, falar numa boa<sup>3</sup>. E, ao fazer isso, situar as dimensões reticentes

da mulher negra brasileira inscrita no projeto de país como mãe preta, mulata e mucama, desdobrada como criada ou doméstica e, por vezes, ama-de-leite, que se desdobra como a verdadeira mãe ou a responsável pela função materna do país (Gonzalez, 1984). Ao desvelar essas figuras de dominação sobre a experiência subjetiva e assimilação da mulher negra no projeto brasileiro por meios da conjugação com a teoria psicanalítica, Gonzalez (1984) localiza o significante da experiência negra como disparador da brasilidade, o que, no âmbito da neurose cultural brasileira, é encenado por meio do recalque.

Ademais, conforme podemos compreender a partir do racismo estrutural (Almeida, 2019), esse aspecto racial e racista conforma a organização societária pós-abolição na composição de uma estrutura de classe que engendra a situação de pobreza vivenciada pela população negra no país.

Entendemos, pois, que a compreensão destes aspectos, a apontar a interseccionalidade e seus desdobramentos analíticos e práticos, alarga o compromisso e possibilidade de atuação da atividade avaliativa no país, não somente com a participação dos subalternos e sim a partir dos subalternos, ou melhor subalternizados, em que os mesmos se constituam como avaliadores, uma vez que, mesmo que essas perspectivas pluralistas da Avaliação de Políticas configurem um campo interdisciplinar e diverso, elas, desde o ponto de vista aqui exposto, devem enfrentar o ranço da matriz colonial ao circular o conhecimento no campo da pesquisa científica e acadêmica, ou na elaboração de desenhos de avaliação sob a demanda dos governos.

Tomando a provocação contracolonial de Mestre Nêgo Bispo, o que nos faz desenvolver o campo ainda nestes espaços e não em alianças e confluências com a luta dos povos? Por mais que o desvelamento de elementos e abordagens contra-hegemônicas desloquem o ranço gerencial da avaliação: por meio de elementos analíticos experienciais, a partir da conjugação do método experiencial com a avaliação em profundidade (Lejano, 2012; Rodrigues, 2008, 2016); a abordagem antropológica o foco nas trajetórias dos atores e agentes nas dinâmicas da cultura institucional das políticas (Gussi, 2014; Gussi; Oliveira, 2016); elementos advindos do valor e argumentos, inerentes ao processo político (Boullosa, 2020); o desenvolvimento de estratégias participativas e avaliação territorializada no campo material da política (Furtado, 2001); bem como aos encaminhamentos epistêmicos de uma avaliação situada e reflexiva, que nos levam um anti-manual de

<sup>3</sup> “Ora, na medida em que nós negros estamos na lata de lixo da sociedade brasileira, pois assim o determina a lógica da dominação, caberia uma indagação via psicanálise (...) por que o negro é isso que a lógica da dominação tenta (e consegue muitas vezes, nós o sabemos) domesticar? E o risco que assumimos aqui é o do ato de falar com todas as implicações. Exatamente porque temos sido falados, infantilizados (infans, é aquele que não tem fala própria, é a criança que se fala na terceira pessoa, porque falada pelos adultos), que neste trabalho assumimos nossa própria fala. Ou seja, o lixo vai falar, e numa boa” (Gonzalez, 1984, p. 225).

avaliação (Bollousa et al., 2021); ensejamos a necessidade de uma implicação para a transformação social (Ghiano, 2020) no sentido conjurar a violência colonial que estabelece uma dívida impagável e comporta a inscrição deste fim do mundo (Ferreira da Silva, 2019).

Ademais, aprofundando o caráter de subalternização ou possibilidade de fala, escuta e silenciamento, convém situarmos os episódios de racismo cotidiano, empreendidos por Kilomba (2019), ao colocar a tecnologia do uso da máscara sobre a escravizada que, para além da proibição de alimentação, está implícita a manutenção do silêncio na impossibilidade de se manifestar, questionar quem pode falar e, mais do que isso, não saber. Essa ideia de plantation estabelecida por essa dinâmica colonial sob a égide da branquitude aponta para um fim do mundo, o que convoca o reposicionamento dos estatutos de saber e, inclusive, de circulação pelos espaços.

Assim, o mundo está findo no advento da colonialidade que se faz via obliteração da experiência racial na constituição do Estado-nação brasileiro e nós, avaliadores, o que faremos? Sobretudo, quando subalternos que não restamos inscritos no espaço acadêmico, o que faremos com os resultados de avaliação?

Ao contrário do que dissociar a importância do desenvolvimento da pesquisa de uma implicação, essas provocações remontam um possível equívoco que é sistematizar e construir o Campo de Públicas sem levar em consideração a matriz colonial que o dispõe.

Fazendo referência aos esforços analíticos ilustrados nos tópicos anteriores, remontamos ao exercício analítico de Mestre Nêgo Bispo a fim de inspirar uma avaliação contracolonial, inscrita nos desvelamentos brasileiros, tendo em vista que em Colonização, quilombos, modos e significações, desvela essa brasilidade a partir da colonização com o catolicismo, das empreitadas de dominação dos povos indígenas com tentativas de genocídio e escravidão, do caráter central da tecnologia da escravidão na formação social e econômica, no mito da democracia racial, na mestiçagem e nos projetos de desenvolvimento ensejados no seio do Estado brasileiro, advindos do regime de exploração capitalista, tudo isso subsidiando uma analítica para a luta contracolonial (Santos, 2015).

Dessa forma, a fim de empreender possibilidades de um giro contra-hegemônico com a conformação de um processo avaliativo da subalternidade, ensejamos o desenvolvimento de uma sistematização de práticas no campo da avaliação de políticas públicas, inscritas,

inicialmente, na formação colonial do Estado-nação brasileiro e passando pelos elementos de fundação desse Estado, a saber, a ficção racial e de gênero, a mestiçagem à guisa da democracia racial, a tecnologia da escravidão, a posicionalidade dos sujeitos subalternos, dentre outros, isto é, por meio da irrefreável consideração da matriz colonial para engendrar o processo e o esforço avaliativos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No sentido de trazer provocações para a atualização e conformação do campo, elaboramos um ensaio com breves elementos analíticos que situam a matriz colonial na conformação do campo científico em sua dimensão tangenciada na Avaliação de Políticas Públicas. Foram apresentadas notas iniciáticas sobre algumas perspectivas que se debruçam sobre o processo colonial e os dispositivos da colonialidade que mantêm e atualizam esses aspectos de dominação e conformam o Estado e a Ciência, de resto, aspectos intimamente ligados ao campo hegemônico da atividade.

Observamos, no desenvolvimento do campo da Avaliação de Políticas Públicas, a tentativa de alargar o alcance avaliativo para além de manuais e guias com a conformação de saberes e práticas que levam em consideração o aspecto cultural, as dinâmicas institucionais, as trajetórias, dentre outros aspectos, em uma perspectiva construtivista, pluralistas, participativa e argumentativa, a conformação de contra-hegemonias no campo.

Contudo, ao sistematizar brevemente este campo e inscrevê-lo no cotidiano brasileiro, observamos a necessidade de desvelar e conjurar essa brasilidade como projeto colonial a fim de empreender um esforço avaliativo no qual o subalterno avalie, mais do que participe do processo.

Isso seria possível por meio de um giro contra-hegemônico com o necessário desvelamento e consideração dessa matriz colonial, apontando para a capacidade transformadora da avaliação, entendendo, ainda, as dinâmicas coloniais da ação pública, bem como a inscrição de caminhos diversos possíveis para fazer frente a tal. Dentre os quais, foram apresentados, neste ensaio, ainda de que forma breve e com proposições iniciáticas, a opção decolonial com o giro decolonial, reelaborada em uma opção descolonial, a

proposição de Spivak e Chakrabarty das possibilidades do subalterno – ou poderíamos dizer, a subalterna – falar e fazer agência e provincializar a Europa, respectivamente, e a posição contracolonial. Portanto, urge incrementar a crítica visando a atualização e o desenvolvimento do campo a fim de estabelecer a possibilidade do exercício descolonial de avaliação de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

BENTO, Maria Aparecida Silva. **Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público**. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, Instituto de Psicologia, Departamento de Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade, São Paulo, 2002. 169f. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-18062019-181514/publico/bento\\_do\\_2002.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-18062019-181514/publico/bento_do_2002.pdf). Acesso em: 04 ago. 2021.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 9-37, 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61647/162641>. Acesso em: 14 mai. 2021.

BOULLOSA, Rosana de Freitas et al. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, e100521, 2021. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/journal/rbaval/article/doi/10.4322/rbaval202110005>. Acesso em: 14 mai. 2021.

CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. São Paulo: Veneta, 2020.

CHAKRABARTY, Dipesh. Introduction: the idea of provincializing Europe. In: \_\_\_\_\_. **Provincializing Europe: postcolonial thought and historical difference**. Princeton/Oxford: Princeton University

Press, 2000. p. 3-23. Disponível em: <http://assets.press.princeton.edu/chapters/i8507.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2021.

COLLINS, Patricia Hill. **Intersectionality as Critical Social Theory**. Durham: Duke University Press, 2019.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2021.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EdUFBA, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2021.

FERREIRA DA SILVA, Denise. **A dívida impagável**. São Paulo: Casa do Povo/Living Commons, 2019. Disponível em: <https://casadopovo.org.br/wp-content/uploads/2020/01/a-divida-impagavel.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2021.

FURTADO, Juarez Pereira. Um método construtivista para a avaliação em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 6, n. 1, p. 165-181, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/PMw3HTMsmxzHLsJYWYdS6Bp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 ago. 2021.

GHIANO, Celeste. La capacidad transformativa de la Evaluación. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 138-153, 2020. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/58753/1/2020\\_art\\_cghiano.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/58753/1/2020_art_cghiano.pdf). Acesso em: 14 jul. 2021.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 223-244, 1984. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4584956/mod\\_resource/content/1/06%20-%20GONZALES%2C%20L%20C%20A9lia%20-%20Racismo\\_e\\_Sexismo\\_na\\_Cultura\\_Brasileira%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4584956/mod_resource/content/1/06%20-%20GONZALES%2C%20L%20C%20A9lia%20-%20Racismo_e_Sexismo_na_Cultura_Brasileira%20%281%29.pdf). Acesso em: 04 ago. 2021.

GROSFUGUEL, Ramón. The epistemic decolonial turn beyond political-economy paradigms. **Cultural Studies**, Londres, v. 21, n. 2-3, p. 211-223, 2007. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09502380601162514>. Acesso em: 14 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Periferia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 41-91, 2009. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/3428/2354>. Acesso em: 04 ago. 2021.

GUBA, Egon; LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

GUERREIROS RAMOS, Alberto. **Introdução à sociologia crítica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

GUSSI, Alcides Fernando. **Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica**. VALENTE, H. A.; PRADOS, R.M.N.; SCHIMIDT, C (org.) A música como negócio. São Paulo: Letra e Voz, 2014.

\_\_\_\_\_. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 29-37.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. The cultural dimension of public policy evaluations: an anthropological approach. **Evaluation Connections European Evaluation Society Journal**, set. 2016a.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.83-101, 2016b. Disponível em: [https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/dd\\_v\\_4\\_1\\_Gussi\\_Oliveira.pdf](https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/dd_v_4_1_Gussi_Oliveira.pdf). Acesso em: 14 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E**

**PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS**, 1, 2015, Brasília. Anais... Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015. Disponível em: [https://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20161128173253\\_sl\\_alcides\\_fernando\\_gussi.pdf](https://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20161128173253_sl_alcides_fernando_gussi.pdf). Acesso em: 14 mai. 2021.

HARNEY, Stefano; MOTEN, Fred. El planear y las políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. **Los abajo communes**: planear fugitivo y estudio negro. Cidade do México: Cooperativa Cráter Invertido, 2017a. p. 107-126. Disponível em: [https://transversal.at/media/AComunes\\_WEB\\_pags.pdf](https://transversal.at/media/AComunes_WEB_pags.pdf). Acesso em: 18 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Negritud y gobernanza. In: \_\_\_\_\_. **Los abajo communes**: planear fugitivo y estudio negro. Cidade do México: Cooperativa Cráter Invertido, 2017b. p. 71-90. Disponível em: [https://transversal.at/media/AComunes\\_WEB\\_pags.pdf](https://transversal.at/media/AComunes_WEB_pags.pdf). Acesso em: 18 jul. 2021.

JAMES, Cyril Lionel Robert. **Os jacobinos negros**: Toussaint L'Ouverture e a revolução de São Domingos. São Paulo: Boitempo, 2000.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação**: episódios de racismo cotidiano. São Paulo: Cobogó, 2019.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2019.

MBEMBE, Achille. **Crítica da razão negra**. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MIGNOLO, Walter. **Histórias locais/Projetos globais**: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

\_\_\_\_\_. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF**, Niterói, n. 34, p. 287-324, 2008. Disponível em: [http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/desobediencia\\_epistemica\\_mignolo.pdf](http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/desobediencia_epistemica_mignolo.pdf). Acesso em: 14 jul. 2021.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra**. 5. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processos de um racismo mascarado**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Entre América e Abya Yala – tensões de territorialidades. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 20, p. 25-30, 2009. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/16231/10939>. Acesso em: 18 jul. 2021.

QUIJANO, Aníbal. “Raza”, “etnia” y “nación” en Mariátegui: cuestiones abiertas. In: \_\_\_\_\_. **Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder**. Buenos Aires: CLACSO, 2014. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140507040653/eje3-7.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: Almedina, 2009. p. 73-117.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-294, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a05v46n5.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2021.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/download/31893/18057>. Acesso em: 18 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-15, 2008. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22510/1/2008\\_art\\_lcrodrigues.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22510/1/2008_art_lcrodrigues.pdf). Acesso em: 04 ago. 2021.

SANTOS Antônio Bispo dos. **Colonização, quilombos, modos e significações**. Brasília: INCTI/UnB, 2015.

SEGATO, Rita Laura. Gênero e colonialidade: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário estratégico descolonial. **e-cadernos CES**, Coimbra, n. 18, s.p., 2012. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1533>. Acesso em: 17 jul. 2021.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

TINÔCO, Dinah dos Santos; SOUZA, Lincoln Moraes de; OLIVEIRA, Alba Barbosa de. Avaliação de Políticas Públicas: modelos tradicional e pluralista. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 305-313, 2011. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/847/869>. Acesso em: 14 mai. 2021.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2021.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The modern world-system I: capitalist agriculture and the origins of the european world-economy in the sixteenth century**. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 2011. Disponível em: [https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/495082/mod\\_resource/content/1/Wallerstein-Modern%20World-System%20I.pdf](https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/495082/mod_resource/content/1/Wallerstein-Modern%20World-System%20I.pdf). Acesso em: 14 mai. 2021.

## ✓ Avaliação do desenho das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras: endogeneidade e governança

**Luciana Leite Lima**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Departamento de Sociologia, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas  
*Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS), Department of Sociology, Postgraduate Program in Public Policy*

**Luciano D'Ascenzi**

Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS)  
*State Agency for the Regulation of Delegated Public Services of Rio Grande do Sul (AGERGS)*

**Resumo:** Esse artigo avalia o desenho das políticas públicas de desenvolvimento local formuladas pelos governos municipais de 14 capitais estaduais selecionadas. Foi delineada uma abordagem analítica a partir de dois conjuntos de categorias extraídas da perspectiva do desenvolvimento endógeno: endogeneidade (nas dimensões: equidade, sustentabilidade e participação) e mecanismos de governança (nas dimensões: participação, consensualidade e gestão mista). Foi realizada pesquisa documental; a coleta ocorreu de forma on-line entre agosto de 2017 e maio de 2018; ao todo, foram analisados 407 documentos. Averiguou-se que as características do desenho dessas políticas indicavam incongruências com as noções contemporâneas de desenvolvimento, pois sobrevalorizavam a dimensão do crescimento econômico; e, não por acaso, um elemento frágil foi o da sustentabilidade. Um ponto promissor foi a dimensão da equidade, assim como da heterogeneidade de atores sociais e estatais.

**Palavras-chave:** políticas públicas; desenvolvimento; desenho de políticas.

## EN Design evaluation of development policies in Brazilian capitals: endogeneity and governance

**Abstract:** This article assesses the design of public policies for local development formulated by the municipal governments of 14 selected state capitals. An analytical approach was outlined based on two sets of categories drawn from the perspective of endogenous development: endogeneity (in the dimensions: equity, sustainability and participation) and governance mechanisms (in the dimensions: participation, consensuality and mixed management). Documentary research was carried out; collection was carried out online between August 2017 and May 2018; in all, 407 documents were analyzed. It was found that the design characteristics of these policies indicated inconsistencies with contemporary notions of development, as they overvalued the dimension of economic growth; and, not by chance, a fragile element was that of sustainability. A promising point was the equity dimension, as well as the heterogeneity of societal and state actors.

**Key-words:** public policies; development; policy design.

## ES Evaluación de diseño de políticas de desarrollo en las capitales brasileñas: endogeneidad y gobernanza

**Resumen:** Este artículo evalúa el diseño de políticas públicas de desarrollo local formuladas por los gobiernos municipales de 14 capitales estatales seleccionadas. Se esbozó un enfoque analítico a partir de dos conjuntos de categorías extraídas desde la perspectiva del desarrollo endógeno: endogeneidad (en las dimensiones: equidad, sostenibilidad y participación) y mecanismos de gobernanza (en las dimensiones: participación, consensualidad y gestión mixta). Se llevó a cabo una investigación documental; la recolección se realizó en línea entre agosto de 2017 y mayo de 2018; en total, se analizaron 407 documentos. Se encontró que las características de diseño de estas políticas indicaron inconsistencias con las nociones contemporáneas de desarrollo, ya que sobrevaloraron la dimensión del crecimiento económico; y, no por casualidad, un elemento frágil fue el de la sostenibilidad. Un punto prometedor fue la dimensión de equidad, así como la heterogeneidad de los actores sociales y estatales.

**Palabras-clave:** políticas públicas; desarrollo; diseño de políticas.

## FR Évaluation de la conception des politiques de développement dans les capitales brésiliennes: endogénéité et gouvernance

**Résumé** Cet article évalue la conception des politiques publiques de développement local formulées par les gouvernements municipaux de 14 capitales d'État sélectionnées. Une approche analytique a été esquissée à partir de deux ensembles de catégories tirées du point de vue du développement endogène: l'endogénéité (dans les dimensions: équité, durabilité et participation) et les mécanismes de gouvernance (dans les dimensions: participation, consensualité et gestion mixte). Des recherches documentaires ont été menées; la collecte a été réalisée en ligne entre août 2017 et mai 2018; au total, 407 documents ont été analysés. Il a été constaté que les caractéristiques de conception de ces politiques indiquaient des incohérences avec les notions contemporaines de développement, car elles surévaluaient la dimension de la croissance économique; et, pas par hasard, un élément fragile était celui de la durabilité. Un point prometteur était la dimension d'équité, ainsi que l'hétérogénéité des acteurs sociétaux et étatiques.

**Mots-clés:** politiques publiques; développement; conception de la politique.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, as políticas públicas direcionadas à problemática do *desenvolvimento* passaram a figurar na agenda dos governos municipais no final da década de 1990. Até os anos 1980, essa área era tipicamente ocupada pelos governos centrais, que operavam uma concepção de desenvolvimento restrita ao crescimento econômico por meio de planos nacionais, mobilizando, em geral, perspectivas de desenvolvimento exógeno. Assim, em um contexto marcado, internamente, pela descentralização; internacionalmente, pela reestruturação econômica internacional; e, conceitualmente, pelo reconhecimento de que o desenvolvimento é um fenômeno multidimensional (Heidemann, 2014; Vázquez Barquero, 2007); os municípios passaram a reagir a essa demanda por meio da formulação e da implementação locais de políticas públicas (Abrucio; Couto, 1996).

Nesse contexto, a demanda por desenvolvimento toma a forma de reivindicações por melhores condições de vida, o que inclui diversas dimensões da sociabilidade. Consequentemente, o desenvolvimento, enquanto objeto de políticas públicas, toma a forma de um problema complexo, caracterizado por multicausalidade e racionalidade limitada, tornando o processo de desenho desse tipo de política mais complexo (Peters, 2015).

Diante disso, o objetivo deste estudo é avaliar o desenho das políticas de desenvolvimento produzidas nas capitais estaduais brasileiras a partir de categorias derivadas da perspectiva de desenvolvimento endógeno. Tal abordagem enfoca os processos envolvidos na promoção do desenvolvimento, entendido como melhoria nas condições de vida e de sociabilidade, indicando as variáveis implicadas na consecução de tal esforço. Assim, avaliamos o desenho destas políticas à luz de categorias relacionadas à mudança social pretendida, ou seja, investigamos qual o potencial de efetividade desses esforços.

O artigo está organizado em três tópicos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro, apresentamos a abordagem avaliativa; no segundo, os procedimentos de pesquisa; e no terceiro, os resultados e a discussão.

## DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ESQUEMA DE AVALIAÇÃO

O desenvolvimento é um tema recorrente no debate público e, conseqüentemente, no científico. Até a década de 1970 as visões mais disseminadas tratavam esse fenômeno como equivalente do crescimento econômico, nas décadas seguintes o conceito foi ganhando complexidade e delineou-se uma perspectiva multidimensional. Essa concepção percebe o desenvolvimento como um processo de melhoria nas condições de vida em sociedade, na qual relações mais justas, igualitárias e equitativas têm lugar central (Heidemann, 2014; Inglehart; Welzel, 2009; Sen, 2010).

Atentando para a América Latina e para países europeus de desenvolvimento tardio, nos anos 1980 e 1990 viu-se a estruturação da perspectiva do desenvolvimento endógeno, interessada nas novas atribuições que vinham desempenhando as cidades e regiões no contexto de globalização e descentralização política (Vázquez Barquero 2001; Boisier 2005; Tapia 2005; Docampo 2007). Nessa linha, o conceito de desenvolvimento incorpora a multidimensionalidade e coloca o foco no território por meio da ideia de endogeneidade. Assim, define-se desenvolvimento endógeno como um processo de mudança social, por meio da utilização do potencial de desenvolvimento existente no território (o que inclui a capacidade de endogeneizar oportunidades e recursos externos), com vistas a responder aos problemas sociais percebidos, e promover o incremento do bem-estar da população (Albuquerque, 2004; Vázquez Barquero, 2007).

A endogeneidade é um elemento basilar da definição, ela consiste no princípio de que as decisões relativas às mudanças sociais desejadas para a localidade sejam tomadas a partir dos interesses, demandas e ideias de atores locais, os quais conviverão com as conseqüências da ação pública correspondente. Docampo (2007) propõe observar o caráter endógeno a partir de três dimensões: equidade, sustentabilidade e participação.

A equidade abarca e contextualiza a relação entre igualdade e justiça, correspondendo ao incremento das capacidades de agência, com maior potencial junto aos atores mais vulneráveis. No que tange às políticas públicas, tratar-se-ia do estabelecimento de foco, em uma visão de justiça social (ver: Farah 2004; Kerstenetzky 2006). A sustentabilidade, por seu turno, é referenciada em termos

da reprodução indefinida de cadeias funcionais relevantes; é uma categoria que atenta para a superação da temporalidade tradicional, para além do longo prazo: dirige o olhar para as futuras gerações. Por fim, a participação lança luz sobre a heterogeneidade de atores e interesses envolvidos no processo de mudança (Dagnino 2002). Esse conjunto de elementos oferece uma perspectiva para avaliar o grau de aderência das políticas à realidade local.

A partir disso, se coloca a questão da expressão do caráter endógeno nas decisões de políticas públicas, a qual estaria relacionada com a existência e com as formas de funcionamento de mecanismos de governança (Tapia 2005; Villasante; Rey 2007), definidos como arranjos institucionais voltados à articulação entre a pluralidade de atores (Pires; Gomide, 2016). Nos mecanismos de governança, as interações entre atores ganham corpo e emergem as concepções sobre desenvolvimento e sobre os meios de atingi-lo. Nesse sentido, três dimensões avaliativas são relevantes: participação, consensualidade e gestão mista.

A participação aparece novamente, demonstrando sua centralidade na concepção de desenvolvimento. Aqui, sua importância relaciona-se à normatividade, no sentido de estabelecer a relação entre os agentes mapeados; isto é, a explicitação de mecanismos coercitivos ao comportamento, qualificando os papéis daquela heterogeneidade em vista aos processos decisórios (Dagnino 2002). Assume-se, assim, a necessidade de normas administrativas que evitem a reprodução de desigualdades preexistentes junto aos espaços decisórios e de ação (Côrtez, 2007), o que seria um impedimento à manifestação do caráter endógeno. Por sua vez, a consensualidade tange à consecução de uma lógica sistêmica, em contraposição à lógica de soma zero (Fraser, 1987). Desse modo, analisa-se os mecanismos de manejo de conflitos, de estabelecimento de prioridades e de produção de objetivos. Refere-se, então, aos processos de decisão estratégica ou, ainda, de construção hegemônica. Já a gestão mista enfoca questões de coordenação e de cooperação, conceitos que se referem à dinâmicas de execução de ações por meio da articulação e do compartilhamento de recursos das organizações e suas políticas (Gontijo, 2012). Com isso, observa-se o potencial de produção de sinergia.

A partir dos elementos apresentados forma-se o esquema avaliativo mobilizado nesse trabalho, sistematizado no quadro 1. A macrocategoria endogeneidade avalia o grau de aderência das políticas públicas aos contextos locais; a macrocategoria mecanismos de

governança, em que nível as estruturas e os processos organizacionais refletem tal especificidade. O modelo sustenta quanto melhor forem atendidas as categorias relativas à endogeneidade e aos mecanismos de governança, maior será o impacto, em termos de desenvolvimento multidimensional, das políticas analisadas. Ou ainda, quanto mais aderentes forem os mecanismos de governança à endogeneidade expressada, maior o potencial de efetividade das políticas analisadas, em termos daquele tipo de desenvolvimento.

### Quadro 1- Macrocategorias, dimensões e proxies de análise

Macrocategorias	Dimensão analítica	Proxy
Endogeneidade	Equidade	Grupos beneficiados pela política
	Sustentabilidade	Indicação de temporalidade, de preocupação com funcionalidade
	Participação	Heterogeneidade de atores
Mecanismos de Governança	Participação (normatividade)	Existência de regimento interno, regras de isonomia, publicização das atividades e decisões
	Consensualidade	Competências em relação às políticas públicas, forma de escolha do presidente
	Gestão mista	Potencial de intersectorialidade

Fonte: Elaboração própria

### PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Este é um estudo avaliativo na medida em que produz informações e conhecimento sobre o desenho das políticas de desenvolvimento municipal para validação *ex-post*, tendo por finalidade verificar se tais configurações demonstram as condições para a produção de impactos abrangentes e complexos (Jannuzzi, 2020). O esquema avaliativo é derivado do referencial discutido no tópico anterior, sistematizado no quadro 1.

Foi realizada pesquisa documental, foram coletados dados provenientes de normas formais, especialmente Planos Plurianuais, leis e decretos de criação e de alteração de políticas, organizações executoras e instituições participativas vinculadas, organogramas, regimentos internos, documentos diversos de planejamento, atas de reuniões, cartilhas e manuais, relatórios de atividades; além disso, foram utilizados dados constantes nas páginas de internet das prefeituras e órgãos subordinados, como notícias, materiais de divulgação das políticas e descrições de atividades realizadas; de forma complementar, foram coletados dados oriundos de notícias publicadas em jornais locais e nacionais, como cobertura de acontecimentos relacionados às políticas e entrevistas com gestores e beneficiários. A coleta foi realizada on-line entre agosto de 2017 e maio de 2018. Ao todo, foram analisados 407 documentos.

A seleção das políticas analisadas se deu da seguinte forma. Primeiramente, foram identificadas as capitais estaduais que criaram estruturas organizacionais especificamente voltadas para a produção de políticas de desenvolvimento, o que foi realizado em dois passos: (1) de forma auto declaratória: organizações que indicavam em seu nome o direcionamento à temática do desenvolvimento; (2) confirmou-se tal direcionamento por meio do exame dos objetivos dessas organizações. Como resultado, foram localizadas 15 organizações estatais municipais dedicadas a políticas públicas de desenvolvimento em 14 capitais, como mostra o quadro 2. A partir disso foi possível mapear as políticas capitaneadas pelas organizações selecionadas, formadas, ao todo, por 33 programas, desdobrados em 119 ações.

### Quadro 2- Organizações estatais municipais voltadas à produção de políticas de desenvolvimento nos municípios selecionados

Município	Organização	Norma de criação	
		Lei n.	Ano
Belo Horizonte	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei n. 10.101	2011
Campo Grande	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e de Ciência e Tecnologia	Lei n. 4.722	2009
Cuiabá	Secretaria Municipal de Agricultura, Trabalho e Desenvolvimento Econômico	Lei Complementar n. 119	2004
Curitiba	Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A	Lei n. 12.439	2007
Florianópolis	Secretaria Municipal de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico	Lei Complementar n. 348	2009
Fortaleza	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico	Lei n. 8.283	1999
Macapá	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei n. 033*	2005
Palmas	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Emprego	Lei n. 1.492	2007
Porto Alegre	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei Complementar n. 810	2017
Rio de Janeiro	Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação	Decreto n. 42.719	2017
São Luís	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico	Lei n. 4.497	2005
São Paulo	Agência São Paulo de Desenvolvimento	Lei n. 15.838	2013
Teresina	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (Semdec)	Lei Complementar n. 2.959	2000
	Secretaria Municipal de Economia Solidária (Semest)	Lei Complementar n. 4.359	2013
Vitória	Companhia de Desenvolvimento de Vitória	Lei n. 2.669	1980

Fonte: elaboração própria.

\* Indisponível on-line.

A seleção das organizações permitiu identificar os órgãos colegiados de participação social vinculados às políticas de desenvolvimento, doravante também denominados conselhos, listados no quadro 3. Esses não foram encontrados nas políticas de Curitiba, de São Paulo e nas políticas de economia solidária de Teresina.

**Quadro 3 – Órgãos colegiados de participação social**

Município	Órgãos	Norma de criação		Regimento Interno	
Belo Horizonte	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei n. 7.638	1999	Decreto n. 13.697	2009
	Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor	Lei n. 7.568	1998	-	-
	Conselho Municipal de Turismo	Lei n. 10.823	2015	-	-
	Comissão Municipal de Emprego	Decreto n. 16.158	2015	Regimento Interno	2012
Campo Grande	Conselho Municipal de Indústria, Comércio e Serviços	Lei n. 4.622	2008	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei Complementar n. 29	1999	-	-
	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	Lei n. 4.404	2006	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	Lei n. 4.477	2007	-	-
Cuiabá	Conselho Municipal de Desenvolvimento Agrícola	Lei Orgânica do Município	1990	-	-
	Conselho Municipal do Trabalho	Decreto n. 5.359	2013	Resolução n. 001	2013
Florianópolis	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	Lei n. 4.100	1993	-	-
	Conselho Municipal de Inovação	Lei Complementar n. 432	2012	Decreto n. 10.315	2012
	Conselho Municipal de Turismo	Lei n. 3.741	1992	Decreto n. 5.037	2007
Fortaleza	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei n. 10.625	2017	-	-
Macapá	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	-	-	-	-
Palmas	Conselho de Inovação e Desenvolvimento Econômico	Lei n. 2.024	2014	-	-
	Conselho Municipal de Economia Solidária	Lei n. 2.026	2014	-	-

Porto Alegre	Fórum de Governança Local do Turismo	-	-	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental	Lei Complementar n. 434	1999	Regimento Interno	2014
	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	Lei Complementar n. 367	1996	Regimento Interno	2001
	Comitê Municipal de Economia Criativa	Decreto n. 18.422	2013	-	-
	Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior	Decreto n. 19.000	2015	Decreto n. 19.125	2015
	Conselho Municipal de Defesa do Consumidor	Lei Complementar n. 563	2007	-	-
	Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento	Lei Complementar n. 370	1996	-	-
Rio de Janeiro	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Solidário	Decreto n. 44.033	2017	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	Lei n. 3.097	2000	Decreto n. 19.915	2001
	Conselho Municipal de Desenvolvimento	Decreto n. 8.582	1989	-	-
São Luís	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	Lei n. 5.799	2013	Regimento Interno (minuta)	sd
Teresina-Semdec	Conselho Municipal de Turismo	Lei Complementar n. 4.191	2011	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei n. 2.528	1997	-	-
	Conselho Municipal de Emprego	Lei n. 4.756	2015	-	-
Vitória	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	Lei n. 3.763	1991	*	-

Fonte: Elaboração própria. \* Indisponível on-line.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

As organizações expostas no quadro 2 estão dirigidas aos seguintes objetivos: (1) todas as secretarias apontam pelo menos uma finalidade relacionada ao fomento das atividades produtivas (atração de empresas, captação de investimento, qualificação de empresas, oferta de infraestrutura); (2) sete delas abordam a geração de emprego/trabalho/renda; e (3) cinco, a qualificação profissional. Em termos de setor de atividade econômica, dois se destacaram: ciência, tecnologia e inovação, aparecendo como foco de esforços em 11 organizações; e turismo, presente nas normas

de seis secretarias. Aqui tem-se uma primeira indicação da visão de desenvolvimento que baseia a atuação dessas organizações: a dimensão que se destaca é a econômica.

A preocupação com o fomento de setores produtivos não veio acompanhada de menções à alguma dimensão da sustentabilidade. Em geral, as normas que regem essas organizações não indicavam perspectivas temporais, ou mesmo os impactos sociais dos esforços empreendidos. Tal constatação corrobora evidências de que a inserção da perspectiva da sustentabilidade na ação estatal é moroso e embrionário, a despeito da atenção pública que a temática vem recebendo nas últimas décadas (Andrade 2019; Frey 2001; Moura; Bezerra 2016); lembrando que a maioria das organizações estudadas foram criadas na década de 2000.

Nas análises que seguem, será considerado que a política de desenvolvimento de cada capital é formada pelos programas e ações correspondentes. Os Planos Plurianuais 2018-2021 atribuíram 33 programas às 15 organizações selecionadas, como mostra o quadro 4, os quais, por sua vez, eram formados por 119 ações (lista em anexo).

#### Quadro 4- Programas atribuídos às organizações selecionadas nos Planos Plurianuais 2018-2021

Município	Programas
Belo Horizonte	Relações Internacionais
	Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios
	Articulação do Planejamento do Desenvolvimento Socioeconômico
	Fomento ao Desenvolvimento Econômico
	Qualificação, Profissionalização e Emprego
Campo Grande	Fomento ao Desenvolvimento Econômico Integral, Equilibrado e Sustentável
Cuiabá	Fomento ao Trabalho, Emprego e Renda
	Desenvolvimento da Agricultura e Melhoria do Abastecimento
Curitiba	Viva Curitiba Tecnológica
Florianópolis	Turismo
Fortaleza	Empreendedorismo e Sustentabilidade de Negócios
	Atração de Investimentos e Projetos Estruturantes
	Fortaleza Cidade com Futuro
	Trabalho, Qualificação Profissional, Emprego e Renda
	Desenvolvimento de Ambientes de Inovação

Macapá	Plano não atribui programas à secretaria.
Palmas	Economia Empreendedora e Inovação
	Empreendedorismo
Porto Alegre	Cidade Aberta
Rio de Janeiro	Restaurantes Populares
	Inova Rio
	Capacita Rio
	Empreendedorismo Social Carioca
	Economia do Futuro
São Luís	Patrimônio Histórico
	Desenvolvimento Econômico
	Trabalho e Renda
	Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária
São Paulo	Plano não atribui programas à agência.
Teresina	Semdec: Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável
	Semest: Implantação da Economia Criativa e Solidária
Vitória	Trabalha VIX
	Desenvolvimento do Turismo
	Empreendedorismo, Economia Criativa e Inovação
	Desenvolvimento Econômico Sustentável

Fonte: elaboração própria.

Observando as áreas de atuação dos programas e ações, vê-se que valorizam, preponderantemente, dois campos tradicionalmente relacionadas ao incremento das atividades econômicas. Em primeiro lugar, o apoio e promoção da atividade econômica envolvendo: a melhoria do ambiente de negócios, a atração de investimentos, o incremento da gestão de negócios e a formalização de empreendimentos. Tais objetivos são perseguidos por meio de instrumentos como: provimento de infraestrutura, assessoria e consultoria, disponibilização de espaço para atividades, capacitação gerencial, assistência técnica e orientação em relação à legislação e incentivos fiscais. Em segundo lugar, a área do trabalho, cujo fomento abarca: intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e oferta de meios de produção (carrinhos de pipoca e máquinas de costura, por exemplo).

Cabe, então, investigar o caráter endógeno dessas iniciativas. O primeiro elemento a ser analisado é o da equidade, ou seja, quais os grupos e/ou setores beneficiários das políticas? Foram identificados três tipos de foco: no tamanho de empresas, em grupos populacionais e em setores de atividade econômica.

A análise da focalização foi realizada a partir da descrição das 119 ações, que, em virtude de seu grau de operacionalização, oferecem de forma mais explícita tal informação. Desse total, 72 (61%) indicam o público-alvo: 42% voltam-se aos pequenos negócios; 26%, grupos de baixa renda e vulneráveis, incluindo: jovens, mulheres, pessoas com deficiência, pequenos empreendedores nas áreas menos favorecidas economicamente e população excluída do mercado de trabalho; e 24% focam em setores da economia: turismo e tecnologia e inovação, principalmente, e economia criativa.

Essa configuração indica que a focalização empreendida nessas políticas está alinhada aos condicionantes do desenvolvimento, conforme a perspectiva utilizada neste trabalho. Ou seja, políticas que têm por objetivo promover e melhorar o bem-estar da população têm seu potencial aumentado quando priorizam aqueles que encontram maiores obstáculos para exercer sua capacidade de agência. Nesse sentido, as políticas analisadas demonstrariam tal característica, uma vez que a maioria de suas ações está voltada ao incremento das condições relacionadas à posição econômica de populações e empresas com menores recursos de poder relativamente. Sublinha-se que empresas de pequeno e médio porte representavam 99% das empresas formais em 2013 (Sebrae; Dieese, 2013) e empregavam, em 2016, metade dos brasileiros ocupados no setor privado (Bôas, 2017), tendo um papel importante nas economias locais (Santini et al., 2015). Contudo, encontram dificuldades no acesso ao crédito (Carranço, 2018) e têm baixa capacidade de gestão (Santos; Dorow; Beuren, 2016).

O segundo elemento de análise do caráter endógeno é a sustentabilidade. Nos dados coletados, identificou-se o uso dos termos sustentável e sustentabilidade nos nomes e/ou objetivos de apenas seis programas, como mostra o quadro 5.

**Quadro 5- Sustentabilidade nos programas**

Município	Programa	Objetivo
Campo Grande	Fomento ao Desenvolvimento Econômico Integral, Equilibrado e Sustentável	Fomentar o agronegócio, a indústria, o comércio e o serviço, reduzindo a dependência dos fatores externos no que concerne ao bem-estar básico; reduzir a pobreza.
Fortaleza	Empreendedorismo e Sustentabilidade de Negócios	Fomentar e apoiar o empreendedorismo na perspectiva de melhorar a gestão e os resultados dos empreendimentos formais e informais.
Palmas	Empreendedorismo	Fomentar o processo de geração e aplicação de novos conhecimentos, a partir de uma forte interação com o sistema produtivo e com a sociedade, por meio de ações que estimulem o desenvolvimento social e econômico sustentável proporcionando ambiente favorável para a atração, constituição e fixação de empreendimentos tradicionais, inovadores e coletivos.
São Luís	Desenvolvimento Econômico	Promover, estimular e fomentar aptidões produtivas voltadas para o desenvolvimento econômico social sustentável.
Teresina-Semdec	Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável	Programa não apresenta objetivos.
Vitória	Desenvolvimento Econômico Sustentável	Implementar a política de desenvolvimento econômico sustentável, agregando valor na matriz econômica através da promoção de negócios inovadores, do desenvolvimento técnico-científico, estabelecendo concessões e parcerias público-privada para incrementar o desenvolvimento urbano.

Fonte: elaboração própria.

Percebe-se que a questão da funcionalidade dos sistemas está presente no texto dos programas, há algumas indicações de preocupações com a manutenção ao longo do tempo das condições geradas pelas políticas. Por outro lado, prevalece o foco no crescimento econômico de forma fracamente integrada com outras dimensões da sociabilidade que condicionam o desenvolvimento. Tal carência, contudo, manifesta um alinhamento entre os objetivos das políticas e as diretrizes das organizações as quais pertencem, pois foi verificado que, de fato, não há previsão normativa desse tipo de perspectiva integrativa.

O terceiro elemento para investigação do caráter endógeno é a heterogeneidade de atores envolvidos nas políticas. Aceitou-se que tal característica está relacionada à coerência das políticas em relação aos contextos locais, consequência da internalização das demandas, interesses e capacidades sociais. Para isso, utilizamos informações referentes às dinâmicas dos órgãos colegiados de participação social. Como mostra o quadro 6, 16 (55%) conselhos preveem uma maioria de membros oriundos de organizações da sociedade, 7 (24%) têm maioria de atores estatais e 6 (20%) são paritários.

**Quadro 6 – Atores estatais e não estatais nos órgãos colegiados de participação social selecionados**

Município	Órgãos	Estatais		Não estatais		IES*	Total
		Quant.	%	Quant.	%		
<b>Belo Horizonte</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	9	75	3	25	-	12
	Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor	5	50	5	50	-	10
	Conselho Municipal de Turismo	11	38	18	62	-	29
	Comissão Municipal de Emprego	5	33	10	67	-	15
<b>Campo Grande</b>	Conselho Municipal de Indústria, Comércio e Serviços	12	50	12	50	-	24
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	7	54	6	46	-	13
	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	7	47	8	53	-	15
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	11	52	10	48	-	21
<b>Cuiabá</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Agrícola	3	38	5	63	-	8
	Conselho Municipal do Trabalho	4	33	8	67	-	12
<b>Florianópolis</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	3	43	4	57	-	7
	Conselho Municipal de Inovação	8	27	22	73	6**	30
	Conselho Municipal de Turismo	7	33	14	67	-	21
<b>Fortaleza</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	11	100	0	0	-	11
<b>Palmas</b>	Conselho de Inovação e Desenvolvimento Econômico	11	50	11	50	-	22
	Conselho Municipal de Economia Solidária	7	50	7	50	-	14

<b>Porto Alegre</b>	Fórum de Governança Local do Turismo	4	10	35	90	-	39
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental	10	36	18	64	-	28
	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	9	39	14	61	-	23
	Comitê Municipal de Economia Criativa	17	45	21	55	-	38
	Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior	1	4	22	96	-	23
	Conselho Municipal de Defesa do Consumidor	7	41	10	59	-	17
	Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento	8	47	9	53	-	17
<b>Rio de Janeiro</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	10	50	10	50	-	20
<b>São Luís</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	16	52	15	48	-	31
<b>Teresina-Semdec</b>	Conselho Municipal de Turismo	9	50	9	50	-	18
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	6	55	5	45	-	11
	Conselho Municipal de Emprego	5	33	10	67	-	15
<b>Vitória</b>	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	9	69	4	31	-	13
<b>Total</b>		<b>232</b>	<b>42</b>	<b>325</b>	<b>58</b>	-	<b>557</b>

Fonte: elaboração própria. Ausentes por normatização indisponível: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Macapá, conselhos de Desenvolvimento e de Desenvolvimento Econômico e Solidário do Rio de Janeiro. \* Instituições de Ensino Superior. \*\* A norma não especifica a natureza destas organizações.

Com efeito, prevalecem os atores societários (58%); de forma específica, tal conformação é encontrada em 16 (55%) conselhos, incluindo todos os de Cuiabá, Florianópolis e Porto Alegre. Entre os atores societários, há uma grande variedade que expressa as especificidades dos conselhos. Ilustrativamente: instituições de ensino superior são atores comuns nos conselhos de ciência e tecnologia e de inovação; nos conselhos de desenvolvimento econômico, o “sistema S”, diversos tipos de associações de profissionais, empresas e trabalhadores da indústria, do comércio e dos serviços; os quais formam, também, os conselhos de trabalho/emprego. Por seu turno, empresas e trabalhadores rurais estão presentes nos conselhos de desenvolvimento rural. Já nos de turismo, encontramos toda a pluralidade do setor em suas agregações representativas: bares e restaurantes, hotéis, agências de viagens etc.

Por seu turno, dos atores estatais, 74% são municipais. Observando a pluralidade interna desse grupo, pode-se trabalhar

com a *proxy* da gestão mista, a intersetorialidade potencial. Por esse ângulo, foram identificadas 19 diferentes áreas finalísticas (excluídas as secretarias de desenvolvimento) e nove relacionadas a atividades intermediárias, conforme o quadro 7. Interessante a presença de muitas áreas de políticas sociais. Nesse sentido, esses órgãos exibem a intencionalidade de promover interlocução entre diferentes áreas de políticas públicas, o que produziria a incorporação de uma perspectiva multidimensional em suas decisões. Isso porque os arranjos intersetoriais respondem ao imperativo da complexidade dos problemas sociais (Costa; Bronzo, 2012).

**Quadro 7 – Áreas da gestão municipal representadas nos órgãos colegiados de participação social selecionados\***

Áreas	Membros		Áreas	Membros	
	Quant.	%		Quant.	%
<b>Finalísticas</b>	<b>94</b>	<b>71</b>	<b>Intermediárias</b>	<b>39</b>	<b>29</b>
Desenvolvimento	22	17	Planejamento	12	9
Gestão Urbana	9	7	Finanças/Fazenda	7	5
Educação	8	6	Governo	6	5
Meio Ambiente	7	5	Gabinete	5	4
Saúde	7	5	Procuradoria	4	3
Trabalho	7	5	Outros Conselhos	2	2
Turismo	6	5	Administração	1	1
Assistência Social	4	3	Comunicação	1	1
Cultura	4	3	Processamento de dados	1	1
Infraestrutura	4	3			
Desenvolvimento Rural	3	2			
Trânsito/Transporte	3	2			
Habitação	2	2			
Ciência, tecnologia e inovação	2	2			
Economia Solidária	1	1			
Esporte	1	1			
Indústria e comércio	1	1			
Juventude	1	1			
Procon	1	1			
Segurança	1	1			

Fonte: elaboração própria.

\* Oito conselhos não informavam a natureza dos atores: Turismo (BH), Desenvolvimento Rural (FLO), Ciência e Tecnologia e Agricultura e Abastecimento (POA), Desenvolvimento e Desenvolvimento Econômico e Solidário (RJ), bem como, os de Macapá e São Luís.

Por certo que o trabalho conjunto dessa diversidade de atores movimenta-se entre diversos graus de consensualidade, convém analisar, portanto, as regras internas que dirigem as relações de forma a verificar as potencialidades e os limites da expressão dessa pluralidade nos processos decisórios. Primeiramente, aborda-se as *proxies* da participação na dimensão da normatividade. Em relação ao regimento interno, a centralidade desse documento está em sua função: estabelecer as regras de tomada de decisão e de funcionamento geral das organizações; é, assim, instrumento de institucionalização, publicização, bem como revela o grau de formalidade desses espaços (Faria; Ribeiro, 2011). Como mostra o quadro 3, 21 (66%) órgãos colegiados de participação não possuem regimento interno.

A propósito da isonomia, dentre os 10 órgãos que fornecem acesso ao regimento, apenas um institui desigualdade entre os membros: o Fórum das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre; nos demais, prevalece a previsão de igualdade normativa. Já sobre a previsão de publicização das atividades e decisões, verificou-se que cinco regimentos abordam tal questão, sendo que dois deles determinavam que as reuniões seriam abertas, e três, fechadas. Ainda, sobre as deliberações, também cinco estabelecem sua divulgação; nos demais, nada se diz sobre isso. Para além da previsão normativa de publicização, averiguou-se como esses órgãos a praticavam em suas atividades cotidianas no que tange disponibilização on-line de informações. Constatou-se que apenas nove conselhos disponibilizam de forma on-line alguma informação sobre seu funcionamento, como: norma, lista dos membros, texto informativo, atas de reuniões e agenda de reuniões; e somente o Conselho de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre forneceu acesso a todas essas informações. Esses dados revelam fragilidades em relação à normatividade dos 32 órgãos de participação estudados. Tal situação pode implicar limitações para a expressão do caráter endógeno nas políticas, já que o desenho desses espaços exerce influência na conformação da preferência e das estratégias dos atores (Faria; Ribeiro, 2011)

A última categoria a ser analisada é a consensualidade. No que tange às competências legais para interferir nos processos das políticas públicas, viu-se que: a formulação é o campo de atividades mais citado, constando como atribuição em 25 (86%) órgãos; seguida da implementação em 17 (59%); e da avaliação em dez (34%). Tal

configuração indica algum grau de desconcentração decisória, já que esses órgãos podem se envolver nos diferentes processos das políticas, especialmente em sua elaboração. Em relação à forma como o presidente é escolhido, apurou-se que em 17 (61%) conselhos o posto é ocupado por indicação do prefeito e 11(39%), preveem a realização de eleições; o restante não fornecia esta informação. Vê-se aqui algum grau de centralização no executivo municipal, o que contrasta com a preponderância dos atores sociais na composição geral dos conselhos. Sobre isso, Raichelis (2003) alerta para as dificuldades envolvidas na partilha de poder, ela sustenta que os governos, independentemente de seu alinhamento ideológico, costumam criar arranjos que lhes garantem a manutenção do monopólio da decisão. Os dois aspectos, competências e escolha do presidente, são determinantes das decisões estratégicas desses conselhos: um diz respeito ao que pode ser feito, o outro, a quem pode influenciar nesse processo; e os dados revelam uma tensão entre eles: enquanto um aponta para a desconcentração, o outro, para a centralização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos desenhos das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras engendrou constatações e novos questionamentos. Verificou-se a criação de dezenas de iniciativas formuladas localmente. Isso indica um maior ativismo municipal na formulação de políticas, o que pode favorecer a expansão de capacidade estatais.

As políticas públicas investigadas, embora mobilizassem o termo desenvolvimento, valorizavam, preponderantemente, sua dimensão econômica. Sabe-se que tal enfoque é importante, mas mostra-se insuficiente se tratado de forma apartada das demais dimensões da sociabilidade. Ressalta-se que a maioria das secretarias de desenvolvimento, responsáveis por essas políticas, foram criadas nos anos 2000, ou seja, após o reconhecimento e a difusão do conceito ampliado de desenvolvimento. Não por acaso, um elemento frágil dessas políticas é a sustentabilidade, pois as menções à temporalidade e à funcionalidade dos sistemas sociais apareceram de forma acessória à dimensão econômica, não lhe oferecendo complemento ou orientação. E com esses vieses, as iniciativas estabeleceram foco, principalmente, em grupos populacionais e de empresas que exibem menores recursos

de poder relativamente, demonstrando potencial equitativo, já que dedicados ao incremento das capacidades de agência de grupos mais vulneráveis. Entretanto, a expansão da agência encontrará seu limite na perspectiva unidimensional de desenvolvimento.

Considerando isso, é interessante perceber a intersetorialidade potencial dos órgãos colegiados de participação que orbitam as políticas e secretarias de desenvolvimento. Pois identificou-se a inserção de diversas secretarias ligadas a políticas sociais, o que, em tese, balancaria a perspectiva de desenvolvimento impressa nas políticas, estimulando a inserção de outras dimensões da vida social. O que também seria favorecido pela prevalência de atores sociais na conformação desses conselhos. Contudo, um aspecto que pode afetar a expressão da heterogeneidade de interesses é a centralização decisória no executivo municipal por meio da predominância na ocupação da presidência dos conselhos. Nesse ponto tem-se uma tensão: por um lado, os conselhos são formados por atores sociais que possuem recursos de poder; por outro, o executivo tenta manter o monopólio da decisão por meio do manuseio do arranjo organizacional do conselho; tudo isso, em um contexto institucional de isonomia e de amplas competências em relação aos processos das políticas.

Soma-se a isso, a disseminada ausência de regimentos internos nesses órgãos, indicando baixa institucionalização. Complementarmente, a grande precariedade na disponibilização de informações básicas sobre as atividades dos conselhos contribui para a percepção de falta de transparência dos processos decisórios ou de sua inatividade.

Enfim, as características do desenho dessas políticas indicam incongruências com as noções contemporâneas de desenvolvimento, de fato, o que nelas se manifesta é a visão já ultrapassada, porque restrita e que não permite acessar as necessidades, demandas e capacidades sociais. Um ponto promissor nesse quadro é a dimensão da equidade, que foi encontrada nos desenhos, assim como uma heterogeneidade de atores sociais e estatais. No entanto, todas as limitações informacionais, de transparência e de centralização representam possíveis entraves à expressão de tal heterogeneidade. E essa conformação, por sua vez, explicaria a visão restrita de desenvolvimento encontrada nas políticas.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Claudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, [s. l.], v. 10, n. 3, p. 40–47, 1996.

ALBUQUERQUE, Francisco. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. **Revista de la CEPAL**, [s. l.], n. 82, p. 157–171, 2004.

ANDRADE, Leonardo Henrique Cardoso. Políticas públicas e sustentabilidade: uma investigação sobre os pressupostos que guiam nosso desenvolvimento. **Revista Sergipana de Educação Ambiental**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 21–36, 2019.

BÔAS, Bruno Villas. Pequena empresa emprega 50% das pessoas no setor privado. **Valor Econômico**, São Paulo, 2017.

BOISIER, Sergio. ¿ Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? **Revista de la CEPAL**, [s. l.], n. 86, p. 47–62, 2005.

CARRANÇA, Thais. Para Fiesp, falta de garantias e juro alto afastam indústrias do BNDES. **Valor Econômico**, São Paulo, 2018.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Eds.). **Políticas Públicas no Brasil**. 1 ed. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 125–144.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. (Ed.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 50–81.

DAGNINO, Evelina (ED.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2002.

DOCAMPO, M. G. (ED.). **Perspectivas teóricas em Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos feministas**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 47–71, 2004.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 125–136.

FRASER, Nancy. O que é crítico na teoria crítica? O argumento de Habermas e o gênero. In: BENHABIBI, S.; CORNELL, D. (Eds.). **Feminismo como crítica da modernidade**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1987. p. 38–65.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 115–143, 2001.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C. A. .. (Ed.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 82–122.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Eds.). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 3. ed. Brasília: UNB, 2014. p. 21–49.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia**. 1. ed. São Paulo: Francis, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. **Aval, Revista Avaliação de Políticas Públicas**, [s. l.], v. 4, n. 18, p. 38–61, 2020.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização. **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 26, n. 4, p. 564–574, 2006.

MOURA, Alexandrina Sobreira De; BEZERRA, Maria do Carmo. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães De (Ed.). **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. p. 91–110.

PETERS, B. Guy. **Advanced introduction to public policy**. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, [s. l.], v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

RAICHELIS, Raquel. A relação entre os conselhos e os movimentos sociais. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela (Eds.). **Seminário Articulação entre Conselhos Municipais: Anais**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003. p. 21–29.

SANTINI, Sidineia et al. Fatores de mortalidade em micro e pequenas empresas: um estudo na região central do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 145–169, 2015.

SANTOS, Vanderlei Dos; DOROW, Diego Roberto; BEUREN, Ilse Maria. Práticas gerenciais de micro e pequenas empresas. **Revista Ambiente Contábil**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 153–186, 2016.

SEBRAE; DIEESE. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**. São Paulo: Sebrae, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 132–139, 2005.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. **Investigaciones regionales**, [s. l.], n. 11, p. 183–210, 2007.

VILLASANTE, Tomás R.; REY, José A. López. El desarrollo social: un desarrollo desde la ciudadanía. In: DOCAMPO, Manuel García (Ed.). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007. p. 111–144.

### Anexo- Lista de ações

Município	Ações
Belo Horizonte	Microcrédito
	Carnaval
	Informações para o turismo
	Sine
	Programa Municipal de Voluntariado Internacional
Campo Grande	Programa de Incentivos para Desenvolvimento Econômico e Social de Campo Grande (PRODES)
	Incubadoras Municipais
	Operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
	Apoio ao desenvolvimento da Agricultura Orgânica
	Apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar
	Articulação do Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE
	Apoio ao processo de motomecanização da agricultura familiar
Assessoria de Ciência, Tecnologia e Inovação (ACTI)	
Cuiabá	Caminhão do peixe
	Vagas de emprego
	Painel do mercado de trabalho
	Sine Municipal

<b>Curitiba</b>	Espaço empreendedor
	Capacitação empresarial para microempreendedores individuais
	Bom negócio
	Cidade Empreendedora
	Perfil Econômico das Regionais
	Prêmio Empreendedora Curitibaana
	Vale do Pinhão
	Worktiba Barigui
	Curitiba Tecnoparque
	Centro de operações
	SaúdeJáCuritiba
	<b>Florianópolis</b>
Projeto Marca Turística	
Obtenção de registro no serviço de inspeção municipal de produtos de origem animal (serviço)	
Regularização de ranchos permanentes pesca e maricultura	
<b>Fortaleza</b>	Programa de Empreendedorismo Sustentável
	Programa Feira de Pequenos Negócios
	Credjovem
	Programa Artesanato Empreendedor
	Compras Governamentais
	Programa de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza – PRODEFOR
	Programa de Apoio a Parques Tecnológicos e Criativos de Fortaleza PARQFOR.
	Projeto Mulher Empreendedora
	Meu Negócio na Praça
	Salas do Empreendedor
	Unidade móvel do Programa de Empreendedorismo Sustentável
	Visão nas Mãos
	Meu Carrinho Empreendedor
	Banco da Periferia
	Apoio ao Desenvolvimento Territorial Solidário
	Incubadora de Economia Criativa
Projeto Midiacom	
<b>Macapá</b>	não há

<b>Palmas</b>	Desenvolve Palmas: promovendo o desenvolvimento sociocomunitário de palmas	
	Vila dos Sabores	
	Centro de Inovação e Aceleração de Empresas de Palmas - CIAP	
	Concurso para criação do selo de economia solidária do projeto Desenvolve Palmas	
	Feira de ciências, inovação e tecnologia	
	Apoio a eventos educacionais, científicos, tecnológicos e de inovação	
	Programa de incentivo ao pesquisador	
	Bosque Ciência	
	Quiosques destinados ao exercício das atividades econômicas de caráter alimentícios e serviços	
	<b>Porto Alegre</b>	Centro Agrícola Demonstrativo (CAD)
		IPTU Rural
		Centro de Eventos Ervino Besson
Serviço de Inspeção Municipal de produtos de origem vegetal (SIM Vegetal)		
Projeto de Fruticultura		
Projeto de Piscicultura		
Projeto Suinocultura		
Parque Industrial da Restinga		
Complexo Logístico do Porto Seco		
Pop Center		
Microcrédito		
Sistema de Habitats de Inovação – poa.hub		
4º Distrito		
Centro de Informações Turísticas		
Linha Turismo		
Escola Social de Turismo		
Caminhos Rurais		
Educação para o consumo		
Fiscalização (Procon)		

<b>Rio de Janeiro</b>	Restaurantes Populares	
	Porto 21	
	Naves do Conhecimento	
	Caravana da Ciência	
	Forsoft	
	Polos Gastronômicos	
	Oficina para o Emprego – OPE	
	Zona Franca Social	
	Jovem Alerta	
	Casa Móvel do Empreendedor Carioca	
	Dj Carioca	
	Matriz Insumo Produto	
	Sistema de Informação sobre o Mercado de Trabalho	
	Lei da Inovação	
	Economia Solidária-ECOSOL	
	Feirão de Emprego	
	Caravana da Emprego	
	Projeto Resgate	
	Postos de Trabalho	
	Estudo das Cidades Produtivas do Rio de Janeiro	
	Feiras Cariocas	
	<b>São Luis</b>	Capacitações
		Espaço do Empreendedor
<b>São Paulo</b>	VAI TEC (Programa de Valorização de Iniciativas Tecnológicas)	
	Marco legal das MPE'S	
	Compras públicas municipais	
	SAMPA Digital	
	Encontro de Empreendedores	
	Agentes de Desenvolvimento Local (ADL)	
	Formações em Economia Criativa	
	Incubadora de negócios criativos e culturais	
	SAMPA Cine TEC	

<b>Teresina - Semest</b>	Centros de produção
	Feiras (promoção de mercados)
	Mais Mulher
	Projeto Sustentabilidade de Comunidades Tradicionais de Matriz Africana
<b>Teresina - Semdec</b>	Construção de píer
	Promoção de visitas de empreendedores a municípios do sul do Piauí
<b>Vitória</b>	Parque Tecnológico
	Centro de Inovação
	Fábrica de Ideias
	Concessão de quiosques

Fonte: elaboração própria

## ✓ Programa minha casa minha vida: uma avaliação de políticas públicas numa perspectiva de cidadania<sup>1</sup>

João Victor Moura Lima

(UFRN)

Beatriz Medeiros Fontenele

(UFRN)

Ana Emília da Silva Couto

(UFRN)

Brunno Costa do Nascimento Silva

(UFRN)

O presente artigo é resultado de pesquisa realizada no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal que contou subsídios de estudos oriundos de dissertações (Fontelene, 2018; Lima, 2020). Além disso, o trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

**Resumo:** O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (2009-2020) gerou transformações econômicas, sociais e espaciais. Apesar do grande volume de estudos, reitera-se a importância de avaliações que contemplem a dimensão participativa. O artigo objetiva avaliar, numa perspectiva de cidadania, o PMCMV - Faixa 1, nos municípios de São Gonçalo do Amarante e Extremoz, localizados na Região Metropolitana de Natal. A base teórico-metodológica dessa análise tem como referência uma adaptação do modelo de “Avaliação de Políticas Públicas numa Perspectiva de Cidadania” (De Mario; Laisner; Granja, 2016). Foi efetuada a pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas com os atores locais. Foi analisado, ainda, o uso e ocupação do solo dos conjuntos. Os resultados apontam a necessidade de fortalecer práticas e espaços de controle social com caráter deliberativo, democrático e transparente. Na falta desses, os beneficiários passaram de atores passivos a atores ativos ao transformarem e comercializarem suas habitações.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana de Natal. Participação Social. Avaliação de Políticas Públicas. PMCMV.

### EN Minha Casa Minha Vida Program: a public policy evaluation from a citizenship perspective

**Abstract:** The Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) (2009-2020) generated economic, social and spatial transformations. Despite the large volume of studies, the importance of evaluations that include the participatory dimension is reiterated. The article aims to evaluate, from a citizenship perspective, the PMCMV in the municipalities of São Gonçalo do Amarante and Extremoz, located in the Metropolitan Region of Natal. The theoretical-methodological basis of this analysis is an adaptation of the “Evaluation of Public Policies from a Citizenship Perspective” model (De Mario; Laisner; Granja, 2016). Bibliographic and documentary research and interviews with local actors were carried out. The land use and occupation of the complexes were also analyzed. The results point to the need to strengthen practices and spaces for social control with a deliberative, democratic and transparent character. In the absence of these, beneficiaries moved from passive to active actors as they transformed and marketed their housing.

**Key-words:** Metropolitan Region of Natal. Social Participation. Public Policy Assessment. PMCMV.

### ES Programa Minha Casa Minha Vida: una evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva ciudadana

**Resumen:** El Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (2009-2020) generó transformaciones económicas, sociales y espaciales. A pesar del gran volumen de estudios, se reitera la importancia de las evaluaciones que incluyen la dimensión participativa. El artículo tiene como objetivo evaluar, desde una perspectiva ciudadana, el PMCMV - Vía 1, en los municipios de São Gonçalo do Amarante y Extremoz, ubicados en la Región Metropolitana de Natal. La base teórico-metodológica de este análisis se basa en una adaptación del modelo de “Evaluación de Políticas Públicas desde una Perspectiva Ciudadana” (De Mario; Laisner; Granja, 2016). Se realizaron investigaciones bibliográficas y documentales y entrevistas con actores locales. También se analizó el uso del suelo y ocupación de los complejos. Los resultados apuntan a la necesidad de fortalecer prácticas y espacios de control social con carácter deliberativo, democrático y transparente. En ausencia de estos, los beneficiarios pasaron de actores pasivos a activos a medida que transformaban y comercializaban sus viviendas.

**Palabras-clave:** Región Metropolitana de Natal. Participación social. Evaluación de políticas públicas. PMCMV.

### FR Programme Minha Casa Minha Vida: une évaluation des politiques publiques dans une perspective de citoyen-neté

**Résumé** Le Programme Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (2009-2020) a généré des transformations économiques, sociales et spatiales. Malgré le volume important des études, l'importance des évaluations qui intègrent la dimension participative est réitérée. L'article vise à évaluer, du point de vue de la citoyen-neté, le PMCMV - Track 1, dans les municipalités de São Gonçalo do Amarante et Extremoz, situées dans la région métropolitaine du Natal. La base théorique et méthodologique de cette analyse repose sur une adaptation du modèle « Evaluation des politiques publiques dans une perspective de citoyen-neté » (De Mario ; Laisner ; Granja, 2016). Des recherches bibliographiques et documentaires et des entretiens avec des acteurs locaux ont été menés. L'utilisation du sol et l'occupation des complexes ont également été analysées. Les résultats soulignent la nécessité de renforcer les pratiques et les espaces de contrôle social à caractère délibératif, démocratique et transparent. En l'absence de ceux-ci, les bénéficiaires sont passés d'acteurs passifs à acteurs actifs au fur et à mesure qu'ils transformaient et commercialisaient leur logement.

**Mots-clés:** Région métropolitaine du Natal. Participation sociale. Évaluation des politiques publiques. PMCMV.

## Introdução

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado em 07 de julho de 2009 através da Lei Federal nº 11.977 e, encerrado em 25 de agosto de 2020, mediante a Medida Provisória (MP) nº 996, pelo Governo Federal. A abrangência do Programa atingiu tanto as áreas urbanas quanto as rurais. Alinhado ao Programa Nacional de Aceleração do Crescimento, em 11 anos de existência, gerou transformações econômicas, sociais e espaciais nos municípios onde foi implementado. O PMCMV foi dividido em três fases, cada uma delas possuindo metas de moradias a serem alcançadas. Os empreendimentos apresentavam duas tipologias (residenciais horizontais e verticais), podendo ser construídos de forma contígua ou tipo condomínio. O Programa concentrou seus esforços na diminuição do déficit habitacional no Brasil ao passo que incentivou o crescimento econômico através do setor de construção civil.

Na Região Metropolitana de Natal (RMN), localizada no estado do Rio Grande do Norte (RN), as avaliações sobre o Programa focam a respeito da qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais, a exemplo da avaliação realizada por Bentes Sobrinha *et al.* (2015). Todavia, estudos a respeito da percepção das famílias beneficiadas sob a ótica da avaliação de políticas públicas numa perspectiva de cidadania, ainda são incipientes na Região. Produzir avaliações, dessa natureza, se configuram como de extrema relevância para compreender os efeitos do programa nos beneficiários da RMN. Nesse sentido, o artigo objetiva avaliar sob a ótica de cidadania o PMCMV - Faixa 1, nos municípios de São Gonçalo do Amarante e Extremoz, localizados na RMN do estado do RN.

Foram selecionados dois dos quinze municípios que integram a RMN: Extremoz e São Gonçalo do Amarante. A escolha se justifica em razão do alto número de unidades habitacionais (790 em Extremoz e 1.200 em São Gonçalo do Amarante), bem como das diferenças de tipologias (horizontal e vertical) entre os empreendimentos abordados<sup>2</sup>. Em Extremoz, foram analisados os empreendimentos Jardins de Extremoz I, II, III e IV que, para a presente pesquisa, serão abordados enquanto um empreendimento só em razão de sua contiguidade. No município de São Gonçalo do Amarante, por sua vez, foram estudados os Residenciais São Gonçalo do Amarante (Ruy Pereira) I, IV, V e VI que, assim como o anterior, serão aqui compreendidos enquanto um único empreendimento.

<sup>2</sup> Nesta pesquisa, considerando o contexto de pandemia de COVID-19, a participação social, bem como a identificação dos atores em cada etapa se deu de forma não presencial, mediante ligações telefônicas realizadas junto aos moradores dos empreendimentos estudados, além da gerência da GIHAB – Caixa Econômica Federal.

Para alcançar o objetivo proposto, a base teórica-metodológica que dá sustentação a essa análise;

**Figura 01 - Síntese do Modelo de Avaliação e suas categorias analíticas**



Fonte: elaborado pelos autores (2021) a partir de De Mario, Laisner e Granja (2016).

Sob essa ótica, compreende-se que reconhecer e incorporar a dimensão política na avaliação significa “[...] legitimar os momentos singulares da avaliação como parte do processo decisório de formulação de políticas sociais, tanto da avaliação em si, como da publicização de seus resultados” (De mario; Laisner; Granja, 2016, p. 57).

Foi efetuada, ainda, a pesquisa bibliográfica e documental e realizadas vinte entrevistas com os atores sociais e uma com o representante governamental. Por fim, como forma de compreender as realidades dos beneficiários e complementar a pesquisa, foi utilizado o banco de dados relativos ao uso e ocupação do solo realizado pelo grupo de pesquisa Estúdio Conceito, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), em parceria com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles, para compreender a apropriação dos beneficiários com relação às habitações.

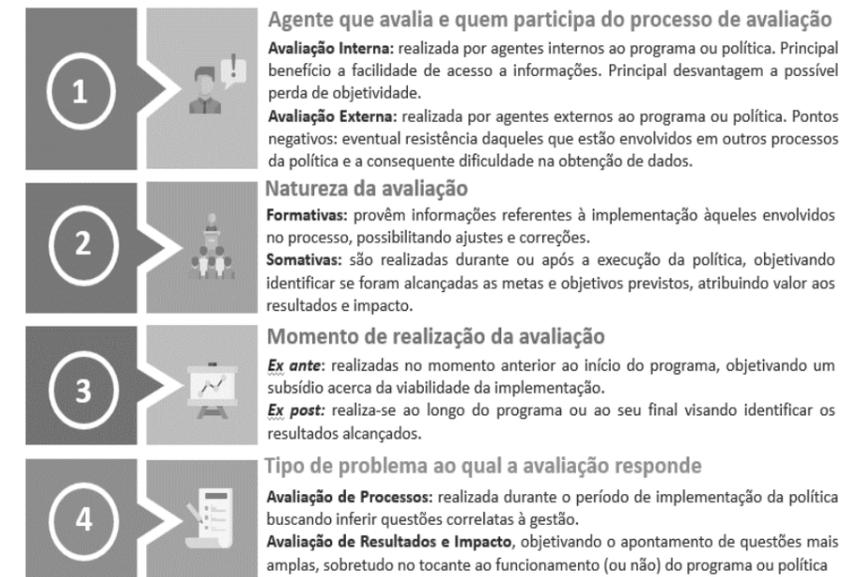
## Avaliação de políticas públicas: um balanço da literatura

Ao longo das últimas décadas, muitos têm sido os esforços empreendidos no sentido de estudar e analisar as políticas públicas, bem como seus resultados. Em escala global, a avaliação de programas e políticas públicas passa a ter destaque na agenda governamental a partir da década de 1960, nos Estados Unidos, consistindo num mecanismo utilizado por formuladores de políticas no auxílio do planejamento das ações. Sob esta ótica o processo avaliativo acabou se caracterizando pela abordagem *top-down* (Faria, 2005) e passou a ser exigido legalmente após ordem presidencial. Este modelo avaliativo se manteve até o final da década de 1980, tendo sua abordagem *top-down* invertida progressivamente à medida em que foram desenvolvidas metodologias de baixo para cima (*bottom-up*). Na América Latina, durante o mesmo período, a “função avaliativa” começou a se institucionalizar, principalmente enquanto instrumento para medir o êxito na reforma dos Estados.

No contexto brasileiro, a partir da segunda metade da década de 1990, a busca por maior eficiência, eficácia e efetividade serve de pano de fundo para o aumento do interesse do governo pela avaliação de políticas (Lima, 2020). Nessa perspectiva, as atividades avaliativas devem buscar responder três questões fundamentais: 1) Se os objetivos do programa ou política foi alcançado; 2) Como se dá o funcionamento do programa e 3) O que fez com que os resultados fossem ou não atingidos, ressaltando-se, ainda o caráter político da avaliação de políticas públicas, pois se relaciona diretamente com o processo político à medida em que depende dos interesses e decisões dos tomadores de decisão (Faria, 2005).

Ramos e Schabbach (2012) destacam que as avaliações podem ter caráter gerencialista ou não gerencialista, além da possibilidade de agrupar a análise por meio de critérios não excludentes, ou seja: 1) conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação; 2) de acordo com a natureza da avaliação; 3) em virtude do momento de realização da avaliação; e 4) diante do tipo de problema ao qual a avaliação responde (Figura 02).

Figura 02 - Agrupamentos e critérios de avaliação



Fonte: elaborados pelos autores (2021) a partir de Ramos e Schabbach (2012).

Independente da forma de classificação, é certo que as avaliações de políticas públicas têm evoluído e ganhado mais protagonismo nos últimos anos, ficando cada vez mais evidente sua importância. No que tange ao aspecto participativo das avaliações, foram percebidos avanços a partir do final de 1980, onde:

*a partir da idealização da abordagem construtivista de Guba e Lincoln (1989), as concepções em torno da avaliação participativa passaram por uma expansão extraordinária, tanto no que diz respeito aos paradigmas construtivista e positivista - avaliação “habilitante” de Fetterman (1994), avaliação “democrática e participativa” de Cousins e Earl (1995) e de Maguire (1987), e avaliação “colaborativa” de O’Sullivan (2004) (Jesus; Almeida; Dantas, 2017, p. 8).*

Compreende-se a necessidade de serem avaliados os programas e políticas públicas para identificar seus resultados e medir sua eficiência, eficácia e efetividade, publicizando seus resultados com vistas à prestação de contas para a sociedade. Sob esta ótica, entende-se que a pesquisa avaliativa compreende a promoção de um direito democrático fundamental, diretamente atrelado ao controle social em face da atuação estatal (Arretche, 2001).

Atualmente, a definição de avaliação passou por um processo de atualização. De Mario, Laisner e Granja, (2016, p. 43) entendem a atividade avaliativa enquanto “[...] o processo em que se questiona como uma política está funcionando na prática, refletindo sobre os meios empregados e sobre os objetivos e resultados alcançados”. Ainda, como citam os autores, a avaliação é vista como um instrumento estratégico de gestão e controle social.

Nesse sentido, ressalta-se a opinião daqueles envolvidos com a elaboração e implementação da política e seus usuários, confrontando suas expectativas e opiniões sobre os resultados alcançados (Laisner; De Mario, 2015). Tal perspectiva aparece enquanto uma ferramenta para a construção e fortalecimento da cidadania. Assim, a próxima seção abordará os conceitos de cidadania e avaliação de políticas públicas, de forma a concatenar os dois conceitos.

### **Avaliação de políticas públicas: cidadania em foco**

Para Marshall (1967) a cidadania é construída sobre uma pirâmide composta por três grupos de direitos fundamentais: civis, políticos e sociais. Na Inglaterra, assim como na maioria dos países europeus, tal pirâmide tem por base os direitos civis (liberdade individual), com os direitos políticos (exercício do poder político) e os sociais logo acima. No Brasil, entretanto, essa ordem é invertida. A base é formada pelos direitos sociais, seguidos pelos políticos e civis. Segundo Carvalho (2001), essa inversão se deu em decorrência da forma como os direitos foram adquiridos no país.

No modelo apresentado por Marshall (1967), os direitos civis formam a base da pirâmide, considerando que os indivíduos precisavam ser livres para que os contratos (sociais ou de trabalho) tivessem legitimidade. Enquanto na maioria dos países europeus os direitos foram conquistados graças às reivindicações populares, no Brasil as mudanças sociais foram realizadas pela elite, não pelo povo (Carvalho, 2001). O fato dos direitos terem sido “dados” ao invés de conquistados fortaleceu a ideia de que as garantias individuais e, por conseguinte a cidadania, são privilégios ao invés de direitos universais, invertendo assim a base da pirâmide.

Os direitos sociais, por sua vez, responsáveis por garantir a igualdade formal e material, tiveram sua primeira lei significativa visando a assistência social criada apenas em 1923 (Carvalho, 2001). Contudo, os avanços mais significativos vieram apenas na década seguinte, durante o governo de Getúlio Vargas por meio da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a legislação trabalhista e previdenciária. Entretanto, em contraponto aos avanços sociais, os direitos políticos passaram por grandes retrocessos, considerando o período ditatorial vivido durante o Estado Novo.

A instabilidade política, as limitações dos direitos civis e os direitos sociais recebidos, ao invés de reivindicados, configuraram elementos comprometedores ao desenvolvimento de uma cidadania ativa no Brasil (Carvalho, 2001). Segundo Santos (1994), criou-se então uma cidadania regulada, que tinha como tripé: I) A relação entre a cidadania e a ocupação profissional; II) Modificação na legislação sindicalista; e III) A carteira de trabalho, enquanto evidência material e jurídica necessária para o acesso aos direitos trabalhistas.

Mais tarde, o golpe militar de 1964 consolidou este modelo de cidadania e a sociedade perdeu ainda mais seus direitos políticos. Todavia, é importante destacar que a cidadania não é construída de forma cronológica, tratando-se de um processo não linear, construído socialmente, com avanços e retrocessos. Diante disso, entende-se que num modelo de cidadania ideal, os direitos são conquistados pelos cidadãos, a partir do fortalecimento de grupos de interesse e reivindicações populares. Para tanto, é essencial o engajamento cívico e o capital social para o fortalecimento dos movimentos populares.

Dessa forma, tendo em vista a fragilidade da compreensão da cidadania no Brasil, a avaliação deve ser entendida enquanto peça importante na sua construção, figurando como uma exigência democrática da população e como forma de identificar e publicizar a eficiência das políticas públicas (Laisner; De Mario, 2015). Para tanto, o pensar e o fazer avaliativo devem incorporar a política pública como um todo (elaboração, implementação e legitimação) de forma a integrar as dimensões técnica e política.

A partir disso, a proposta de De Mario, Laisner e Granja (2016) defende a adoção de duas dimensões que norteiam o processo avaliativo: (1) técnica (ou técnico-metodológica) e (2) política. Ou seja, expandindo a visão tecnicista da avaliação, ultrapassando sua

compreensão enquanto elemento produtor de subsídios ao Estado para medir o êxito de política. Assim, a avaliação poderá compreender que o processo é permeado por diversos atores e interesses, que muitas vezes são conflitantes, levando em consideração “[...] a percepção que a sociedade e os usuários da política têm dela; a legitimidade do processo de avaliação; como se deu a participação dos atores nas diversas etapas da política, ou os impactos gerados na qualidade de vida e no macro ambiente” (De Mario; Laisner; Granja, 2016, p. 47).

Assim, observa-se a avaliação enquanto exercício de poder e controle social, pois, mesmo que não haja uma massiva participação da sociedade (De Mario; Laisner; Granja, 2016) no momento da avaliação em si, a publicização dos resultados da política já se configura uma prática que fomenta o controle social.

Na próxima seção o debate recai sobre apontamentos gerais do PMCMV - Faixa 1, sobretudo acerca de suas problemáticas com foco na Região Metropolitana de Natal.

### **Programa minha casa minha vida - faixa 1: o estado da arte na região metropolitana de natal**

No ano de 2009 foi instituída a Medida Provisória nº 459/2009, que veio a ser transformada na Lei nº 11.977/2009, implementando o PMCMV. O Programa foi produzido pelos Ministérios de primeira linha (Casa Civil e da Fazenda) em um contexto econômico de crise, onde a construção de habitações em massa surgiu como uma aposta no potencial econômico do terceiro setor e como um combate do déficit habitacional.

Fontenele (2019), ao analisar o desenho da política, enfatizou a ausência de participação social na construção do PMCMV. Ao contrário, o Programa foi uma parceria entre os entes federados (União, estados e municípios) e privados (empreiteiras), atendendo a necessidade destes, mas dando destaque ao mercado. O PMCMV possuiu abrangência nacional e diferentes modalidades de acesso ao financiamento à casa própria, as quais foram conhecidas enquanto modalidade social e modalidade de mercado (está atendendo especificamente às empresas privadas). Sendo dividido em três fases, indicou a expansão e continuidade dele. Cada uma delas possui faixas

de renda a serem atendidas e uma meta de construção de moradias relacionada a cada fase.

As duas primeiras (Fase I e II) possuíam três faixas de renda (Faixa 1, 2 e 3) as quais se dividiam entre os valores de R\$ 0 a 5.000,00 reais de renda familiar. No ano de 2014 adicionou-se à faixa de renda 1,5 e aumentou-se o valor da renda familiar para até R\$ 7000,00. Em relação às fontes de financiamento para cada faixa de renda, apenas a faixa 1 tinha operações financeiras a fundo perdido.

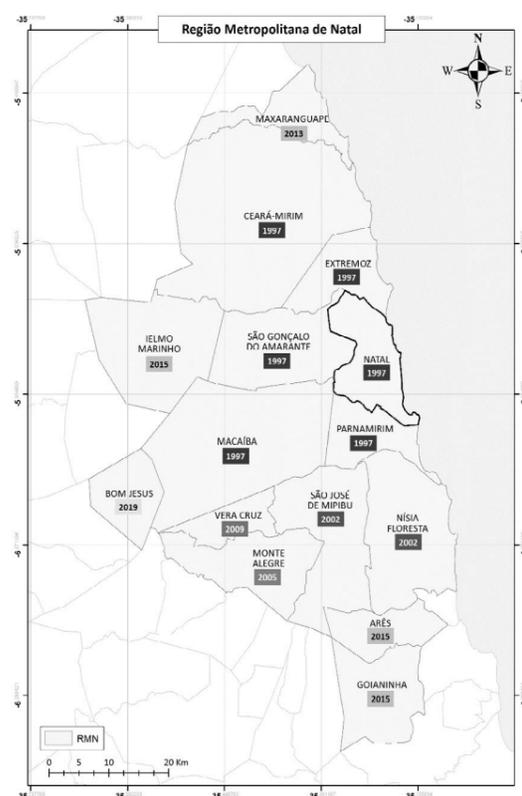
Embora o PMCMV tenha tido o envolvimento dos setores público e privado, era este último que prevalecia durante todo o processo de construção das habitações. A responsabilidade de promover o empreendimento passou para as empreiteiras, não tendo o setor público a legitimidade para intervir nas propostas apresentadas pela construção civil. Assim, a participação municipal, estadual e do Distrito Federal se reduzia à faixa 1 no apoio relacionado ao cadastramento das famílias, suprimento das necessidades de infraestruturas urbanas e aplicação dos projetos de trabalhos técnicos sociais (PTTS). Entretanto, este trabalho estava comumente delegado aos municípios.

Cabe enfatizar que o trabalho social deve ser visto como um forte indutor para a integração da população ao meio que estão inseridos, tendo como objetivo minimizar os eventuais impactos negativos que possam vir a surgir. No PMCMV, o PTTS além de ter fomentado o trabalho social integrativo, visou contribuir para um enraizamento dos beneficiários no Programa de modo a incitar o sentimento de pertencimento ao território da nova moradia.

O PMCMV esteve em atividade durante 11 anos, sendo encerrado no ano de 2020 mediante a MP nº 996/2020. Durante seus anos de implementação, vários estudos e críticas foram lançados na tentativa de compreender seus esforços, fragilidades, limitações e consequências. As compreensões acerca do PMCMV abarcavam todo o território nacional, indicando as diversas falhas do Programa nas cinco regiões do país, como: 1) monofuncionalidade; 2) distância em relação aos equipamentos públicos; 3) dificuldade de acesso à área de comércio e de serviços; 4) verticalização de áreas periféricas; 5) desconexão com a malha urbana existente; 6) padronização excessiva; 7) baixa qualidade arquitetônica (Vicentim; Kanashiro, 2016). Ademais, soma-se a problemática as escalas dos empreendimentos (Cardoso; Aragão; Araújo, 2011) e as transformações habitacionais simbólicas e/ou como fonte de renda (Fontenele, 2019).

No contexto da Região Metropolitana de Natal as críticas acerca do programa se aproximam das já citadas. A RMN, criada por meio da Lei Complementar Estadual nº 152/1997, é atualmente formada por 15 municípios (Mapa 01), dos quais 9 aderiram ao PMCMV (em suas diferentes fases): Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará Mirim, Nísia Floresta, Monte Alegre e São José de Mipibu. Foram construídos até o ano de 2018, 36 empreendimentos verticais e horizontais de médio e grande porte com um número entre 161 e 1.155 de unidades habitacionais e 15.362 moradias, o que corresponde a superação de 47,73% do déficit habitacional urbano para faixa - 1 (de interesse social) na RMN.

**Mapa 01 - A Região Metropolitana de Natal**



Fonte: IBGE (2010), elaborado por Rodolfo Finatti e Bruno Silva (2019).

Numa compreensão geral acerca do estado da arte sobre o PMCMV - Faixa 1, na RMN, tem-se que boa parte dos empreendimentos foram construídos em áreas de expansão urbana, local onde as terras são mais baratas e pouco ocupadas. Isto foi causado pelo desenho do

PMCMV que permitiu às empreiteiras a escolha das localizações, as quais, na tentativa de diminuir custos, migraram para a periferia. Entretanto, como destaca Fontenele (2019, p. 90-91):

*Essa situação moveu a população do Faixa 1 de uma periferia social (áreas bem centralizadas, mas com precariedades nas infraestruturas) para uma periferia mais afastada, não necessariamente longe dos centros urbanos, mas quase sempre pouco integrada à malha urbana do entorno e com pouca ou nenhuma infraestrutura (MEDEIROS, 2017). Assim, essa localização em zona de expansão urbana quase sempre implica na insuficiência das infraestruturas urbanas em áreas lindeiras aos empreendimentos e baixa acessibilidade, promovendo a falta de conectividade desses com seu entorno e o restante da cidade.*

Neste contexto, conclui-se que o PMCMV - Faixa 1 na RMN possibilitou a criação de um mercado habitacional de interesse social que estimulou uma frente de expansão urbana antes não existente no município e na metrópole, transformando lotes rurais em periurbanos (Fontenele, 2019). A expansão metropolitana está relacionada à implementação de empreendimentos habitacionais em municípios de médio e pequeno porte (Fontenele; Medeiros, 2018).

Apesar das críticas, a pesquisa realizada por Medeiros e Valença (2018) demonstrou que 85% dos beneficiários que residiam em empreendimentos entregues até o ano de 2016 indicaram melhora de vida, tendo em vista a propriedade do imóvel e a saída do aluguel. Como se pode perceber, a satisfação não está ligada ao atendimento das necessidades para além do espaço da casa e sim pela propriedade da casa. As inúmeras mudanças de uso e ocupação do solo nos empreendimentos tipo casa e os depoimentos acerca da insatisfação com relação à tipologia apartamento, demonstram que os imóveis construídos pelo PMCMV não estavam de acordo com as necessidades e especificidades dos beneficiários. Esta situação, inclusive, poderia ter sido diferente se os conjuntos tivessem sido construídos em diálogo direto com a sociedade.

Percebe-se que apesar das pesquisas apontarem inúmeras críticas, poucas possuem como caminho teórico e de análise a avaliação do programa a partir da ótica dos beneficiários, por meio de um

viés participativo. Tais constatações reafirmam a importância de investigações como esta, que inserem a participação social enquanto elemento fundamental da avaliação.

Assim, a seção a seguir se propõe a realizar uma avaliação seguindo uma abordagem política incorporando elementos participativos.

### **Programa minha casa minha vida - faixa 1: uma avaliação de políticas de públicas numa perspectiva de cidadania**

De modo geral, com base na discussão acerca da avaliação de políticas públicas no Brasil, bem como sobre o direito à moradia e a forma como o Estado brasileiro têm atuado a partir das políticas habitacionais, a pesquisa buscou avaliar os empreendimentos do PMCMV – faixa 1 em dois municípios da Região Metropolitana de Natal, observando suas dimensões técnica e política.

São apresentados aqui os resultados da pesquisa realizada nos empreendimentos do PMCMV – faixa 1 nos municípios de Extremoz e São Gonçalo do Amarante. Mediante os dados coletados junto aos beneficiários e à Gerência Institucional de Apoio a Produção Habitacional (GIHAB), e consulta a documentos e aos Marcos Legais do PMCMV foi possível identificar algumas irregularidades nos dois municípios.

Assim, no que diz respeito ao município de Extremoz quanto à produção de unidades habitacionais por meio do PMCMV - Faixa 1, destaca-se a produção de 790 unidades entregues até 2011, ano em que os últimos residenciais foram construídos: Residencial Jardins de Extremoz I; II; III; IV. Todos os empreendimentos no município nesta faixa do Programa têm tipologia horizontal (casas) e são contíguos. O município de São Gonçalo do Amarante, por sua vez, possui 1.505 unidades construídas até 2016 (dois residenciais não foram entregues), distribuídas em seis empreendimentos: Residencial São Gonçalo do Amarante I; II; III, IV, V e VI (dos quais, dois não foram entregues - Residenciais São Gonçalo do Amarante II e III). A maioria dos conjuntos construídos nessa faixa do Programa apresentam tipologia vertical (1200 unidades), sendo o Residencial Jomar Alecrim o único de tipologia horizontal, tendo sido entregue antes dos demais.

O olhar ampliado acerca dos espaços de participação social reforça a importância do fortalecimento de práticas de controle social e

*accountability* na dinâmica do PMCMV. Desse modo, é imprescindível o cumprimento das recomendações previstas nos marcos legais, com vistas a fortalecer práticas e espaços de controle social, sobretudo que não se limitem apenas à consulta, mas tendo, também, caráter deliberativo, democrático e transparente.

No município de Extremoz algumas inconformidades foram identificadas na dimensão técnica, principalmente quanto à infraestrutura dos imóveis e a qualidade das rotas de acesso, fatos que apresentaram deficiências, revelando irregularidades quanto aos direcionamentos das Leis 11.977/09 e 12.424/11. Além disso, identificou-se que embora haja oferta de transportes na localidade, a partir da perspectiva dos moradores, há pontos negativos em virtude da disponibilidade, preço e qualidade do serviço. Já em relação às rotas de acesso e mobilidade urbana, se percebe a falta de diálogo do município com seus pares metropolitanos. O vocábulo “ônibus”, que aparece em destaque nas análises fatoriais de correspondência em razão do alto número de aparições nos discursos tem destaque negativo, ligado à existência de apenas uma frota para o município. Por este motivo, os usuários de transporte público costumam aguardar cerca de quarenta e cinco minutos a uma hora nas paradas de ônibus, conforme se identifica nos fragmentos a seguir.

*O ônibus demora mais demora muito a gente vai  
mais de trem gosta mais de trem que é mais barato  
e já tem o horário dele (MORADOR 15, 2020).*

*A questão da espera pelos ônibus é terrível aqui.  
A gente tem apenas uma frota de ônibus aqui em  
Extremoz que é a oceano e aí eles fazem do jeito que  
querem. A espera vai de uma hora, quarenta minutos  
e às vezes até mais esperando pelo ônibus. Tem  
alternativo aqui também, tem os micro-ônibus, mas  
também é muito limitado (MORADORA 16, 2020).*

*Não tem qualidade nenhuma no serviço e eles cobram uma  
taxa muito alta por um serviço que não vale a pena, então  
o [preço] dos ônibus em si eu acho muito abusivo, mas  
mototáxi, os carros, não é tranquilo (MORADORA 16, 2020).*

Com relação à dimensão política no município, foram identificados dois aspectos positivos na percepção dos moradores: a) a proximidade com relação a serviços, paradas de ônibus e a facilidade de acesso ao centro do município e b) o acesso à casa própria. Embora tenha sido pontuada por parte dos moradores a tranquilidade do empreendimento, surgiram enquanto reivindicações: a) a instalação de um novo sistema de iluminação, com vistas a aumentar a segurança do espaço; b) a ampliação do número de linhas de ônibus e transportes alternativos para reduzir o tempo de espera nas paradas e diminuir o tempo de deslocamento e c) a construção de espaços como Academias da Terceira Idade, acompanhada de espaços de convivência e socialização para os moradores. Identificou-se que a participação social nas etapas do Programa foi considerada baixíssima, tanto pelos beneficiários, quanto pela GIHAB.

A falta de proatividade do Conselho de Habitação, além da falta de espaços institucionalizados de diálogo, ocasionou uma mobilização por parte dos moradores com o intuito de criar uma Associação Comunitária, motivada pela necessidade de reivindicar questões relativas às irregularidades. A associação, contudo, foi se enfraquecendo com o passar dos anos, sobretudo após a eleição de seu presidente para o cargo de vereador no município. A relação entre vereadores e o residencial figura enquanto um aspecto negativo, sendo apontada a interferência política com o intuito de privilegiar alguns beneficiários a eles ligados junto à prefeitura, expondo uma fragilidade na implementação do programa no município, rompendo com os princípios e critérios presentes nas Leis que o instituem.

Em São Gonçalo do Amarante, a exemplo do que se constatou em Extremoz, foram identificadas irregularidades na dimensão técnica, com as categorias de atendimento a serviços coletivos, condições habitacionais e infraestrutura. Ainda que tenham sido identificadas irregularidades quanto à mobilidade urbana, os indicadores desta categoria tiveram péssimo desempenho, com destaque negativo para os serviços de transporte público, sobretudo intermunicipais. Apesar das semelhanças quanto às inconformidades identificadas, diferentemente de Extremoz, onde o contato para a realização das denúncias foi feito por via judicial, através da Associação de Moradores, em São Gonçalo do Amarante este processo foi realizado por meio do mecanismo “De olho na qualidade”, canal direto de diálogo entre os beneficiários e a Caixa Econômica Federal (CEF).

Esse mecanismo apresentou um funcionamento significativo, pois ao receber a denúncia e, após verificação pela CEF, de imediato se buscou outra empresa para realizar os serviços notificados como irregulares. Sob esta ótica, a ferramenta “De olho na qualidade” se apresenta enquanto instrumento com potencial para fortalecer as práticas de controle social e *accountability* no âmbito do PMCMV. No entanto, o descontentamento dos moradores com as três categorias presentes na dimensão técnica revela sua insatisfação, sobretudo com a infraestrutura dos empreendimentos, como pode ser percebido nos fragmentos de falas dos entrevistados

*A minha não tem [problemas], graças a deus. Mas a questão de portas ruins, janelas soltas, vazamentos... Aqui tem minha vizinha, [os apartamentos] tem material muito fraco. A casa, na verdade, as portas já estão todas arrebentadas porque os materiais são fracos. A estrutura é boa, mas os materiais são muito fracos, já está tudo danificado. Tem apartamentos aqui que já tem rachaduras (MORADOR 6, 2020).*

*A infraestrutura das janelas é um pouco lascada. Onde tem as janelas é meio ruim, mas fora isso é bom a estrutura. Agora, na realidade não foi projetada do jeito que estava na planta (MORADOR 10, 2020).*

Nesse sentido, reforça-se a percepção de que o acesso à moradia não se deve limitar às quatro paredes da unidade habitacional, mas ao fornecimento de condições e estruturas que permitam o bem-estar e a qualidade de vida.

No tocante à dimensão política da avaliação em São Gonçalo do Amarante, destacou-se, como em Extremoz, a baixíssima, ou quase nula, participação social no processo de tomada de decisões das etapas do programa, ressaltando-se, também, a baixa publicização dos processos que permearam a implementação do PMCMV. Em relação à percepção dos usuários da política, foram elencadas enquanto prioridades para o residencial: a) a criação de novas linhas de transporte coletivo; b) a construção de escolas mais próximas; c) a contratação de um profissional para trabalhar na guarita do Residencial e d) a construção de um posto policial próximo ao conjunto, reforçando o descontentamento com a oferta de serviços para o empreendimento.

Por outro lado, o acesso à casa própria, além da boa convivência com a vizinhança e a Unidade Básica de Saúde, localizada na esquina dos residenciais, são aspectos destacados como relevantes e vistos de forma positiva pelos beneficiários.

Nesse sentido, em oposição ao que se identificou em Extremoz, onde o empreendimento se encontra mais próximo e, conseqüentemente, mais integrado ao município, em São Gonçalo do Amarante, a distância para a malha urbana reflete-se diretamente no descontentamento e na falta de oferta de serviços e de mobilidade urbana, reforçando os padrões de segregação do empreendimento, como bem destacaram Bentes Sobrinha *et al.* (2015).

É interessante observar que nas localizações deficitárias de infraestrutura urbana, comércios e serviços, atividades não residenciais surgem espontaneamente. Assim, tendo em vista as localizações dos empreendimentos Jardins de Extremoz e São Gonçalo do Amarante e as diferentes necessidades dos moradores, observou-se ainda a mudança de uso e ocupação em ambos os empreendimentos. Esta se mostra presente por meio da transformação da habitação em comércio e serviço ou pelas reformas na casa - expandindo a área construída - na tentativa de suprir as carências e desejos dos beneficiários.

Em Extremoz, verificou-se, ainda, que o empreendimento gerou uma nova centralidade urbana a partir do povoamento do empreendimento e da transformação habitacional a qual, como apontado por Fontenele (2019), criou um ímã urbano e proporcionou melhor qualidade de vida para as populações dos conjuntos. No que diz respeito ao residencial analisado em São Gonçalo do Amarante, a tipologia vertical do conjunto dificulta as transformações, mas não impede sua existência, demonstrando a resistência da população frente suas necessidades de acesso a comércios e serviços cotidianos. Com isso, comparando os aspectos identificados a partir da avaliação dos empreendimentos, foi possível observar que questões como a localização dos residenciais e suas tipologias têm maior peso na avaliação dos beneficiários e corroboram para os aspectos mais negativos de sua avaliação junto aos beneficiários.

**Figura 03** - Transformação habitacional em Jardins de Extremoz



**Fonte:** Fontenele (2018).

**Figura 04** - Associação dos moradores de Jardins de Extremoz



**Fonte:** Fontenele (2018).

**Figura 05** - Transformação de habitação para conveniência em Jardins de Extremoz



**Fonte:** Fontenele (2018).

**Figura 06** - Utilização de imóvel de tipologia vertical para comércio no Condomínio São Gonçalo do Amarante



**Fonte:** Fontenele (2018).

Os resultados apontam a necessidade de fortalecer práticas e espaços de controle social, sobretudo que não se limitem apenas à consulta, mas tendo, caráter deliberativo, democrático e transparente, para que seja construída uma política não apenas eficiente, mas também eficaz e efetiva a qual seja satisfatória e transformadora da realidade. Na ausência desses espaços, observa-se que os beneficiários passaram de atores passivos que pouco participaram da elaboração da política, a atores ativos ao criarem associações e transformarem e comercializarem suas habitações para suprir aquilo que não foi levado em conta na formulação do PMCMV.

## Considerações finais

Com base na análise, reforça-se que a avaliação de políticas públicas numa perspectiva de cidadania não é uma tarefa fácil,

sobretudo em razão do esforço metodológico a ser empreendido e das dificuldades em captar a subjetividade na percepção de cada sujeito. O estudo apresentou uma avaliação capaz de contemplar as dimensões técnica e política do programa, abordando, ainda, o viés participativo de forma transversal a cada uma.

A aposta no modelo participativo almeja a garantia de resultados mais condizentes com a realidade daqueles sujeitos que são o alvo da política, o que se realizaria através da aproximação entre Estado e cidadão, e garantiria resultados mais justos e condizentes com os seus propósitos, como pode ser vislumbrado no caso do município de Extremoz.

Compreende-se que o PMCMV trouxe avanços significativos para a política habitacional, permitindo o acesso à moradia para milhares de famílias de baixa renda, no entanto, muitas falhas foram verificadas durante seu período de funcionamento. Erros na execução dos projetos; falta de fiscalização; qualidade do material construtivo; localização dos conjuntos, estruturas urbanas de suporte entre muitas outras críticas que demonstraram a necessidade de aperfeiçoamento e incorporação de melhorias. O Programa além de promover o acesso à casa própria representou um passo importante no aspecto da cidadania, porém deixou lacunas de possíveis aperfeiçoamentos.

Destarte, o problema da habitação vai além do morar, pois promover a cidadania requer além disso serviços e equipamentos públicos disponíveis, tais como transporte, escola, emprego, saúde, acesso a serviços e áreas de lazer para que as famílias morem de forma adequada. Por isso, associa-se à participação a capacidade de gerar efeitos distributivos, quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades de alocação desses recursos públicos.

## Referências

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce *et al.* Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lucia Zanin; CRUZ, Maria Beatriz Cruz (Org.). *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 323-352.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília/DF, 07 de julho de 2009.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília/DF, 25 de março de 2009.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília/DF, 25 de agosto de 2020.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis; ARAÚJO, F. de S. Encontro Nacional da ANPUR, XIV, Rio de Janeiro. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. Anais, Rio de Janeiro, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Civilização Brasileira, 2001.

DE MARIO, Camila Gonçalves; LAISNER, Regina Claudia; GRANJA, Regina Helena. *Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política*. *O Social em Questão* - Ano XIX - nº 36, p. 39-64, 2016.

FARIA, Carlos. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, 2005.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

FONTENELE, Beatriz Medeiros. *A casa como ativo: os usos não regulamentados no PMCMV- Faixa 1 na RMNatal*. Orientadora: Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros. 2019. 170 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

FONTENELE, Medeiros Beatriz. MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz. Na periferia da periferia: O Programa Minha Casa Minha Vida - faixa 1 nos municípios de menor integração da Região Metropolitana de Natal. In: Congresso Observatório das Metrôpoles Vinte Anos, 2019, Rio de Janeiro. *Anais do Congresso Observatório das Metrôpoles Vinte Anos*, Rio de Janeiro: IPPUR.

JESUS, Cláudio; ALMEIDA, Lindijane; DANTAS, Glenda. Avaliação De Políticas Públicas E Tomada De Decisão Na Gestão Municipal Da Região Metropolitana De Natal. *Anais do III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*.

LAISNER, Regina Claudia; DE MARIO, Camila Gonçalves. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*, v. 18, n. 2, p. 619-630, 2015.

LIMA, João Victor Moura. *Avaliação de políticas públicas e direito à moradia: um olhar à luz da percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - Faixa 1 em municípios da região metropolitana de Natal/RN*. Orientadora: Lindijane de Souza Bento Almeida. 2020. 185 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; VALENÇA, Márcio Moraes (Coord.). *Que Periferia é esta?: a localização e inserção urbana dos Conjuntos Minha Casa Minha Vida faixa 1, na Região Metropolitana de Natal/RN*. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2018 [Base de dados de projeto de Pesquisa].

MORADOR 6, Entrevista. São Gonçalo do Amarante (RN), 2020.

MORADORA 10, Entrevista. São Gonçalo do Amarante (RN), 2020.

MORADOR 15, Entrevista. Extremoz (RN), 2020.

MORADOR 16, Entrevista. Extremoz (RN), 2020.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

SANTOS. Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 3º ed. 1994.

## ✓ La Agenda 2030 y la evaluación en las Naciones Unidas:

Una oportunidad para repensar los criterios del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico?<sup>1</sup>

**María Eugenia Brissón**

Universidad Nacional de Lanús

<sup>1</sup> Esta ponencia es parte de una investigación financiada por la UNLa de la convocatoria Oscar Varsavsky 2019 denominada "Evaluación y políticas públicas: complejidades y tensiones en la era de la Agenda 2030."

Directora: María Eugenia Brissón.

Codirector: Matías Mattalini. Docentes investigadores: Carpinacci L., Fernández V., Martínez A., Navarro B., Pérez Mauco M. Personal técnico: Castro Caballero P. Becaria de posgrado: Iervassi E.

Adscripto de posgrado: Mallea J.D.

Adscripta de grado: López Massimino P.

**Resumen:** En este artículo se indaga sobre los procesos evaluativos realizados por entidades de las Naciones Unidas en la era de la Agenda 2030 y se reflexiona acerca de la incidencia de sus principios y aspiraciones en ellos. Período abarcado: 2016-2019. Estudio cualitativo basado en fuentes documentales recuperadas de búsquedas en Google Académico y en portales de Naciones Unidas. Se observa que, pese a la gran movilización producida por la Agenda 2030, su impronta en la evaluación es incipiente; la incorporación de cuestiones vinculadas con los derechos humanos está más presente hacia el final del período; los criterios preferentemente utilizados son los del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. La complejidad de la Agenda 2030 - integrada, indivisible, planteada en vinculación con los derechos humanos - devela la insuficiencia de los criterios tradicionales, la mirada centrada en resultados y las perspectivas sectoriales.

**Palabras clave:** Avaliação, políticas públicas, Agenda 2030.

## PT Agenda 2030 e a avaliação nas Nações Unidas: uma oportunidade para repensar os critérios do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico?

**Resumo:** Este artigo investiga os processos de avaliação realizados por entidades das Nações Unidas na era da Agenda 2030, refletindo sobre o impacto de seus princípios e suas aspirações sobre esses processos, no período entre 2016 a 2019. Trata-se de um estudo qualitativo, baseado em fontes documentais, recuperadas em buscas no Google Scholar e nos portais das Nações Unidas. Observa-se que: apesar da grande mobilização produzida pela Agenda 2030, sua marca na avaliação é incipiente, pois a incorporação das questões relacionadas aos direitos humanos está mais presente no final do período estudado; e os critérios, preferencialmente utilizados, são os do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Desse modo, a complexidade da Agenda 2030 - integrada e indivisível, em relação aos direitos humanos - revela a insuficiência dos critérios tradicionais, com foco nos resultados e nas perspectivas setoriais.

**Palavras-chave:** Avaliação, políticas públicas, Agenda 2030.

## EN The 2030 Agenda and evaluation at the United Nations: An opportunity to rethink the criteria of the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development?

**Abstract:** This article inquires about the evaluation processes carried out by entities of the United Nations in the era of the 2030 Agenda and reflects on the incidence of its principles and aspirations in them. Period covered: 2016-2019. Qualitative study based on documental sources retrieved from Google Academic and United Nations portals. It is observed that, despite the large movement produced by the 2030 Agenda, its presence in evaluations is incipient; the incorporation of issues related to human rights is more present towards the end of the period; criteria preferably used are those of the Aid Committee for the Development of the Organization for the Cooperation and the Economic Development. 2030 Agenda complexity - integrated, indivisible, planned in connection with human rights - reveals the insufficiency of traditional evaluation criteria, the focus on results and sectorial perspectives.

**Key-words:** public policies, evaluation, 2030 Agenda.

## FR L'Agenda 2030 et l'évaluation aux Nations Unies: Une opportunité pour repenser les critères du Comité d'aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques?

**Résumé** Cet article examine les processus d'évaluation menés par les entités des Nations Unies à l'ère de l'Agenda 2030 et réfléchit à l'impact de ses principes et aspirations sur celles-ci. La période couverte est 2016-2019. Etude qualitative basée sur des sources documentaires extraites de recherches dans Google Scholar et les portails des Nations Unies. On constate que, malgré la grande mobilisation produite par l'Agenda 2030, son empreinte sur l'évaluation est naissante; l'intégration des questions liées aux droits de l'homme est plus présente vers la fin de la période; les critères retenus de préférence sont ceux du Comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques. La complexité de l'Agenda 2030 - intégré, indivisible et posé en lien avec les droits humains - révèle l'insuffisance des critères traditionnels, l'accent mis sur les résultats et les perspectives sectorielles.

**Mots-clés:** Évaluation, politiques publiques, Agenda 2030.

## INTRODUCCIÓN

La función de evaluación dentro de las Naciones Unidas fue determinada en gran medida por la iniciativa de reforma lanzada por el Secretario General para aumentar la eficacia de la labor de la Organización fortaleciendo su orientación hacia los resultados. Esto se detalló en el Programa de reforma del Secretario General, presentado a la Asamblea General en 1997, que afirmó la necesidad de pasar de un enfoque en los procesos a un enfoque en los resultados en la planificación, presupuestación y presentación de informes (United Nations, 1997). Ello condujo a la incorporación de la gestión basada en resultados en la Organización. Los esfuerzos posteriores encaminados a consolidarla destacaron la importancia de la evaluación.

El reconocimiento de los derechos humanos y de la mujer (igualdad por derecho y hecho) reconocen también antecedentes anteriores. Pero, es en 1995, en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer que se adoptó unánimemente la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que constituye un programa en favor del empoderamiento de las mujeres y la igualdad entre los géneros (Naciones Unidas, 1996). En tanto que, el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en la cooperación y en el accionar del Sistema se identifica desde 1990 pero, es también el año 1997, en oportunidad de la Reforma, en la que el Secretario General solicita a las entidades que lo componen que incorporen la cuestión de los derechos humanos en sus programas y actividades (Fernández Juan y col., 2010).

En el año 2000, se lleva a cabo la Cumbre del Milenio que da lugar a la Declaración homónima y a posteriormente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio que marcan la agenda para el desarrollo vigente hasta diciembre de 2015. En la misma se plantea la necesidad de continuar promoviendo la democracia y fortaleciendo el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo (United Nations, 2000).

En el informe de septiembre de 2002 titulado Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para nuevos cambios, el Secretario General destacó la necesidad de un sistema de seguimiento y evaluación reforzado que permitiese a la Organización medir mejor el impacto de su trabajo (United Nations, 2002).

Hacia 2003, la programación de la colaboración interagencial, global, regional y en los países requería una interpretación del mismo. En ese año, los organismos de las Naciones Unidas dieron a conocer la Declaración de Entendimiento Común sobre el Desarrollo basado en un EBDH con el objeto de incorporarlos en su trabajo y guiar la cooperación para el desarrollo (UNDG, 2003). A partir de ello, las distintas agencias, fondos, oficinas, programas de las Naciones Unidas y agencias de cooperación elaboraron lineamientos orientados a facilitar su comprensión y aplicación. En ese mismo año, se crea el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (GENU) con la misión de promover, sostener y fortalecer una función de evaluación sólida, influyente, independiente y creíble para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el aprendizaje. Como antecedente se menciona al Grupo de Trabajo Interagencial que funcionó desde 1984.

En 2006, las Naciones Unidas adoptaron una política sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres para su transversalización en las funciones institucionales y como medida de implementación de lo acordado en el Consejo Económico y Social en 1997 (United Nations ECOSOC, 1997; Chief Executives Board, 2006). Dicha política fue operacionalizada posteriormente -en 2012- en un Plan de Acción que fue desarrollado a través de un proceso de consultas interagenciales con el liderazgo de ONU Mujeres. El primer Plan de Acción fue de aplicación entre 2012 y 2017 y fue sucedido en 2018 por un nuevo plan elaborado a partir de las lecciones aprendidas y alineado con la Agenda 2030 (UN Women, 2012, 2020).

Los Principios para trabajar juntos del GENU datan del año 2007 siendo actualizados en 2009, 2011, 2012 y 2015. En la versión del año 2015, la visión del GENU estaba relacionada con que la evaluación se realizase plenamente a través de políticas, recursos, habilidades y actividades adecuadas aportando evidencia para contribuir a que el Sistema fuese más relevante, eficiente y efectivo con un mayor impacto en las vidas de las personas (UNEG, 2015).

En 2013, el GENU formuló la Estrategia 2014-2019 que presenta la visión y misión que se articula con los Principios para trabajar juntos de 2012 focalizada en el cumplimiento de las normas y estándares de evaluación, en el uso de la evaluación en apoyo a la rendición de cuentas y el aprendizaje; en la producción de información evaluativa sobre las iniciativas del Sistema y en las demandas emergentes y en el fortalecimiento global de la evaluación como profesión.

En septiembre de 2015, los países miembros de las Naciones Unidas se comprometieron con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (United Nations, 2015). Este compromiso conlleva nuevos desafíos al poner la centralidad de la implementación en vinculación con los derechos humanos. Así como también, al reposicionar el seguimiento de los progresos hacia los ODS.

En ese año, el GENU generó un grupo de trabajo que dirigió la revisión y actualización de las Normas y los Estándares de evaluación con vistas a las exigencias de la Agenda 2030. Dicha tarea comprendió un proceso amplio de consultas, talleres participativos, varios estudios y encuestas. La actualización fue aprobada por unanimidad en la Reunión General Anual del GENU sustituyendo así la versión de 2005 que había servido para armonizar la evaluación en el sistema durante una década aproximadamente.

Es decir, la perspectiva de derechos humanos y la de género permearon el accionar y la cooperación en las Naciones Unidas desde la década de los 90s. Es, desde esa época también, que la evaluación es reforzada y atravesada por la necesidad de aportar a los compromisos internacionales con énfasis en la gestión por resultados. La Agenda 2030 comenzó su aplicación el 1º de enero de 2016, momento en el que existía un marco de políticas, estrategias, principios de trabajo, normas y estándares de evaluación en los que, la perspectiva de derechos y de género, estaban consideradas además de numerosos lineamientos orientados a facilitar su aplicación en el accionar de las distintas entidades de las Naciones Unidas.

Es así que se indagó acerca de los procesos evaluativos llevados a cabo por entidades de las Naciones Unidas en la era de la Agenda 2030 para reflexionar acerca de la incidencia de sus principios y valores en los mismos y las complejidades que plantea al acentuar su vinculación con los derechos humanos. El supuesto era que, a pesar de la gran movilización, participación y debate que generó desde su adopción, su incidencia en la evaluación en los primeros años de su implementación era escasa y se continuaba evaluando como se venía haciendo anteriormente.

Se trata de un estudio con un abordaje cualitativo basado en fuentes documentales. Se combinaron búsquedas en Google y Google Académico en la exploración de antecedentes relacionados con las perspectivas de derecho y con el rol de la evaluación en las Naciones Unidas.

En relación con las evaluaciones realizadas, una primera aproximación en el sitio del GENU arrojó que el peso de las mismas recaía fundamentalmente en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (FINU) seguidas lejanamente por el resto. Para las restantes agencias, fondos y programas se consideraron aquellas que acumulaban al menos un 3%. Estas fueron Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (ONUAA), Organización Internacional de Migraciones (OIM) y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) por lo que fueron las que se estudiaron. Se incluyó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por su relevancia en la Región. Se recurrió a sus páginas y portales de recursos así como también al sitio del GENU. De ellos, se recuperaron y sistematizaron evaluaciones y guías, manuales y otros documentos relacionados con la evaluación. Para describir la función evaluación en cada entidad se consideraron los aspectos que despliega el GENU en su sitio Web. Para profundizar en América Latina, se estudiaron treinta y seis (36) informes abarcando especialmente Colombia, Costa Rica, Brasil y México por la consolidación de sus organismos nacionales y la Argentina. En el caso de UNICEF –siempre que fue posible– se eligieron los clasificados como satisfactorios y altamente satisfactorios en su Sistema Global de Supervisión de Informes de Evaluaciones. Para el análisis de los informes se usaron categorías relacionadas con la Agenda 2030, tales como: definición, criterios y principios de la evaluación; valores de la Agenda 2030, ODS, área crítica y dimensión del desarrollo sostenible. El periodo abarcado fue 2016-2019 que comprende los primeros cuatro años de implementación de la Agenda 2030. Los idiomas empleados en las búsquedas fueron castellano e inglés. Las palabras clave utilizadas fueron: Agenda 2030/2030 Agenda, Sistema de Naciones Unidas/United Nation System, Era ODS/SDG Era, Evaluación/Evaluation, Guías/Guides.

## DESARROLLO

### Las unidades de evaluación en las Naciones Unidas

El GENU fue creado en 2003. Es una red interagencial que agrupa a las unidades de evaluación del sistema de las Naciones Unidas que

<sup>1</sup> En inglés: *United Nations Development Programme (UNDP)*

<sup>2</sup> En inglés: *United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF)*

<sup>3</sup> En inglés: *Food and Agriculture Organization (FAO)*

<sup>4</sup> En inglés: *International Organization for Migrations (IOM)*

<sup>5</sup> En inglés: *United Nation Industrial Development (UNIDO)*

<sup>6</sup> En inglés: *United Nation Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC)*

<sup>7</sup> PNUD: <https://erc.undp.org/>; FNUI: <https://www.unicef.org/evaluation/best-evaluations>; ONUAA: <http://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/recently-completed-evaluations/en/>; OIM: <https://evaluation.iom.int/>; ONUDI: <https://www.unido.org/resources/evaluation>; CEPAL: <https://www.cepal.org/es>

<sup>8</sup> <http://www.uneval.org/evaluation/reports>

deben compartir la visión y estrategia del Grupo. También hay otras entidades invitadas como socias tales como: redes; asociaciones de evaluación regionales o globales; universidades; instituciones de investigación; gobiernos; fundaciones; entre otras.

<sup>9</sup> Véase:

<http://www.uneval.org/about>

Cada una de las entidades seleccionadas (PNUD, FNUI, OIM, ONUAA, ONUDI) cuenta con una oficina específica con distintos alcances pero con la responsabilidad sobre la función evaluación. La mayoría con una explicitación de su orientación a los resultados. Poseen una política expresa con distintos grados de actualización (la menos actualizada es la de FAO que es de 2010). Cuentan con planes anuales y bianuales (a excepción de OIM que no tiene con un plan central consolidado). Sostienen algún sistema de resguardo de la calidad de las evaluaciones como paneles asesores, una empresa externa de evaluación de los informes, estándares, guías, listas de verificación, requisitos para los evaluadores, entre otros. En general, todas alientan el desarrollo de entornos propicios a la cultura de la evaluación a través de diversas estrategias poniendo en relevancia el valor de la toma de decisiones informada. La participación de las partes interesadas es referida como un elemento considerado clave para mejorar la utilidad y credibilidad. El uso está principalmente ligado a los hallazgos, las lecciones aprendidas y las recomendaciones (de las cuales se realiza un seguimiento de su aplicación). La realización de evaluaciones conjuntas reviste distinto peso: desde la no mención a la promoción y el compromiso de colaborar con otras entidades del sistema. En las Comisiones Regionales es más notable su presencia. Refieren y utilizan las normas y estándares del GENU o han desarrollado los propios a partir de ellos. Tienen centros de recursos en línea.

### Las evaluaciones realizadas en el periodo

En el periodo 2016-2019 encontramos una vasta actividad evaluativa reflejada en aproximadamente cinco mil evaluaciones que podría relacionarse con los esfuerzos sostenidos desde 1997 por su fortalecimiento. Considerando el año 2015 como línea de base se observa un aumento en 2016, aunque ello requiere una profundización ya que esa cantidad de evaluaciones puede incluir aquellas iniciadas anteriormente y que se completaron ese año. Se advierte un incremento interanual en los tres primeros años. En

2019 se observa un decremento por razones que sería interesante indagar. El PNUD y FNUI acumulan aproximadamente el 73% de las realizadas en el periodo. Seguidas por OIM, ONUAA y ONUDI con el 3% cada una de ellas.

**Tabla 1.**

Agencia	Año de completamiento					Total 2016-2019	%	%
	2015	2016	2017	2018	2019			
PNUD/UNDP	463	542	702	778	828	2.850	58	58
FNUI/UNICEF	273	206	201	197	158	762	15	73
OIM/IOM	20	38	29	47	56	170	3	76
ONU/FAO	13	31	53	48	12	144	3	79
ONUDI/UNIDO	84	56	21	33	28	138	3	82
Resto	140	176	245	275	176	872	18	100
<b>Total general</b>	<b>1.001</b>	<b>1.049</b>	<b>1.251</b>	<b>1.378</b>	<b>1.258</b>	<b>4.936</b>	<b>100</b>	

*Nota: se incluye el año 2015 que fue el último año de la Era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.  
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del GENU.*

El 15% del total de las evaluaciones (726) se llevó a cabo en América Latina (en la que incluimos la Comisión regional correspondiente). Tomando aquellos países que cuentan con sistemas u organismos nacionales de evaluación más consolidados se encuentra que los mismos han participado de varias destacándose en los extremos Costa Rica (76) y Brasil (27). Argentina, México y Colombia se encuentran en una franja intermedia (con 52, 50 y 46 participaciones respectivamente).

La disponibilidad de las evaluaciones es vasta aunque hay diferencias entre la información obtenida del GENU y los informes recuperados. EL GENU permite bajar una planilla electrónica (aproximadamente 19.604 registros que datan de 1997) con los datos tabulados de identificación mínima de cada evaluación (título, tipo de evaluación, año de finalización, país, agencia). Los informes propiamente dichos se pueden bajar de las páginas de recursos mencionadas anteriormente, en general, en bastante menor medida.

El análisis de los informes de evaluación seleccionados del periodo 2016-2019 arroja como primer resultado que, pese a las discusiones acerca de la Agenda post 2015 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se intensificaron y multiplicaron en niveles, instancias

<sup>10</sup> Se habla de participación porque las evaluaciones pueden incluir a más de un país.

y actores desde 2013, son pocas las evaluaciones en las que se los menciona explícitamente. Consideraciones sobre la Agenda 2030, los ODS o las cuestiones de género, equidad y derechos humanos se encuentran más frecuentemente en evaluaciones de los últimos años del periodo de indagación. Este hallazgo resulta coherente con lo hallado en los documentos marco analizados.

La evaluación en la práctica muestra una amplia utilización de las normas y estándares de UNEG o lineamientos desarrollados a partir de ellos. Esto podría explicar la alta estructuración de los informes; la coincidencia en la conceptualización, objetivo y propósito de la evaluación, los criterios utilizados y el análisis del nivel de consecución de los resultados. En general, la evaluación se entiende como una herramienta esencial para la gestión del sector público basada en resultados. Los propósitos identificados, desde ese punto de vista, son principalmente aportar al aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas aportando buenas prácticas y lecciones aprendidas para el diseño de intervenciones, la sostenibilidad de las actividades, la transferencia a otros contextos, las aplicaciones en mayores escalas, entre otros. Los criterios predominantemente aplicados son los mencionados y denominados CAD-OCDE (Comité de Asistencia al desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Así como también el abordaje participativo (a fin de asegurar que actores clave sean integrados al proceso de aprendizaje que implica la evaluación). Ello vinculado con el reconocimiento de la participación como un factor crucial en la utilización de las conclusiones, lecciones y recomendaciones al que, el enfoque de programación basado en los derechos humanos, añade énfasis (UNEG, 2016c, 2005). La mayoría incluye menciones a la comunicación y uso de las evaluaciones. Son en general externas realizadas por evaluadores denominados independientes (internacionales en combinación con locales) o consultoras (en pocas oportunidades las universidades como tales).

## DISCUSION Y CONCLUSIONES

La creciente y amplia actividad evaluativa aparece sustentada en la importancia conferida a la evaluación como herramienta para fortalecer la gestión basada en resultados institucionalizada en el

programa de reforma de 1997. Las razones de la distinta participación de los países podría encontrarse en las políticas y temáticas de las entidades y en los marcos de cooperación establecidos con cada país y merece una mayor indagación. La disponibilidad de las evaluaciones genera demandas relativas a la conformación y actualización del centro de recursos del GENU -en particular- y de las entidades que lo integran. Asimismo, plantea la necesidad de explicitar esta situación en las conclusiones de los estudios que se realicen según la fuente que se tome.

Considerando los documentos marco, los Principios para trabajar juntos de UNEG vigentes en 2016 correspondían a la revisión del año 2015 (UNEG, 2015). Es interesante destacar que, pese a haber sido estudiados en 2015 en mayo de dicho año, a pocos meses de la adopción de la Agenda 2030, no hacían mención a ella ni a la entonces denominada Agenda post 2015 para el Desarrollo. Es recién en la versión 2019, en la que se menciona que se espera que produzca las evidencias que aporten al cumplimiento eficiente y eficaz de la Agenda 2030 y otros compromisos; a la buena gobernanza y supervisión del Sistema; y finalmente, impacten en la vida de las personas (UNEG, 2019b).

La Estrategia del GENU 2014-2019, formulada en 2013, estaba vigente en 2016. Llama la atención que, pese a que en ese año se habían comenzado los procesos amplios de consulta para definir la Agenda para el Desarrollo Post 2015 y se discutían los Objetivos de Desarrollo Sostenible no se encontró en la Estrategia 2014-2019 mención a ello. La misma tuvo una revisión intermedia en 2018, en la que se señaló, entre otras cosas, que sus objetivos estratégicos continuaban siendo relevantes para la visión y misión del GENU. Sin embargo, los mismos no reflejaban suficientemente los cambios en el contexto externo, vinculados en particular la Agenda 2030 y los ODS, y con el contexto interno, relacionados con la reforma en la gestión en las Naciones Unidas (United Nations, 2017). Esto es reforzado en un texto, en el que el propio GENU manifestaba encontrarse en una encrucijada al no estar claro el papel que sus miembros esperaban de la red y a la necesidad de responder a las transformaciones en las circunstancias (UNEG, 2018). La segunda Estrategia 2020-2024 expresa el pensamiento, en particular en lo que respecta a trabajar, actuar y rendir cuentas “como uno solo” en la era de la Agenda 2030 y también el mayor interés en la evaluación por parte de los Estados miembros y la alta dirección para los siguientes

cinco años. En su Introducción enfatiza que la Agenda 2030 constituyó un desafío la comunidad evaluativa de las Naciones Unidas dada su complejidad, la indivisibilidad de los ODS y la transversalidad de sus metas redundando en grandes demandas a las oficinas respectivas sumadas a las de la reforma del Sistema (UNEG, 2019a).

En la revisión y actualización de las Normas y los Estándares realizada por el GENU, se aclararon cuestiones relativas a la Agenda 2030. En su preámbulo se enfatiza la importancia de la Agenda 2030 y las exigencias que esta plantea. Esta versión incorpora cuatro normas, dos de ellas ligadas a la Agenda 2030 en relación con sostener y promover en las evaluaciones los principios y valores con los cuales están comprometidas las Naciones Unidas, particularmente con la Agenda 2030 (Norma 1) e integrar los derechos humanos y la igualdad de género (Norma 8) (UNEG 2016c). Debe tenerse en cuenta que, además, deben llevarse a cabo respetando las guías éticas y el código de conducta (UNEG, 2008a,b) y otros lineamientos actualizados o previos vigentes (por ejemplo relacionados con la integración institucional de la perspectiva de género en el Sistema de Naciones Unidas, el control de términos de referencia, de informes iniciales y de calidad, entre otros) (UNEG, 2010,a,b). Es interesante mencionar que las competencias que menciona intentan asegurar que las entidades de las Naciones Unidas tengan personal que sea capaz de gestionar o conducir evaluaciones con conocimiento de los ODS (UNEG, 2016b,c).

Como ha sido señalado, se encuentra una alta estandarización de los informes, la coincidencia con la definición de la evaluación, su objetivo (facilitar la rendición de cuentas y el aprendizaje) y propósito (centrado en comprender por qué y en qué medida se logran resultados y analizar sus consecuencias); el uso de los criterios del CAD-OCDE; y la atención a su comunicación. Esto se explica por la aplicación de las normas de la UNEG o derivadas de ellas. El objetivo y propósito, embebidos en la gestión por resultados, resultan insuficientes pero coherentes con los criterios de nivel gerencial principalmente con que se acompañan.

Se observa que la incorporación las perspectivas de derechos humanos y de género es más frecuente hacia el final del periodo pese a que, como se relata en los antecedentes, la solicitud de la integración de las mismas en el accionar de las entidades del Sistema data de la década de los 90. Asimismo, el GENU y algunas agencias contaban con indicaciones tempranas en ese sentido. Esta postergación, vigente aún

en 2019, podría tener varias explicaciones. La Agenda con su impronta renovada en los derechos humanos empezó a implementarse el 1° de enero de 2016. Algunos de los proyectos evaluados pertenecen a la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la que no era tan fuerte la misma. Resulta muy posible que los propios proyectos no tuviesen incorporados en su diseño tales preocupaciones. También remite a la realización de las evaluaciones por evaluadores independientes. En relación con la independencia de la evaluación, hay que considerar que en las Normas y estándares y otros documentos se considera que tiene dos dimensiones: la organizativa y la de actuación. La primera alude a su separación de la función gerencial (formal). La segunda más relacionada con la responsabilidad del evaluador de evitar influencias que distorsionen los hallazgos, juicios y recomendaciones (sustantiva) (UNDP, 2016; UNEG 2016c). La independencia formal se considera dada en el caso de las evaluaciones externas. No así la sustantiva que puede ser un tema tanto en las internas como en las externas. De todas formas la preeminencia de las evaluaciones externas parece explicarse en lo señalado en varios documentos, en que ellas deben realizarse por evaluadores sin intereses creados, y que no han sido responsables del diseño o de la implementación de la intervención, ni esperan serlo en el futuro (OCDE, 2010, 2002; UNDP, 2016). Este pareciera ser el resguardo para ambas independencias acompañado de la adhesión a un código de conducta. Una llamada de atención a este tema surge de la lectura del documento de UNEG (2019c) en el cual se señala que menos del 60% de los consultores externos preguntados conocían básicamente las Guías éticas de UNEG y el 50% el Código de conducta. Las referencias a los mismos son mucho menores. De acuerdo con dicho documento, 33% de los mismos tenían clara las diferencias entre las Normas y Estándares, el Código de conducta y los Lineamientos éticos de UNEG. Un 29% tenía una idea general de la diferencia y un 38% no tenía idea de las diferencias. Asimismo señalaría alguna insuficiencia en la aplicación de los términos de referencia, las normas y las listas de verificación para garantizar lo establecido en las mismas. La aplicación de la perspectiva de derechos y de género depende así del interés y el conocimiento de los evaluadores de las mismas y las complejidades que plantea frente a la acostumbrada utilización de los criterios CAD-OCDE. Pese, incluso, a que corresponde a una competencia de los evaluadores el conocimiento de los principios, valores y compromisos de las Naciones Unidas y, en particular de la

Agenda 2030 y se encuentra explícitamente expuesto en las normas 1 y 8 (UNEG 2016b,c). A lo que habría que sumarle la preocupación del propio GENU que se planteaba que cuanto más independiente fuera el evaluador, menor sería su conocimiento del contexto, organizacional o programático condicionando la relevancia, viabilidad y factibilidad de las recomendaciones y, finalmente su uso (UNEG, 2016d).

En cuanto a los criterios de evaluación, hubieron tres oportunidades en que estos fueron revisados: dos conducidas por el GENU (2015 y 2016) y una por la Red de Evaluación del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (2018-2019). En 2015, el GENU realizó la revisión de las normas y estándares en consonancia con las necesidades de la actualización de los existentes desde 2005 y del advenimiento de la Agenda 2030. En su definición inicial incluye los sostenidos criterios de relevancia, eficacia, efectividad, impacto y sostenibilidad (GENU, 2016c). Asimismo, a fines de dicho año, encomendó un estudio con el propósito de contar con evidencias y análisis sobre los principales desafíos que el GENU enfrentaría en el contexto de la Agenda 2030 para el desarrollo e implementación de una estrategia en evaluación coherente con ella. El mismo se basó en análisis de documentos y de evaluaciones disponibles sobre los ODM y consultas. En el Informe resultante, se señalaba la necesidad de incluir criterios adicionales para contribuir a la creación de sets de datos a gran escala y a las desagregaciones. Algunos de ellos en correspondencia con los ya utilizados por miembros del GENU tales como los relacionados con la equidad, la igualdad entre los géneros, la participación, las alianzas y la participación. Otros más novedosos serían aquellos relacionados con la sostenibilidad ambiental, la resiliencia, la gestión sostenible de los recursos, etc. altamente complejos de operativizar que en muchos casos resultan embebidos de alguna manera en el internacional criterio de sostenibilidad (UNEG, 2016a). En 2017, durante la Conferencia Nacional de Capacidades de Evaluación, se planteó realizar un análisis de la aplicación de los cinco criterios de evaluación CAD-OCDE (relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad) (UNDP, 2018). La Red de Evaluación del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE lo realizó entre mayo 2018 y finales de 2019. Se llevaron a cabo consultas, encuestas, entrevistas, debates y revisión bibliográfica. Los resultados arrojaron que los criterios contaban con respaldo, se aplicaban generalizadamente, se reconocían útiles y un aporte a la profesión y práctica de la evaluación. Aunque,

se solicitaron aclaraciones y una vinculación con la Agenda 2030. La nueva propuesta incluye: definiciones revisadas con notas aclaratorias; el nuevo criterio de coherencia; el propósito de los criterios y principios rectores para su uso y el empleo del término de intervención más abarcativo. Incentiva un análisis de las cuestiones sobre la equidad, la igualdad entre los géneros y el principio de “no dejar a nadie atrás” y un enfoque interconectado de los criterios (OCDE, 2021, 2019). Puede observarse que las modificaciones incorporadas están relacionadas fundamentalmente con perfeccionar la interpretación de los criterios y con la incorporación del criterio de coherencia. En este sentido coincidiendo con lo señalado varios años antes por Chianca (2008), podemos decir que tener mejores criterios no implica que ello derive directamente en mejores evaluaciones aunque genera mejores posibilidades para su aplicación coherente en el diseño e implementación de las mismas. Sería interesante que se consideraran otros (además de los identificados por UNEG (2016<sup>a</sup>)) combinando los de la dimensión de la gestión con los de la política. En cuanto a las revisiones presentadas, vale la pena destacar que en solo una de ellas se recurrió a las evaluaciones que constituyen una rica fuente para el análisis de la práctica evaluativa y de los retos involucrados.

Además de la aplicación generalizada de los criterios, se observa el amplio uso de la teoría del cambio que ha aportado a la evaluación de programas complejos. Varios autores citados en James (2011) plantearon los desafíos que se derivan de la indefinición de lo que los mismos se habían propuesto hacer. Pero, esto no debería excluir otros abordajes posibles. Por otra parte, subyace a la teoría del cambio, la generación de participación y apropiación pero, como ha sido señalado por Sullivan y Stewart citados en Blamey y Mackenzie (2007), esto rara vez ha sido alcanzado. La indivisibilidad de los ODS y la transversalidad entre las metas impone un nuevo reto ya que no parece posible que una sola teoría del cambio pudiese sustentar intervenciones tan complejas como la que requerirían los ODS. Las evaluaciones conjuntas podrían constituir experiencias valiosas para la evaluación de esas intervenciones. En consecuencia, evaluaciones con foco en los ODS continúan siendo un desafío. Asimismo, debe advertirse que evaluaciones de esa complejidad requerirán también más recursos (financieros, perfiles, experticia, cobertura, etc.). Y, que además, estarán expuestas a la paradoja de ser, a los efectos prácticos operacionales, descompuestas en componentes más simples perdiéndose la riqueza

de su complejidad e interrelaciones. Por otra parte, las alianzas que constituyen uno de los pilares principales de la Agenda 2030 deberían reflejarse en tanto en las intervenciones como en sus evaluaciones. Ello identifica otro reto que se visualiza a partir de la participación de las partes interesadas (particularmente los destinatarios) en el nivel que surge de las evaluaciones analizadas. La misma aparece más ligada a la resolución de aspectos prácticos relacionados con la intervención (conocimiento de la intervención e implementación de recomendaciones) que a transformaciones con mirada de justicia social más coherentes con el espíritu de la Agenda 2030.

Otro aspecto que agrega complejidad son las adaptaciones nacionales de las metas de los ODS. La Agenda 2030 en su párrafo 55 expresa que las aspiraciones globales deben adecuarse a las circunstancias nacionales fijando cada país sus propias metas. A lo que debe añadirse la transversalidad de las mismas, por lo que una intervención podría tener incidencia en dos o más metas de diferentes ODS a la vez que podrían o no estar formuladas como las internacionales. Asimismo, revela la insuficiencia de los abordajes sectoriales ya que las metas de un solo ODS pueden estar bajo competencia de distintos Ministerios. Esto pone atención en la consolidación de instancias de coordinación, la coherencia de las políticas y la implementación de intervenciones integradas exponiendo las complejidades también operativas que implica la indivisibilidad de los 17 ODS y las vinculaciones entre sus metas que afecta al seguimiento integrado de los avances y la evaluación de planes, programas y proyectos. Particularmente, en la Argentina, debe considerarse la ausencia de una política integral de evaluación de las acciones del Estado (Acuña y col., 2016) y el desarrollo fragmentario y desarticulado de la función evaluación en la Administración Pública Nacional (Neirotti y col., 2019, 2015). Y, aunque se han podido identificar condiciones y posibilidades para pensar la evaluación de políticas públicas de una manera integral, integradora y con enfoque de derechos resta mucho por avanzar en la construcción de las capacidades necesarias (Brissón y col., 2020). Podría pensarse, dada la generalizada adhesión a la Agenda 2030, que su aplicación coherente podría constituirse en una oportunidad para visibilizar esa necesidad y progresar en los desarrollos requeridos.

Retomando, en este artículo pese a las limitaciones de su alcance, se desarrolla un panorama de la evaluación en los primeros años de implementación de la Agenda 2030. Los retos que plantea y que

requieren continuar su estudio y discusión, tanto en el sistema de las Naciones Unidas por su impronta en la cooperación internacional como en la comunidad evaluativa, son (entre otros): el objetivo y propósito de la evaluación; los criterios de evaluación; la incorporación de las perspectivas de derechos; la independencia de los evaluadores; la indivisibilidad de los ODS y la transversalidad de sus metas y las adaptaciones nacionales.

Finalmente, la Agenda 2030 se construyó a partir de un amplio y sostenido proceso de consultas y conversaciones globales, regionales y nacionales. Su implementación continúa movilizandando la participación y la reflexión en los distintos niveles pero aunque ha permeado los debates, políticas, planes, estrategias, normas, manuales, etc. su impronta en la práctica evaluativa no es aún evidente. Podría pensarse que las prácticas evaluativas que venían desarrollándose fueron atravesadas por la implementación de la Agenda 2030 pero continuaron con su inercia sin llegar todavía a consolidarse para evaluar en esa sintonía. A 9 años de alcanzar el horizonte temporal, en la denominada “Época para la Acción” (2020-2030) es necesario profundizar las discusiones y enfrentar los desafíos de modo que las evaluaciones que se comisionan, gestionan y realizan en tiempos de la Agenda 2030 aporten a “No dejar a nadie atrás” y a poner la dignidad de las personas en el foco del desarrollo sostenible.

## REFERENCIAS

Acuña H., Martínez Noguiera R., Rubio J., Potenza F. (2016). **La evaluación de políticas públicas en la argentina: sentido, actualidad y perspectivas**. Instituto Interdisciplinario de Economía Política IIEP-Baires. Recuperado de: <http://iiep-baires.econ.uba.ar/>

Blamey A., Mackenzie M. (2007). **Theories of Change and Realistic Evaluation. Peas in a Pod or Apples and Oranges?** Evaluation. Vol 13(4): 439:455. DOI: 10.1177/1356389007082129.

Brissón ME., Mattalini L., Neirotti N. (2020). **Condiciones y posibilidades para la evaluación de políticas públicas en la Argentina desde una perspectiva integrada**. Revista Aval. Vol. 4 (18): 114:137.

Chianca T. (2008). **The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement.** Journal of Multi Disciplinary Evaluation. Vol 5 (9): 41:51. Recuperado de: <https://www.sistersforchange.org.uk/wp-content/uploads/2020/docs/01-SFC-DB-FILES/307-Chianca-T-2008.pdf>

Chief Executives Board for Coordination. (2006). **United Nations system-wide policy on gender equality and the empowerment of women: focusing on results and impact.** CEB/2006/2. Recuperado de: <https://unsceb.org/ceb-policy-statement-un-system-wide-policy-gender-equality-and-empowerment-women>

Economic and Social Council [ECOSOC].(2007). **Mainstreaming Gender into all Policies and Programmes in the United Nations System.** Recuperado de: Resolution 2007/33. <https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2007/resolution%202007-33.pdf>

Fernández Juan A., Borja Segade C., García Varela P., Hidalgo Lorite R. (2010). **Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo.** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Recuperado de: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/GUIA%20ENFOQUE%20DDHH%20%20+%20NIPPO%20+%20logo%20AECID.pdf>

James, C. (2011). **Theory of Change Review: Report Commissioned by Comic Relief.** Recuperado de: <http://mande.co.uk/blog/wp-content/uploads/2012/03/2012-Comic-Relief-Theory-of-Change-Review-FINAL.pdf>

Naciones Unidas (1996) **Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing. 4 al 15 de Septiembre 1995.** A/CONF.177/20/Rev.1. Disponible: <https://undocs.org/es/A/CONF.177/20/Rev.1>

Neirotti N. Brissón ME, Mattalini M. (2019). **Tiempos de Retorno del Estado. La Evaluación de las Políticas Públicas en la Argentina.** Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.  
Neirotti N., Brissón ME., Mattalini L. (2015). **Tiempo de retorno del**

**Estado: Realidades y desafíos del seguimiento y la evaluación de políticas y programas en Argentina.** En: Pérez Yarahuán G., Maldonado Trujillo C. (2015). (Editoras). Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. 31:70. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro Clear para América Latina.

OCDE. (2021). **Applying Evaluation Criteria Thoughtfully.** OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>

OECD. (2019). **Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria. Definitions and Principles for Use.** OECD. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>

OECD.(2010). **Quality Standards for Development Evaluation.** DAC Guidelines and Reference Series. Paris. OECD Publishing. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264083905-en>.

OECD. (2002). **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management.** OECD. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

UN Women. (2020). **UN-SWAP 2.0. Accountability framework for mainstreaming gender equality and the empowerment of women in united nations entities un-swap 2.0 framework & technical guidance.** New York. UN Women. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability/un-swap-results/2020>

UN Women.(2012). **UN system-wide action plan for the implementation of the CEB United Nations system-wide policy on gender equality and the empowerment of women.** New York. UN Women. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability>

UNDG. (2003). **The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN**

**Agencies.** United Nations Development Group - UNDG. Recuperado de: <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un>

UNDP.(2018). **Proceedings from the National Evaluation Capacities Conference 2017.** UNDP Independent Evaluation Office. Recuperado de: [http://web.undp.org/evaluation/nec/nec2017\\_proceedings.shtml](http://web.undp.org/evaluation/nec/nec2017_proceedings.shtml)

UNDP. (2016). **Evaluation and independence: existing evaluation policies and new approaches.** UNDP. Recuperado de: [http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/Independence\\_of\\_Evaluation.pdf](http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/Independence_of_Evaluation.pdf)

UNEG.(2019c). **Mapping & Review of Evaluation Ethics. Final Report.** UNEG. Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/detail/2689>

UNEG.(2019b). **Principles of Working Together.** UNEG. Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/detail/2587>

UNEG. (2019a). **UNEG Strategy 2020-2024.** UNEG. Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/detail/2696>

UNEG. (2018). **UNEG at the Crossroads. Midterm Review of the United Nations Evaluation Group Strategy 2014-2019. Final Report.** UNEG. Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/detail/2853>

UNEG (2016d) **Evaluation Use in the UN System: Conclusions from the Data.** New York. UNEG. <http://www.uneval.org/document/detail/1911>

UNEG.(2016c). **Norms and standards for evaluation.** UNEG. Recuperado de: <http://uneval.org/document/detail/1914>

UNEG.(2016b). **Evaluation Competency Framework.** Recuperado de: <http://uneval.org/document/detail/1915>

UNEG. (2016a). **Evaluation in the SDG era: lessons, challenges and opportunities for UNEG.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/1912>

UNEG.(2015). **Principles of Working Together.** UNEG. Recuperado de: <http://unevaluation.org/document/detail/1780>

UNEG. (2013). **UNEG Strategy 2014–2019.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/1498>

UNEG.(2010b). **Quality Checklist for Evaluation Reports.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/607>

UNEG. (2010a). **Quality Checklist for Evaluation Terms of Reference and Inception Reports.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/608>

UNEG.(2008b). **Ethical Guidelines for Evaluation.** UNEG. Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/detail/102>

UNEG.(2008a). **UNEG Code of Conduct for Evaluation in the UN System.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/100>

UNEG.(2005). **Standards for Evaluation in the UN System.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/21>

United Nations Economic and Social Council [ECOSOC]. (1997). **UN Economic and Social Council Resolution 1997/2: Agreed Conclusions.** Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/4652c9fc2.html>

United Nations (2017) **Shifting the management paradigm in the United Nations: ensuring a better future for all.** A/72/492. Recuperado de: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22699/SG%20Management%20Reforms%20.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

United Nations. (2015). **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Res.A/70/1. Recuperado de: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

United Nations. (2002). **Strengthening of the United Nations: an agenda for further change**. Res. A/57/387). Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/474330#record-files-collapse-header>

United Nations.(2000). **Millenium Declaration**. A/RES/55/2\*. Recuperado de: <https://www.un.org/en/development/devagenda/millennium.shtml>

United Nations. (1997). **Renewing the United Nations: A Programme for Reform**. Res A/51/950. New York. United Nations. Recuperado de: <https://undocs.org/A/51/9>.

## ✓ Desafios e perspectivas dos indicadores na Agenda 2030 brasileira

**Daniel Neto Francisco**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)/ Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA).

**Lamounier Erthal Villela**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)/ Professor do Departamento de Economia.

**Resumo:** O presente trabalho busca trazer ao debate uma análise sobre a construção da Agenda 2030 e analisar os desafios e perspectivas no estabelecimento de um arcabouço de indicadores nos contextos subnacionais brasileiros. Para isto, busca-se materializar as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) a partir de relatórios e documentos nacionais, como o Relatório Luz (2020), que apresentam o cenário de acompanhamento dos ODS e suas metas. Como resultados, evidencia-se a fragilidade na configuração de uma sistematização das iniciativas e contextos locais, assim como do diálogo entre as esferas locais.

**Palavras-chave:** Sistema Nacional de Indicadores; Escalas; Sociedade Civil.

### EN Challenges and perspectives of the indicators in the Brazilian 2030 Agenda

**Abstract:** The present work seeks to bring to the debate an analysis on the construction of the 2030 Agenda and to analyze the challenges and perspectives in the establishment of a framework of indicators in the Brazilian subnational contexts. To this end, we seek to materialize the goals of the Sustainable Development Goals (SDGs) from national reports and documents, such as the Luz Report (2020), which present the scenario for monitoring the SDGs and their goals. The results show the fragility in the configuration of a systematization of local initiatives and contexts, as well as the dialogue between local spheres.

**Key-words:** National Indicator System; Scales; Civil Society.

### ES Desafíos y perspectivas de los indicadores de la Agenda 2030 brasileña

**Resumen:** El presente trabajo busca traer al debate un análisis sobre la construcción de la Agenda 2030 y analizar los desafíos y perspectivas en el establecimiento de un marco de indicadores en los contextos subnacionales brasileños. Para ello, buscamos materializar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a partir de informes y documentos nacionales, como el Informe Luz (2020), que presentan el escenario para el seguimiento de los ODS y sus metas. Los resultados muestran la fragilidad en la configuración de una sistematización de iniciativas y contextos locales, así como el diálogo entre ámbitos locales.

**Palabras-clave:** Sistema de Indicadores Nacionales; Escalas; Sociedad Civil.

### FR Défis et perspectives des indicateurs du programme brésilien à l'horizon 2030 eté

**Résumé** Le présent travail vise à apporter au débat une analyse sur la construction de l'Agenda 2030 et à analyser les défis et les perspectives dans l'établissement d'un cadre d'indicateurs dans les contextes infranationaux brésiliens. À cette fin, nous cherchons à matérialiser les objectifs des Objectifs de Développement Durable (ODD) à partir des rapports et documents nationaux, comme le Rapport Luz (2020), qui présentent le scénario de suivi des ODD et de leurs objectifs. Les résultats montrent la fragilité dans la configuration d'une systématisation des initiatives et contextes locaux, ainsi que du dialogue entre les sphères locales.

**Mots-clés:** Système National d'indicateurs; Échelles; Société Civile.

## 1. Introdução

A Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) vem buscando alcançar uma capilaridade nacional, a partir de iniciativas implementadas por entes estatais, iniciativas do terceiro setor, organizações de pesquisa, e, até de entidades ligadas ao mercado. Ao mesmo tempo, coalizões sociais entre estes segmentos também se constituem instituições em busca da formalização da Agenda 2030 no Brasil (REDE ODS, 2020; ESTRATÉGIA ODS, 2020). Ao mesmo tempo, nota-se uma multiplicação dos conceitos dos ODS e suas metas nacionais, seja por ações locais de Organizações Não-governamentais (ONGs), de Observatórios Sociais e o estabelecimento de “agendas localizadas” em territórios e municípios.

No entanto, apesar de se apresentarem em multiplicações os processos de sensibilização e territorialização de iniciativas que promovem os 17 ODS, evidencia-se um hiato entre as articulações locais e a formalização de sistemas de indicadores que promovam um monitoramento adequado das ações localizadas no plano subnacional. Desta forma, evoca-se a emergência de um arcabouço mais sólido de indicadores que permitam avançar no acompanhamento das ações da Agenda 2030 sob a ótica dos territórios em suas múltiplas especificidades, das dinâmicas sociais locais, e, suas construções e arranjos institucionais. Ao mesmo tempo que subsidie um sistema de indicadores subnacionais capazes de promover um acesso mais equitativo à agenda do desenvolvimento sustentável e seus 17 objetivos nas escalas subnacionais.

O Anuário da Comissão Econômica pela América Latina e Caribe (CEPAL) de 2019 indica a importância dos “sistemas estatísticos nacionais”. Assim como a produção de dados regionais (pensando em nível de América Latina e Caribe) (CEPAL, 2019). Assim, a presente pesquisa busca promover uma análise sobre o panorama atual da escala nacional brasileira de construção de indicadores da Agenda 2030. Para isto, são estabelecidos como objetivos específicos: 1) apresentar um resgate histórico acerca da construção da Agenda 2030 no plano internacional; e, 2) analisar relatórios e documentos que deslindam o *status quo* de operacionalização e institucionalização dos ODS no Brasil, propondo aqui uma ação de territorialização e sistematização mais integrada entre as ações e esferas locais, estaduais e federal.

Ao passo que o cenário nacional evidencia um distanciamento da agenda do governo federal das metas e objetivos preconizados por esta Agenda. Tal cenário amplia ainda mais o desafio das escalas

subnacionais de superar os desafios postos na própria agenda, como a estruturação de indicadores ambientais que sejam confiáveis e periodicamente analisáveis. E, que dialoguem com as comunidades e povos tradicionais. Ainda mais, o desafio que aqui se coloca em voga: a articulação dos dados das experiências subnacionais.

Vale o resgate dos apontamentos de Kronemberger (2019), que indica algumas fragilidades relativas à produção de indicadores ambientais no âmbito dos ODS. Aqui, frisa-se duas delas: 1) “(...) fragilidade institucional na produção de parte das informações primárias”. E, também, porque: 2) “(...) parte das informações ambientais produzidas são valores pontuais (...)” (KRONEMBERGER, 2019, p. 43). Ou seja, não estabelecem uma análise factível sobre determinadas realidades locais, ou, como estas produzem impactos efetivos para a sociedade civil, os governos locais e para os sistemas ambientais. Logo, a pergunta que deve ser feita é se os indicadores quantificados se expressam a partir de relações qualitativas. Tal hiato é mais sensível nas escalas territoriais/locais.

Desta forma, a partir das lacunas em vista, as próximas seções buscam dialogar com o referencial de indicadores, seus conceitos e fundamentos norteadores. Além de analisar de forma mais específica a dimensão da Agenda 2030 no Brasil.

## 1. As Dimensões dos Indicadores

Antes de promover uma discussão mais aprofundada sobre a análise dos indicadores no âmbito da Agenda 2030 e dos ODS, faz-se necessário resgatar o debate teórico referente as características dos indicadores como instrumentos de monitoramento das políticas públicas.

O monitoramento é classicamente apresentado como parte presente do “Ciclo de Políticas Públicas” (COSTA, CASTANHAR, 2003; RAEDER, 2014). Alguns o consideram como parte integrante do processo de avaliação; outros estabelecem o monitoramento como um “arquetipo específico” deste, sendo definido assim como um processo de avaliação “*itinere*”, realizado no período de implementação de determinada política (COSTA, CASTANHAR, 2003; SECCHI, 2015).

De acordo com Fernandes e Esmeraldo (2015) o monitoramento pode ser definido como: “(...) o acompanhamento contínuo, regular e sistemático do desenvolvimento dos programas em relação a seus objetivos e metas” (FERNANDES, ESMERALDO, 2015, p. 93).

Neste sentido é importante apontar o caráter “*in continuum*” do monitoramento – relevado como: processo; e, como ação que ocorre enquanto determinada iniciativa é posta em prática.

Para que qualquer ação, projeto ou objetivo possa ter um monitoramento adequado fazem-se necessárias a construção de indicadores que possam ditar o que, e como determinado elemento deverá ser analisado. Deve-se ter em mente que a constituição de instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas públicas é um campo complexo, e, que deve deixar de lado qualquer presunção cartesiana, ou normativo-prescritiva (TEJADAS, 2020). Cabe assim, refletir sobre os indicadores com base nas suas dimensões e critérios qualitativos (SECCHI, 2015), que devem se encaixar e proporcionar um bom exercício da prática avaliativa.

Como destaca Jannuzzi (2002; 2011) os indicadores devem ser confiáveis e consistentes; para que assim as suas dimensões não distorçam as realidades observadas. Ou mesmo, para que este processo de análise não deixe “para trás” pontos fundamentais, que não se tornam visíveis por erros e distorções dos indicadores. Este é um problema de indicadores fomentados em níveis globais, e que buscam se adequar a toda e qualquer realidade sem nenhuma adaptabilidade favorável. Acabam por esconder em si, distorções; e, como expõe Kronemberger (2019) que existem fortes limitantes na construção global de indicadores, e, a Agenda 2030, por exemplo, tem que lidar com estas debilidades (técnicas em alguns pontos, políticas em outros).

Heringer (2002) aponta como a construção de indicadores sólidos é importante para a redução das desigualdades sócio raciais. E, como a construção de dados do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), elucidam o tamanho das desigualdades raciais no Brasil. Sob tal análise é importante frisar mais uma característica fundamental dos indicadores sociais: desvelar cenários que nem sempre são identificáveis.

Mas mesmo quando tais dimensões podem ser identificadas, outro papel dos indicadores sociais é quantificar a intensidade dos fenômenos. E, ao mesmo tempo, sistematizar séries históricas (ao longo do tempo); adotar métodos comparativos (por isso é essencial a sua capacidade de replicabilidade) (JANNUZZI, 2011). Jannuzzi (2012) já apontava o Sistema de Indicadores Sociais (SIS) como o agrupamento de indicadores sociais que buscam apontar o cenário de uma determinada realidade ou escala de “intervenção” (JANNUZZI, 2012, p. 23).

Não se pode furar a dimensão política dos processos de elaboração de indicadores, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Fernandes e Esmeraldo (2015) elucidam que para a construção dos processos avaliativos são necessários investimentos. Logo, a sua elaboração depende da dimensão orçamentária, e, também, dos interesses e acordos alinhados na esfera pública e na consolidação da agenda governamental. Aqui é importante alinhar tais dimensões aos grupos de interesses e o papel dos *stakeholders* neste processo (CANO, 2006).

## 2. Metodologia

O presente trabalho se apresenta como uma pesquisa qualitativa, realizada a partir de documentos e relatórios brasileiros que apresentam o panorama da Agenda 2030, tendo como base os indicadores e métodos de acompanhamento e verificação dos ODS e metas. Tais aportes traçam junto com o sistema nacional de indicadores, as bases metodológicas para a promoção de análises mais sólidas em torno do andamento e do cumprimento dos objetivos a nível nacional.

Para isto a pesquisa documental se estrutura em dois momentos fundamentais: o primeiro refere-se ao diálogo com as teorias e discussões do conceito de indicadores; e, o segundo busca analisar a dimensão dos indicadores no âmbito da Agenda 2030 brasileira, com base nos documentos oficiais da ONU-Brasil; e no Relatório Luz do ano de 2020.

## 3. Construção da Agenda 2030:

O panorama internacional da sustentabilidade ganha maior densidade em 2015 com a aprovação do documento “*Transformando o Nosso Futuro: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*”. Esta reunião da Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU), no entanto, guarda em si um longo processo histórico de articulação interestatal e internacional de uma gama de debates que retomam ao Relatório Brundtland (1987). O também conhecido relatório “*Nosso Futuro em Comum*”, que sistematiza pela primeira vez o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que: “(...) atende às necessidades do presente sem comprometer

a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades” (RELATÓRIO BRUNDTLAND, 1987).

Como revela Whitacker (2017), este conceito de desenvolvimento sustentável apresenta fragilidades e lacunas que devem ser expostas. A primeira a ser destacada aqui é a própria ideia de pactuar um modelo de ação classista (WHITACKER, 2017). E somado a esta lacuna, aponta-se o próprio desafio, pouco articulado, da construção de um novo padrão produtivo. Padrão que não coaduna com as dimensões do capitalismo produtivo, pela lógica multidimensional do conceito de sustentabilidade que abrange as esferas: econômica, social e ambiental.

Faz-se necessário discutir a agenda do desenvolvimento global como um espaço de não neutralidade. Ao contrário, as diretrizes, planos e agendas internacionais nascem de pactuações promovidas pela governança entre Estados-nação, organizações internacionais e Organizações Não-governamentais Internacionais (ONGIs). Como apontam Sanahuja e Vázquez (2017), estas agendas globalizadas são expressões das: “asimetrías políticas y económicas entre países y grupos sociales, como las convenciones, ideas, valores, normas e instituciones” (SANAHUJA; VÁZQUEZ, 2017, p. 535).

Neste sentido, alguns avanços e inovações promovidos pela Agenda 2030 e os ODS, como a maior capilaridade (e profundidade) das metas estabelecidas, são resultados de um processo histórico de construção, críticas e debates na arena internacional. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), sucessores da Agenda 2030, por exemplo, inauguram a formalização de compromissos globais. Mas são fortemente criticados por sua superficialidade. Mibielli e Barcellos (2014) analisam a pouca transparência dos processos de definição das metas (objetivos) e na construção dos indicadores.

Os autores observam que: “nenhum documento da ONU que justifique e fundamente a escolha dos 8 objetivos, 21 metas e 60 indicadores dos ODM” (MIBIELLI; BARCELLOS, 2014, p. 226). Tal processo é de caráter essencialmente político, e envolveu a articulação dos formuladores da agenda.

Outra questão é a própria fragilidade de indicadores “finalísticos”, que focaram mais no plano internacional, sem levar em consideração as disparidades regionais dos países. Neste sentido, percebe-se uma lacuna estratégica na própria definição prática de metas escalares, para que de fato, as ações pudessem promover transformações sociais. E, ao mesmo tempo, tornar efetivo o acompanhamento da agenda nas regiões/territórios que demandam maior esforço de ação.

Muitas vezes o acompanhamento de indicadores, apenas em nível internacional, não permite analisar fortes distorções promovidas nas escalas subnacionais.

Sanahuja e Vázquez (2017) analisam os ODM como um arcabouço resultante de uma tríade de dimensões institucionais que envolvem: 1) soberania nacional; 2) liberalismo e globalismo; e, 3) estabelecimento de normas e padrões globais de reconhecimento dos direitos humanos. Sob estas três dimensões os ODM traçam uma orientação ao debate internacional e pode ser expresso como uma agenda que:

*(...) mostraría que la arena de la política internacional, antes centrada en la agenda “westfaliana” de la seguridad del Estado, se habría tornado más “global”, dando mayor relevancia a las demandas sobre derechos económicos y sociales. (...) los ODM expresarían que la globalización también afecta al espacio político, y a las fuerzas y conflictos sociales. Puede alegarse que los ODM emergen como incipiente “agenda social global” o como la dimensión de equidad de la globalización económica. (SANAHUJA; VÁZQUEZ, 2017, p. 536).*

Contudo, os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” são nitidamente o ponto de partida para o aprofundamento da agenda do desenvolvimento sustentável promovida por meio dos denominados ODS. Apesar das fragilidades conceituais abertas, as esferas de garantia e promoção dos direitos e suas dimensões práticas pouco efetivas. Os ODM apontaram caminhos “necessários”. E, um deles é abordado na discussão em tela, proposta neste trabalho. As fragilidades dos indicadores e os sistemas de indicadores nacionais que devem ser pontos focais, para o aprimoramento das ações que desenvolvam qualidade de vida, redução das disparidades regionais, na promoção do acesso equitativo das comunidades tradicionais e dos povos de diferentes segmentos a um processo mais justo de acompanhamento em suas demandas.

A denominada “Agenda 2030” é assinada em setembro de 2015, na cidade de Nova Iorque, tendo como traçar os passos e metas fundamentais do sistema de países tendo como meta alcançar os chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). A Organização das Nações Unidas (ONU) suscita, a partir do referido documento, um olhar sobre o desenvolvimento global, sob os pilares

A Declaração do Milênio foi produzida na chamada “Cúpula do Milênio das Nações Unidas”, no ano 2000. Nela foram estabelecidos 08 (oito) Objetivos Gerais para a promoção de um desenvolvimento das nações signatárias da ONU tendo como meta o ano de 2015.

de um arcabouço de tratados internacionais. Dentre estes, a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a denominada Declaração do Milênio<sup>1</sup>.

A Agenda dos ODS pode ser sintetizada pela composição de: 17 objetivos macro. O quadro abaixo sintetiza os 17 ODS:

### Quadro 01. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS):

Objetivo Central	
1	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
2	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
3	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades.
4	Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.
5	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
6	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos.
7	Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos.
8	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos.
9	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
10	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
11	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
12	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
13	Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
14	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
15	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
17	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Contudo, a Agenda 2030 não se limita aos 17 ODSs em si, mas é mais complexa, pois envolve também 169 metas. De diferentes escalas e que se conectam aos objetivos maiores. Além disto, a Agenda ainda contempla elementos normativos de: a) visão e princípios (que norteiam as ações em torno da agenda); b) implementação (modos de operacionalização das metas e objetivos traçados); c) acompanhamento e revisão (processo de verificação do status de evolução das ações em andamento); d) quadro de resultados (ações efetivadas pela implementação da agenda).

Figura 01. Composição da Agenda 2030:



Fonte: ONU Brasil (2019)

As dimensões de um trabalho que congregue ações de acompanhamento e revisão da Agenda e os ODS em suas escalas locais é de grande relevância. Em um primeiro momento, por motivar o compromisso da Agenda com um processo de cristalização das suas dimensões exitosas, e, reparação dos problemas e percalços.

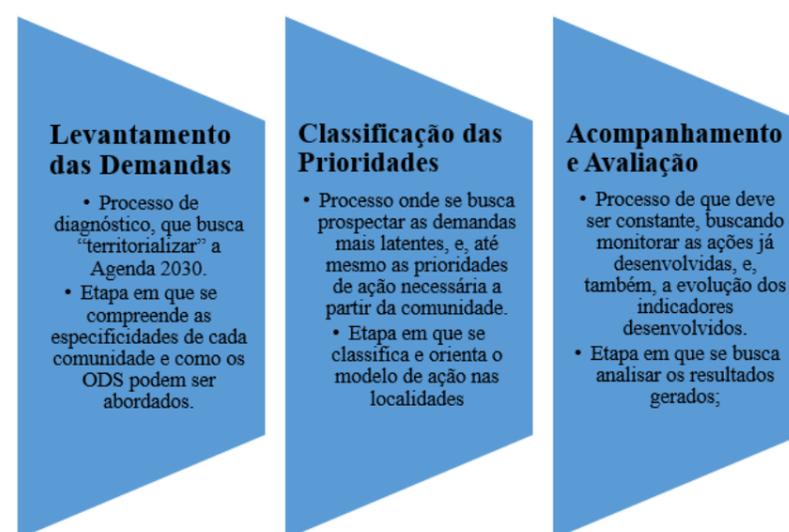
Como estabelecido no próprio “Roteiro para Localização dos ODS”, da ONU-Brasil (2016), a efetivação da Agenda 2030 depende fundamentalmente da: “capacidade dos governos locais e regionais em promover o desenvolvimento territorial integrado, inclusivo e sustentável” (ONU-BRASIL, 2016, p. 13).

Daí indica-se o linear de uma fronteira – quais países possuem um Sistema Nacional de Indicadores (SNI) pronto para promover a territorialização desta ampla gama de metas e indicadores? Este

questionamento pode ser ampliado ainda mais, se pensado a partir dos desafios de países com tamanhos continentais e uma diversidade de regiões, povos e comunidades tradicionais, aportes institucionais e arranjos públicos, como é o caso do Brasil.

A ONU apresenta a reflexão dos instrumentos de governança em torno dos objetivos do desenvolvimento sustentável como um processo que: “*deve ser abordado dentro de cada meta com indicadores e alvos específicos*” (ONU, 2015, p. 23). Entretanto, para além da relevância prática dos indicadores e do estabelecimento de métricas efetivas para o controle dos ODSs, cabe destacar a preeminência de três elementos fundamentais na condução da gestão e do controle da Agenda 2030:

**Figura 02. Processos de Gestão e Controle da Agenda 2030:**



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de ONU (2015).

Estas etapas não devem ser vistas como processos estanques, e dissociados entre si. Mas ao contrário, suas ações devem ser compreendidas como dimensões que devem balizar a implementação da Agenda 2030. Sob uma perspectiva sistêmica, tal interação é relevante pois tanto as demandas dos territórios quanto os resultados das ações de implementação não são sistemas fechados, neutros e imutáveis. Assim, algumas mudanças ao longo do tempo podem surgir, e o estabelecimento das prioridades locais,

a classificação das principais demandas e a avaliação dos processos devem ser processos integrados.

#### **4. Os Relatórios e Documentos da Agenda 2030 brasileira:**

De acordo com a quarta edição do “Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável”, promovido no âmbito do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GTSC A2030). A iniciativa busca promover a sistematização dos indicadores em nível nacional, adequando-os à realidade do Brasil, de acordo com as definições da Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (CNODS). O arcabouço de sistematização dos dados oficiais formalizados por instituições nacionais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e o Instituto de Pesquisas Econômica e Aplicada (IPEA). Os dados não disponíveis nestas plataformas do Sistema Nacional de Indicadores (SNI) foram obtidos por meio de dados de pesquisas acadêmicas e/ou da sociedade civil.

Como apontam Braga e Santos Soares (2019) o IBGE é o órgão que possui o papel de sistematizar grande parte dos dados brasileiros, sendo também, a instituição representante dos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) junto ao Grupo Interagencial e de Peritos sobre os Indicadores dos ODS, na ONU.

Nota-se, contudo, a fragilidade da dimensão da avaliação e dos indicadores no sistema de formalização documental da Agenda 2030 nas esferas subnacionais, principalmente, nas esferas locais. Sobretudo, no que se refere à formalização de etapas que sistematizem as metas e objetivos a partir das dimensões locais. Esta readequação da agenda é importante para subsidiar a formalização de um sistema de monitoramento da agenda que seja capaz de visualizar as distorções regionais e as disparidades locais. E, no caso mais específico das comunidades e povos tradicionais, que permita compreender o panorama destas diferentes realidades a partir das dimensões e pressupostos da Agenda 2030 a partir das suas próprias compreensões sistêmicas.

Para isto é necessário tomar o processo de territorialização da Agenda 2030 como um método possível e aplicável; e, que não deve ser limitado às esferas estaduais. Principalmente em um país com

dimensões continentais como o Brasil, e, que apresenta no interior das unidades administrativas, grandes disparidades sub-regionais e particularidades locais que devem ser evidenciadas para uma melhor gestão dos processos inerentes aos ODS e suas metas finalísticas. A figura abaixo apresenta uma síntese das relações de territorialização dos ODS sob as diferentes escalas nacionais:

**Figura 03. Territorialização da Agenda 2030:**



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

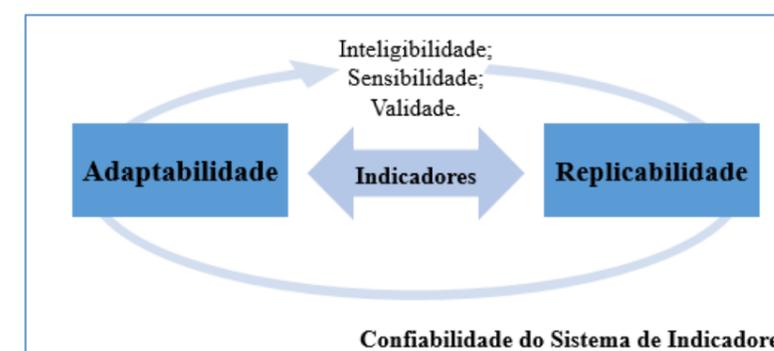
Os sistemas de indicadores se estabelecem, de acordo com a figura acima, por meio da articulação das agendas locais que se consolidam em agendas estaduais, para então, se estruturar uma Agenda 2030 efetivamente ligada às demandas e realidades nacionais. E que possa, ao mesmo tempo, dialogar, com os indicadores e metas estabelecidos pela CNODS. A conexão entre as esferas e territórios locais e a produção de sistemas locais mais robustos de gerenciamento dos ODS e de suas metas é um passo fundamental para promover a eficiência e a efetividade da Agenda 2030 sob diferentes realidades locais.

Outra preocupação é com a formalização do sistema de monitoramento, de forma que este não seja estabelecido de forma tecnicista e burocratizada sobre as esferas locais e estaduais. Sem dialogar com os agente e instituições locais a respeito das demandas a serem enfrentadas, de como implementar os ODS de forma satisfatória. E, também, refletindo coletivamente sobre as dificuldades no processo de sistematização dos indicadores construídos; e, na condução da

verificação das metas e objetivos alcançados com a partir de iniciadas as ações de implementação. Um exemplo prático deste exercício dialógico é a produção dos “Relatórios Luz”, que são promovidos a partir de uma série de encontros entre organizações e representantes de diversas instituições do país. No entanto, o mesmo ainda não comporta toda a pluralidade das vozes de agendas locais, de territórios de comunidades e povos tradicionais brasileiros.

Daí emerge o desafio de articulação das escalas entre o local e o nacional. De modo que oriente a construção de um sistema de indicadores sensíveis às variações e transformações sociais nos diferentes territórios. Ao mesmo tempo que figuram em um quadro analítico confiável; e, capaz de promover a adaptabilidade da Agenda 2030, diante de diferentes panoramas, por meio da estruturação de indicadores localizados sensíveis, válidos, e, inteligíveis. A figura abaixo ilustra o processo de integração entre as propriedades dos indicadores:

**Figura 04. Modelo de Interação dos Indicadores:**



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

A validade é a característica que se refere à capacidade que um indicador possui de retratar um determinado conceito. No caso da Agenda 2030, alguns desafios estão associados à própria estruturação de indicadores ambientais e de sustentabilidade voltados para uma apropriação refinada das complexas dimensões destes fenômenos. Uma das metas estabelecidas no ODS 11 é a de: “até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável (...)” (BRASIL, 2020, p. 26). Mas para que se possa monitorar o avanço desta meta é necessário estabelecer de forma precisa que elementos devem ser considerados para a promoção de uma urbanização inclusiva; e como se promover cidades e aldeamentos sustentáveis. Quais elementos integram as dimensões destes conceitos? A ampliação da participação social nos processos decisórios

urbanos; ou, mesmo, a construção de organismos e ferramentas de transparência pública? No caso do conceito de sustentabilidade, quais aspectos serão valorados: a resiliência das residências diante catástrofes climáticas? Indicadores de áreas verdes por habitantes? Um sistema de indicadores válidos, neste caso, deve abordar um ferramental adequado para exprimir tais conceitos da Agenda 2030 a partir das realidades e especificidades locais.

A inteligibilidade é outra característica importante do sistema de indicadores; que deve ser capaz de ser “comunicável” e compreensível para a sociedade. O tecnicismo pode ser um grande entrave na compreensão de indicadores no geral, e no caso dos ODS não é diferente. De igual modo, a sensibilidade é outra dimensão a ser considerada pois deve reproduzir a realidade circunstanciada por dado indicador, refletindo tanto as transformações temporais de uma mesma localidade; como também, apresentando as diferenças latentes entre localidades distintas.

O “Guia para Integração dos ODS nos Municípios Brasileiros – Gestão 2017-2020” (CNM, 2021) apresenta processos importantes para a implementação da Agenda 2030 e iniciativas localizadas que viabilizam o alcance de metas. No entanto, se mostram rarefeitas as políticas públicas e os arranjos institucionais capazes de empreender a replicação de ações exitosas em prol de agendas subnacionais alinhadas.

O Relatório Luz referente ao ano de 2020 faz um balanço do panorama da Agenda 2030 brasileira, e aponta algumas lacunas latentes, mesmo no estabelecimento de métricas e indicadores nacionais para a sistematização de dados da Agenda 2030. Nota-se a partir da tabela abaixo a situação do ODS 1 ao ODS 8:

**Tabela 01. Análise Relatório Luz 2020 (ODS 1-8)**

ODS 1		ODS 2		ODS 3		ODS 4		ODS 5		ODS 6		ODS 7		ODS 8	
Metas	Situação														
1.1	Recuo	2.1	Ameaçada	3.1	Recuo	4.1	Insufi.	5.1	Recuo	6.1	Insufi.	7.1	Ameaçada	8.1	Recuo
1.2	Recuo	2.2	Ameaçada	3.2	Avanço	4.2	Insufi.	5.2	Recuo	6.2	Ameaçada	7.2	Estática	8.2	Recuo
1.3	S. D.	2.3	S. D.	3.3	Avanço	4.3	Insufi.	5.3	Estática	6.3	Ameaçada	7.3	Recuo	8.3	Recuo
1.4	Recuo	2.4	Recuo	3.4	Estática	4.4	Recuo	5.4	Estática	6.4	Ameaçada	7.4	S. D.	8.4	Recuo
1.5	S. D.	2.5	Insufi.	3.5	Estática	4.5	Estática	5.5	Estática	6.5	Ameaçada	7.5	S. D.	8.5	Recuo
1.a	Ameaçada	2.a	Ameaçada	3.6	Insufi.	4.6	Recuo	5.6	Recuo	6.6	Recuo			8.6	S. D.
1.b	S. D.	2.b	S. D.	3.7	Ameaçada	4.7	Recuo	5.a	Recuo	6.a	S. D.			8.7	Recuo
		2.c	Ameaçada	3.8	Recuo	4.a	Estática	5.b	Estática	6.b	Recuo			8.8	Recuo
				3.9	Recuo	4.b	Recuo	5.c	Recuo					8.9	S. D.
				3.a	Avanço	4.c	Insufi.							8.10	Recuo
				3.b	Ameaçada									8.a	S. D.
				3.c	Ameaçada									8.b	Insufi.
				3.d	Ameaçada										

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do Relatório Luz (2020).

Os ODSs 1 e 8 são os que mais apresentam debilidades na formalização de métricas e indicadores gerais para o acompanhamento de suas metas. Não obstante, é importante frisar que este trabalho não se debruça sobre as dimensões específicas de cada ODS, e, nem mesmo, sobre as dimensões institucionais no âmbito do governo federal que auxiliam o processo de enfraquecimento, desarticulação de políticas e o distanciamento de princípios preconizados pela Agenda, como a sustentabilidade e a redefinição de padrões produtivos (FRANCISCO, 2019; SAUER; LEITE; TUBINO, 2020). Acerca destes debates, será oportuna uma reflexão à fio sobre cada ODS e seus respectivos cenários; que apresentam disputas, interesses, agentes e processos institucionais distintos.

Não obstante, a respeito das lacunas sistêmicas apresentadas no ODS 1, a meta 1.3 tem como finalidade estabelecer: “(...) medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030” (RELATÓRIO LUZ, 09). Com um enfoque maior na seguridade econômica, mas que deve ser compreendida em seus diversos prismas e representações sociais (que envolvem as vulnerabilidades: de gênero, de raça, de regionalidades). Enquanto a meta 1.5, permeia diversas dimensões da seguridade social como: as políticas de habitação, as políticas de saneamento e urbanização, as políticas de saúde pública e epidemiologia, que têm estado em voga em diversos debates por causa do cenário provocado pela crise sanitária do COVID-19, e, outras tantas dimensões (ambientais, hídricas, educacionais, etc...). A monta em questão trata sobre: “(...) reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais” (RELATÓRIO LUZ, 2020, p. 09).

Neste sentido, para que as duas metas tenham indicadores que possam traçar um mapa de suas complexidades sociais, deve-se estimular a confecção de indicadores igualmente abrangentes, que possam sinalizar as tonalidades de cada um destes desafios. E, ao mesmo tempo, promover uma compatibilidade com a realidade. Por isto, indicadores compostos, como índices, articulando as esferas e fenômenos sociais seriam mais sensíveis e válidos.

A tabela abaixo apresenta o panorama dos ODS 9 ao 17 da Agenda 2030 no Brasil, onde se vislumbram como os mais fragilizados quanto a construção de uma métrica-padrão de análise: os ODSs 9 e 12, com respectivamente 4 e 4 lacunas de indicadores:

Tabela 02. Análise Relatório Luz 2020 (ODS 9-17):

ODS 9		ODS 10		ODS 11		ODS 12		ODS 13		ODS 14		ODS 15		ODS 16		ODS 17	
Metas	Situação	Metas	Situação	Metas	Situação	Metas	Situação	Metas	Situação	Metas	Situação	Metas	Situação	Metas	Situação	Metas	Situação
9.1	S. D.	10.1	Recuo	11.1	Recuo	12.1	Estática	13.1	Recuo	14.1	Ameaçada	15.1	Recuo	16.1	Insufi.	17.1	Insufi.
9.2	Estática	10.2	Recuo	11.2	Estática	12.2	Estática	13.2	Recuo	14.2	Recuo	15.2	Ameaçada	16.2	Recuo	17.2	Estática
9.3	Estática	10.3	Recuo	11.3	Recuo	12.3	Recuo	13.3	Recuo	14.3	Insufi.	15.3	Estática	16.3	Ameaçada	17.3	Insufi.
9.4	Recuo	10.4	Recuo	11.4	Recuo	12.4	Estática	13.a	Recuo	14.4	Recuo	15.4	Insufi.	16.4	Insufi.	17.4	Recuo
9.5	Estática	10.5	Recuo	11.5	S. D.	12.5	S. D.	13.b	S. D.	14.5	Insufi.	15.5	Ameaçada	16.5	Ameaçada	17.5	Estática
9.a	S. D.	10.6	Recuo	11.6	Ameaçada	12.6	Insufi.			14.6	Estática	15.6	Ameaçada	16.6	Estática	17.6	Insufi.
9.b	S. D.	10.7	Recuo	11.7	Recuo	12.7	Insufi.			14.7	S. D.	15.7	Recuo	16.7	Ameaçada	17.7	Estática
9.c	S. D.	10.a	Estática	11.a	Recuo	12.8	Recuo			14.a	Insufi.	15.8	Estática	16.8	N/A	17.8	Insufi.
		10.b	S. D.	11.b	Estática	12.a	S. D.			14.b	Ameaçada	15.9	Estática	16.9	Insufi.	17.9	Recuo
		10.c	S. D.	11.c	Estática	12.b	Ameaçada			14.c	Avanço	15.a	Recuo	16.10	Recuo	17.10	Estática
						12.c	S. D.					15.b	Recuo	16.a	Estática	17.11	Estática
												15.c	Ameaçada	16.b	Ameaçada	17.12	Estática
																17.13	Recuo
																17.14	Recuo
																17.15	Recuo
																17.16	Recuo
																17.17	Insufi.
																17.18	Insufi.
																17.19	Estática

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do Relatório Luz (2020).

Legenda:  
S.D. = Sem dados;  
Insufi. = Insuficiente;  
N/A = Não Aplicada.

Nota-se a partir das tabelas anterior que os ODSs 1, 8, 9 e 12 se mostram os mais frágeis a nível nacional; por não possuírem critérios estabelecidos para o acompanhamento de algumas de suas metas, em nível nacional. O ODS 9, por exemplo, não cobre algumas metas como a 9.1 “*Aprimorar o sistema viário do País, com foco em sustentabilidade e segurança no trânsito e transporte*” (IPEA, 2021, p. 225); ou a meta 9.4 “*Até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as atividades econômicas para torná-las sustentáveis (...)*” (IPEA, 2021, p. 232)<sup>2</sup>. É importante frisar que a meta 9.1 dispõe um modelo pré-estabelecido, mas que não foi incorporado na consolidação dos indicadores da Agenda. Já a meta 9.4 da agenda brasileira não apresenta um indicador de acompanhamento; por isto, fica ainda mais latente o espaço em aberto para o desenvolvimento de instrumentos analíticos adaptados para as metas nacionais, por parte dos órgãos de pesquisa e indicadores, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A meta 9.a do ODS 9: “*Facilitar o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e resiliente em países em desenvolvimento (...)*” (IPEA, 2021, p. 236), não apresenta nenhum indicador para o seu acompanhamento institucional. Já com relação as metas 9.b e 9.c, notou-se a necessidade de construir um sistema de indicadores mais eficientes que possam

promover maior sensibilidade ao acompanhamento do cenário previsto na meta, no que tange ao contexto nacional de inclusão e acesso às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e à *internet*, e, acompanhamento dos dados da indústria biotecnológica.

O Relatório Luz 2020 propõe alguns indicativos para uma execução efetiva do ODS 9 no país. Um destes indicativos é a demanda latente por dados uteis e um sistema de indicadores que auxilie no fomento à inovação no Brasil, sob a perspectiva da indústria e da industrialização. Algumas outras lacunas são observáveis quanto ao sistema de indicadores da Agenda 2030 brasileira, principalmente nos ODSs 1, 8 e 12. No âmbito das lacunas apresentadas pelo Relatório Luz, o ODS 12 apresenta na sua meta de número 5 um conjunto de urgências na consolidação de indicadores que referenciem os processos de: reciclagem, reuso e geração de resíduos. A meta 12a se direciona para a necessidade de acompanhamento da promoção de ações de cooperação internacional, em prol da melhoria das capacidades tecnológicas e científicas para o fortalecimento de padrões de consumo e produção alinhados ao desenvolvimento sustentável. Enquanto, a meta 12c evidencia lacunas quanto ao *status quo* da organização da matriz energética nacional, e dos incentivos e financiamentos públicos que promovem ou não o uso de recursos energéticos poluentes (RELATÓRIO LUZ, 2020).

E devem ser ponderados para a busca de melhorias na adaptação do sistema de indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, para que haja maior validade dos conceitos presentes na Agenda. De igual forma, deve-se buscar a sensibilização dos indicadores, com uma aproximação das realidades, especificidades e dimensões dos critérios estabelecidos nas metas adaptadas pela Agenda 2030.

A análise em tela não se propõe a uma análise minuciosa de todos os demais ODSs e as lacunas apontadas nos seus indicadores; uma vez que este exercício deve ser realizado indicando as dimensões particulares de cada meta estabelecida e de cada indicador construído. Ao mesmo tempo, suas relações com as dimensões institucionais que configuram o processo de definição e delimitação das metas.

O objetivo do exercício proposto em tela é apresentar o panorama geral do sistema de indicadores da Agenda 2030 brasileira a partir dos apontamentos do Relatório Luz 2020 e outros documentos nacionais. Além de, ao mesmo tempo, propor o estabelecimento de um sistema de indicadores que seja efetivamente replicável e adaptável às esferas

<sup>2</sup> Tanto a meta 9.1 quanto a meta 9.4 foram adaptadas pelo processo de revisão nacional da Agenda 2030, conforme informações disponíveis em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33895&Itemid=433](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33895&Itemid=433)

locais. Tal análise (e propositiva analítica) busca correlacionar as dimensões das esferas subnacionais dando maior evidência à necessidade de promover um sistema de indicadores/monitoramento mais dialógico e que correlacione a agenda internacional as demandas e especificidades territoriais.

Busca-se desta forma evitar a lógica de apenas aterrissar uma “nave espacial” (ODS) advinda do plano internacional direto para as comunidades locais; sem promover um exercício tácito de requalificação e revalidação de suas métricas. Assim, promover o exercício de diálogo e construção coletiva, onde estas comunidades possam compreender a Agenda 2030 e suas dimensões, e, a partir disto, possam a resinificar de acordo com suas especificidades e demandas locais.

Entretanto, nota-se um lapso no próprio cenário do sistema de indicadores da Agenda nacional, o que evidenciam debilidades na escala nacional que podem ser reduzidas com a melhoria da confiabilidade do sistema de indicadores e a sua territorialização para as esferas estaduais e locais.

## 5. Considerações Finais

O Relatório Luz 2020, promovido no âmbito do GT da sociedade civil, faz uma apresentação mais consistente no que diz respeito ao conjunto de indicadores selecionados para o acompanhamento e monitoramento da Agenda 2030 em escala nacional. E releva o panorama global das metas dos ODS no país Brasil, refletindo os resultados atuais em cada uma das 167 metas.

No entanto, a fragilidade no sistema de territorialização dos ODS é visível pela pouca inserção dos indicadores nas discussões dos documentos publicizados dos órgãos de coalização analisados. Assim como, nas próprias pautas de ações futuras, ou em construção. O que se nota é o grande papel dado a dois eixos da Agenda 2030: a sensibilização – ação de multiplicar os valores e instrumentos dos ODS (muito abordada no relatório da ONU-Brasil – 2017), e, a formulação de parcerias. Indicado nos relatórios da Rede ODS-Brasil e da Estratégia ODS, até pela notável necessidade de se formalizar a construção de redes, iniciativas e ações de governança locais, para que a Agenda e seus objetivos realmente saiam do papel e ganhem efetividade.

Contudo, destaca-se a partir das análises em questão os processos de construção/adequação de indicadores sociais, ambientais e econômicos que devem acompanhar as ações de territorialização. Para que se efetivem ações de monitoramento e acompanhamento dos ODS, e, estas permitam relevar as prioridades, emergências e os pontos positivos conquistados pelas ações. Assim como formalizado na estrutura metodológica dos “Relatórios-Luz”; que subsidiam este panorama nacional, e, que são um caminho possível para a articulação entre as escalas locais e estaduais para o desenvolvimento de um sistema de indicadores mais robusto a nível federal. Uma vez que o governo federal não transparece interesse político em assumir tal compromisso.

A demanda por indicadores nas especificidades regionais/territoriais se dá, também, pela própria retroalimentação da Agenda 2030. Ao passo que, obtendo indicadores que apontem fortes fragilidades em determinadas localidades, pode-se mobilizar ações de mitigação de forma mais clara e assertiva. O que conseqüentemente ajudará no melhor desempenho na construção de políticas públicas em prol das metas e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável diante diferentes cenários. Além disto, a sistematização de políticas articuladas com base em um sistema nacional de indicadores propicia uma institucionalização das métricas de avaliação e monitoramento da agenda, possibilitando, como posto anteriormente, a formalização de indicadores que sejam ao mesmo tempo replicáveis e adaptáveis as dimensões das agendas e iniciativas subnacionais.

## 6. Referencias

BRAGA, Gerlaine; DOS SANTOS SOARES, Catarina Felix. O catálogo da Rede de Bibliotecas do IBGE como meio de acesso aos indicadores da Agenda 2030 para o Brasil. RBB. Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação, v. 15, p. 373-389, 2019.

CANO, Ignácio. Introdução à avaliação de programas sociais. 3ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CEPAL. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago: 2019. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1801141\\_es.pdf?sequence=24&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1801141_es.pdf?sequence=24&isAllowed=y) Acessado em: 02 de nov. 2020

CNM. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Guia para Integração dos ODS nos Municípios Brasileiros – Gestão 2017-2020. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Guia\\_para\\_Integra%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_ODS.2017.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Guia_para_Integra%C3%A7%C3%A3o_dos_ODS.2017.pdf) Acessado em: 06 de nov. 2020

DA COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública. v. 37, n. 5, set-out., 2003.

ESTRATÉGIA ODS. Disponível em: <https://www.estrategiaods.org.br/sobre-a-estrategia/> Acessado em: 10 de out. 2020.

FERNANDES, Ivana Leila Carvalho; ESMERALDO, Gema Galgani Silveira Leite. Elementos a considerar na avaliação de Políticas Públicas. Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL, v. 2, n. 10, 2015.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; et al. Análise de componentes principais para construção de indicadores sociais. Rev. Bras. Biom., v. 31, n. 1, p. 61-78, 2013.

FRANCISCO, D. N.; VILLELA, L. E.; LIMA, N. A. Desmonte institucionalizado com sabor de agrotóxicos: um distanciamento das políticas territoriais e dos objetivos do desenvolvimento sustentável no Brasil (BR). Anais do X Congreso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Disponível em: <https://congresox.gigapp.org/br/user-profile/abstract/public/1579/desmonte-institucionalizado-com-sabor-de-agrotoxicos-um-distanciamento-das-politicas-territoriais-e-dos-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil-br> Acessado em:

HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. Cadernos de Saúde pública, v. 18, S57-S65, 2002.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. ODS – Metas Nacionais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801\\_ods\\_metas\\_nac\\_dos\\_obj\\_de\\_desenv\\_susten\\_propos\\_de\\_adequa.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf) Acessado em:

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Revista de Administração Pública, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

\_\_\_\_\_. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e políticas públicas, n. 36, 2011.

\_\_\_\_\_. Indicadores Sociais no Brasil. Campinas: Alínea, 2012.

KRONENBERGER, Denise Maria Penna. Os desafios da construção dos indicadores ODS globais. Ciência e Cultura, v. 71, n. 1, 40-45, 2019.

MIBIELLI, P. BARCELLOS, F. C. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs): uma avaliação crítica. História, histórias, v. 5, n. 3, 222-244, 2014.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório Brundtland. Nosso Futuro em Comum. Organização das Nações Unidas. *General Assembly*. 1987. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm> Acessado em 02 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/> Acessado em: 15 de jul. de 2019.

ONU BRASIL. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – BRASIL. Plataforma Agenda 2030. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/> Acessado em: 16 de nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf> Acessado em: 15 de nov. 2020.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 2, n. 13, 2014.

REDE ODS. Disponível em: <https://www.redeodsbrasil.org/> Acessado em: 10 de out. 2020.

SANAHUJA, Jose Antonio.; VÁZQUEZ, Sergio Tezanos. *Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Revista Política y Sociedad*. n. 54, v. 2, 533-555, 2017.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acacio Zuniga; TUBINO, Nilton Luís Godoy. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, p. 283-316, 2020.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª Ed. São Paulo: Cengage, 2015.

SWYNGEDOUW, Erik. ¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina*. 47-78, 2010.

TEJADAS, Silvia da Silva. *Avaliação de políticas públicas e garantia de direitos*. São Paulo: Cortez, 2020.

WHITACKER, Guilherme Magon. *Desenvolvimento sustentável: decifra-me ou te devoro. Análise sobre o desenvolvimento sustentável no modo de produção capitalista*. (Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia – PPG-FCT). UNESP, Presidente Prudente. 2017.

## ✓ A Implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais Gaúchos: atores, contextos e quadros normativos<sup>1</sup>

### Ramão Correa

Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Assistente Social no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul Rio-grandense (IFSul).

### Marília Patta Ramos

Professora adjunta II no Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-doutora no Programa Vilmar Faria (PVF) de Análise Quantitativa em Políticas Públicas no Population Research Center (PRC) da Universidade do Texas. Doutora em Sociologia – Purdue University. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**Resumo:** O Programa Nacional de Assistência Estudantil, instituído pelo Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), operacionalizou o Plano Nacional de Assistência Estudantil brasileiro. Este Programa foi implementado nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia gaúchos a partir de 2011. A análise desta efetivação ocorreu por meio de um modelo analítico baseado na abordagem *Bottom Up* e de uma metodologia que divide a implementação em um conjunto de seis subprocessos. O modelo evidenciou que o quadro normativo orientador da implementação resultou em Políticas de Assistência Estudantil com desenhos particulares, moldados pelos implementadores e sob influência dos contextos organizacionais onde ocorreram. Os estudantes vinculados a essas Políticas acessam um conjunto de serviços diferenciados em razão da Instituição e do campus onde estudam. A implementação, ao transformar o planejado em ação, também efetivou graus de desigualdade em razão da forma como os atores interpretaram, ressignificaram e adaptaram o quadro orientador, das práticas de trabalho cotidianas e dos contextos organizacionais onde ela ocorreu.

**Palavras-chave:** Implementação – Políticas Públicas – Quadros Normativos – Atores – Contextos

<sup>1</sup> O presente artigo é um desdobramento dos dados empíricos e das discussões teóricas apresentadas na tese do primeiro autor, defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

## EN The Implementation of the National Student Assistance Program in the Federal Gauchos Institutes: actors, contexts and regulatory frameworks

**Abstract:** The National Student Assistance Program, instituted by Decree No. 7.234 (BRASIL, 2010), operationalized the National Student Assistance Plan of Brazil. This Program was implemented in the Federal Institutes of Education, Science and Technology that operate in the State of Rio Grande do Sul as of 2011. For analysis of this effectiveness, we elaborated in this article an analytical model based on the *Bottom Up* model, along with a methodology that divides the implementation phase in a set of six sub-processes. The model showed that the normative framework guiding the implementation resulted in Student Assistance Policies with particular designs, shaped by the actors of the process, under the influence of the organizational contexts where they occurred. The implementation process, by transforming what was planned into action, also brought about inequalities due to the way the process actors interpreted, reframed and adapted the guiding normative frameworks, the work practices carried out in the daily work and the organizational contexts where it occurred.

**Key-words:** Implementation – Public Policies – Regulatory Frameworks – Actors – Contexts

## ES La implementación del Programa Nacional de Asistencia al Estudiante en los Institutos Federales Gauchos: actores, contextos y marcos normativos

**Resumen:** El Programa Nacional de Asistencia al Estudiante, establecido por el Decreto No. 7.234 (BRASIL, 2010), puso en funcionamiento el Plan Nacional de Asistencia al Estudiante de Brasil. Este Programa fue implementado en los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología de Rio Grande do Sul a partir de 2011. El análisis de esta realización se dio a través de un modelo analítico basado en el enfoque *Bottom Up* y una metodología que divide la implementación en un conjunto de seis subprocessos. El modelo mostró que el marco normativo que guió la implementación resultó en Políticas de Atención al Estudiante con diseños particulares, conformados por los implementadores y bajo la influencia de los contextos organizacionales donde se desarrollaron. Los estudiantes sujetos a estas Políticas acceden a un conjunto de servicios diferenciados en función de la Institución y campus donde estudian. La implementación, al transformar el plan en acción, también generó grados de desigualdad debido a la forma en que los actores interpretaron, ressignificaron y adaptaron el marco rector, las prácticas laborales diarias y los contextos organizacionales en los que se desarrolló.

**Palabras-clave:** Implementación - Políticas públicas - Marcos normativos - Actores - Contextos

## FR La mise en œuvre du Programme National d'Aide aux Étudiants dans les Instituts Fédéraux Gauchos: acteurs, contextes et cadres normatifs

**Résumé** Le Programme national d'aide aux étudiants, établi par le décret n° 7 234 (BRASIL, 2010), a opérationnalisé le Plan national brésilien d'aide aux étudiants. Ce programme a été mis en œuvre dans les instituts fédéraux d'éducation, de science et de technologie de Rio Grande do Sul à partir de 2011. L'analyse de cette réalisation s'est produite à travers un modèle analytique basé sur l'approche *Bottom Up* et une méthodologie qui divise la mise en œuvre en un ensemble de six sous-processus. Le modèle a montré que le cadre normatif guidant la mise en œuvre a abouti à des politiques d'aide aux étudiants avec des conceptions particulières, façonnées par les exécutants et sous l'influence des contextes organisationnels où elles ont eu lieu. Les étudiants liés par ces politiques accèdent à un ensemble de services différenciés en fonction de l'établissement et du campus où ils étudient. La mise en œuvre, en transformant le plan en action, a également entraîné des degrés d'inégalité en raison de la façon dont les acteurs ont interprété, re-signifié et adapté le cadre directeur, les pratiques de travail quotidiennes et les contextes organisationnels dans lesquels il s'est déroulé.

**Mots-clés:** Mise en œuvre – Politiques publiques – Cadres normatifs – Acteurs – Contextes

## INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma análise sobre o processo de implementação<sup>2</sup> do Programa Nacional de Assistência Estudantil<sup>3</sup> (PNAES), instituído pelo Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) que atuam no estado do Rio Grande Sul (RS), entre 2011 até 2019.

O modelo do estudo evidenciou que as implementações nesses IFs resultaram em Políticas de Assistência Estudantil (PAEs) com desenhos específicos, ainda que construídas a partir do mesmo quadro normativo orientador (QNO) e em benefício de um público caracterizado pela situação de vulnerabilidade social<sup>4</sup>.

Essas especificidades foram moldadas pelos burocratas do nível de rua<sup>5</sup> (BNR) conjuntamente com os burocratas de médio escalão<sup>6</sup> (BME) e sob influência dos contextos organizacionais. Os BNR e os BME, ao interpretar, ressignificar e adaptar o QNO na forma de normatizações, regulamentos e processos de trabalho particulares, também implementaram graus de desigualdades através da oferta de serviços de assistência estudantil (AE) assimétricos para um público semelhante. Estas desigualdades foram evidenciadas tanto pela comparação entre as PAEs como pelos serviços disponibilizados.

Para se demonstrar essas particularidades o artigo foi dividido em quatro partes, além desta introdução.

Na primeira, aborda-se a trajetória histórico-normativa da PAE brasileira.

Na segunda, apresenta-se o modelo analítico do estudo.

Na terceira, caracteriza-se o campo empírico e evidenciam-se as ressignificações do QNO construídas durante a implementação.

Por último, as conclusões apontam as contribuições e limites do estudo.

### 1. A TRAJETÓRIA HISTÓRICO-NORMATIVA DA PAE BRASILEIRA

A trajetória histórico-normativa da PAE brasileira pode ser dividida em dois momentos. O primeiro, que se configurou como sua gênese formativa, teve como marco a construção da casa do estudante brasileiro em Paris, na França, no ano de 1928 e se estendeu até

1976, com o primeiro encontro de casas de estudantes do Brasil (SILVEIRA, 2012; DUTRA e SANTOS, 2017).

O segundo, iniciou em 1987 com a criação do Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis<sup>7</sup> (FONAPRACE) e foi até 2010, com a promulgação do Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) e criação do PNAES.

Os quadros 1 e 2 apresentam os marcos centrais da PAE brasileira ao longo da história.

**Quadro 1 – Trajetória da PAE entre 1928–1976**

Ano	Marco
1928	Inauguração da Casa do Estudante Brasileiro, em Paris na França.
1930	Inauguração da Casa do Estudante do Brasil, no Rio de Janeiro.
1931	Decreto 19.850. Lei Orgânica do Ensino Superior. Tentativa de reconhecimento da AE por meio de sua regulamentação.
1934	Regulamentação da AE. Artigo 157, §2º da CF.
1937	Criação da União Nacional dos Estudantes (UNE).
1938	II Congresso Nacional dos Estudantes
1946	CF. Artigos 166 e 172. Educação como um direito de todos. AE se torna obrigatória para os sistemas de ensino. Decreto 20.302. A Seção de Prédios, Instalações e Estudos dos estabelecimentos de Ensino Superior deveriam pensar alternativas para os problemas relacionados à assistência médico-social dos alunos.
1961	Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024. AE como direito para todos os estudantes, não mais como ajuda.
1967	CF. Artigo 168. Educação como direito de todos. Assegura a igualdade de oportunidades.
1969	Decreto-Lei 477. Proibiu a existência da UNE.
1970	Criação do Departamento de Assistência ao Estudante – DAE, vinculado ao MEC.
1972	Decreto 69.927. Instituiu o Programa Bolsa de Trabalho em nível nacional.
1976	1º Encontro de Casas de Estudantes, no Rio de Janeiro.

<sup>7</sup>“O Fonaprace [...] surgiu do II Encontro Nacional de Pró-Reitores de Assistência à Comunidade Universitária, realizado em Belo Horizonte, [...] em setembro de 1987”. (SOUZA e COSTA, p. 368, 2020).

Fonte: Silveira (2012)  
Elaboração dos autores

<sup>2</sup>A implementação ocorre quando as decisões, os objetivos e as metas propostas na fase de elaboração ganham materialidade. É quando as intenções convertem-se em ações (WU et al. 2014).

<sup>3</sup>Para Miller e Surel (2002) o termo “Política Pública” engloba três elementos: 1º) um quadro normativo de ação; 2º) a expressão da força pública; 3º) as ordens locais construídas. Neste trabalho o PNAES será abordado enquanto uma Política Pública.

<sup>4</sup>“[...] uma situação ou a um estado em que pessoas, famílias ou coletividades se encontram diante de riscos de natureza variada, sejam de origem natural [...], sejam de origem social, como [...] a inacessibilidade ao sistema de direitos” (DI GIOVANNI e VALENTINI, 2015; p. 1024).

<sup>5</sup>“Os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho [...]” (LIPSKY, 2019, p.37).

<sup>6</sup>“[...] burocracia intermediária que gerencia os burocratas de nível de rua e que fazem o elo entre esses implementadores e os formuladores”. (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014, p. 466).

**Quadro 2 – Trajetória da PAE entre 1987–2010**

Ano	Marco
1987	Criação do FONAPRACE
1988	CF. Artigo 206 “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.
1994	Primeiro levantamento amostral do perfil socioeconômico dos alunos de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).
1996	Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394. Artigo 3º: “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”
1996/1997	Pesquisa: Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras.
2000	Carta de apoio: Assistência Estudantil: uma questão de investimento
2001	Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Públicas de Ensino Superior. Aprovação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2010
2003/2004	2ª pesquisa: Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras.
2007	Decreto 6.096. Criação do REUNI. Elaboração do novo Plano de AE. Portaria Normativa 39. Instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil, em sua primeira versão, a qual não incluía os IFs.
2008	Lei 11.892. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.
2010	Decreto 7.234. Instituiu o PNAES em sua segunda versão, incluindo os IFs. Plano Nacional de Educação 2011 – 2020 3ª pesquisa: Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras.
2014/2015	4ª pesquisa: Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras.

Fonte: Silveira (2012)  
Elaboração dos autores

O quadro 1 demonstra que a ação pioneira no campo da AE foi efetivada em benefício de uma elite com poder econômico para

estudar no exterior, o que expressa, nas palavras de Souza e Costa, que “a assistência ao estudante universitário emerge da elite para elite, contribuindo para a manutenção das desigualdades nesse nível de ensino” (2020, p. 367). No Brasil a primeira ação efetivada pelo governo central também foi a construção de uma casa para estudantes, na cidade do Rio de Janeiro, cujo objetivo foi ofertar moradia e alimentação aos estudantes “carentes” (ARAÚJO, 2007).

A gênese da PAE foi marcada por elementos simbólicos que perduraram ao longo do primeiro período. As ações pioneiras estiveram permeadas por valores como solidariedade e ajuda aos necessitados. Tal fato, junto de um financiamento efetivado por doações, que dispensava à obrigatoriedade do gasto público, elucidaram a presença do assistencialismo<sup>8</sup> e do não reconhecimento do direito à educação.

Os marcos do quadro 1 foram caracterizados pelo favor, pela tutela, pelo clientelismo e pela fragmentação na relação entre Estado e Sociedade. Tais características não são exclusividade da PAE porque estiveram presentes na formação de outras Políticas do mesmo período, como a Política de Assistência Social, e perdurariam, em tese, até a CF de 1988 (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

O quadro 2 apresenta o segundo momento da PAE, originado no contexto de criação do FONAPRACE; da promulgação da Constituição Federal Cidadã e; do protagonismo dos movimentos sociais pelo reconhecimento dos direitos sociais, com atuação significativa da UNE, na reivindicação do direito à educação.

As concepções da educação como um direito de todos e dever do estado e da assistência social como um dos tripés da seguridade social, inaugurados na CF de 1988, configuraram um padrão de proteção social afirmativo de direito, que superou, em certa medida, práticas assistencialistas comuns no período ditatorial anterior (VASCONCELOS, 2010).

A legislação nacional concebeu a educação como direito fundamental, universal e inalienável e, segundo a LDB de 1996, instrumento de formação para o exercício da cidadania pela emancipação social.

Na prática “o que observamos é que historicamente a educação, apesar das intenções preconizadas nos inúmeros instrumentos jurídicos, não tem sido um direito exercido por todos os cidadãos” (VASCONCELOS, p. 608, 2010). O campo educacional brasileiro se configurou como uma arena de disputa por poderes e recursos onde

<sup>8</sup> “[...] conjunto de ações que têm por objetivo assistir/ auxiliar/ajudar alguém como manifestação da bondade pessoal do doador e não como direito de acesso do assistido/receptor. [...] O assistencialismo alinha-se aos modelos de relação baseados na subordinação e não na autonomia. Uma de suas principais manifestações é a relação de favor pela qual o assistido torna-se um devedor de quem o assiste (SPOSATI, 2015, p. 90 – 91).

as classes populares estiveram à margem ou em posição desvantajosa resultando que suas aspirações não encontraram representatividade nos poderes estatais.

Neste contexto de desigualdade o PNAES emerge com um duplo papel. Primeiro, demarca o final de uma trajetória histórica. Segundo, inicia um terceiro momento ao se caracterizar como uma Política Social de Direito inserida na Política Educacional.

### 1.1 O PNAES: acesso a direito fundamental, estrutura de sentido e o QNO da implementação

A execução e o custeio desta Política estão inseridos no âmbito do Ministério da Educação (MEC). Sua finalidade é o apoio à permanência dos estudantes de baixa renda matriculados nos cursos presenciais das IFES, dos IFs e dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS).

O PNAES definiu quatro objetivos: a democratização das condições de permanência dos jovens na educação pública federal; a minimização dos efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação; a redução das taxas de retenção e evasão e; a contribuição para promoção da inclusão social pela educação. Nele também foram especificadas as áreas para o desenvolvimento das ações, que são: moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico, acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

Às Instituições executoras coube definir critérios e metodologias de seleção dos estudantes, com prioridade aos oriundos da rede pública ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, junto dos mecanismos de acompanhamento e avaliação.

Nos IFs gaúchos a implementação desta Política iniciou em 2011. Para evidenciar a forma como ocorreu este processo e o porquê dele resultar em PAEs com desenhos específicos, elaborou-se um modelo de análise, o qual será apresentado na próxima seção.

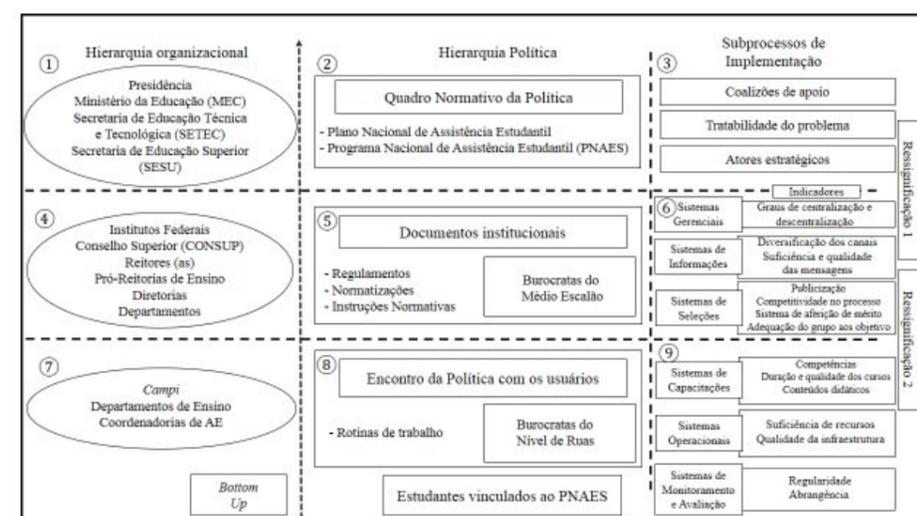
## 2. O MODELO DO ESTUDO

O processo de efetivação das PPs, que é dinâmico e não linear, não é imune aos *implementations gaps* (WU *et al.* 2014). Os atores do processo, mesmo que orientados por QNO estruturados, podem desenhar políticas que se distanciam dos objetivos iniciais.

Para compreender, operacionalizar e mitigar os díspares problemas relacionados à implementação, diferentes abordagens se constituíram no campo das PPs. Os modelos *Top Down*, baseado no controle, e *Bottom Up*, baseado na interação, são acionados com maior frequência nesse tipo de estudo (SABATIER, 1986; HILL e HUPE, 2014).

No modelo de análise deste trabalho, mobilizou-se elementos da abordagem *Bottom Up* porque adotou-se a perspectiva que as decisões dos BNR, suas rotinas de trabalho e os dispositivos construídos para lidar com as incertezas e pressões do cotidiano, tornam-se as PPs (LIPSKY; 2019). Os atores, nas interações com os contextos, com os QNO e na efetivação das suas rotinas de trabalho interpretam, ressignificam e adaptam os planos e os objetivos e reconstróem as PPs no nível local de sua operacionalização. O modelo também incorporou uma metodologia que divide a implementação em seis subprocessos (DRAIBE, 2001), conforme figura 1.

Figura 1 – Modelo de análise



Fonte: adaptado de Draibe (2001)

Elaboração dos autores

Este recurso analítico é uma “fotografia” do campo empírico. Ele foi dividido em nove quadrantes, três verticais, subdivididos em três: (1-4-7)–(2-5-8)–(3-6-9), e três horizontais subdivididos em três: (1-2-3)–(4-5-6)–(7-8-9).

O quadrante vertical (1-4-7) apresenta as hierarquias organizacionais dos IFs e aquela a que eles estão subordinados no nível governamental. Ainda que os IFs sejam autarquias, com certa autonomia, eles estão submetidos às normativas advindas do MEC, da SETEC e da SESU.

Não se evidenciou atuação direta dessas instâncias no processo de implementação do PNAES nos IFs pesquisados. No entanto, indiretamente, elas influenciaram de duas formas. Primeira, pela liberação de códigos de vagas para realização de concursos públicos e contratação de servidores para operacionalização do PNAES, especialmente em razão da sua diminuição desde 2015. Segunda, em razão da matriz orçamentária, que são os recursos financeiros que custeiam as despesas com pessoal e as atividades de ensino, pesquisa e extensão, de modo geral, e as ações de assistência estudantil, de modo específico. Essa matriz é construída pelo MEC com base no número de matrículas de cada Instituição. Quanto maior o número de matrículas, maior o recurso financeiro.

O quadrante (4) apresenta o contexto organizacional dos IFs, onde o órgão deliberativo máximo é o CONSUP, que se caracteriza como um ator coletivo com poder de veto (TSEBELIS, 2009) e a quem os Reitores respondem. Os quadros normativos secundários (QNS), que representam as ressignificações do QNO, adquiriram força normativa a partir de sua aprovação nessas instâncias.

Ainda no mesmo quadrante, encontram-se as Pró-reitorias, as quais desempenham a função de gerir os diferentes campos inerentes ao funcionamento dos IFs e assessorar os Reitores(as). No caso deste estudo, as Pró-reitorias de Ensino foram os aparatos de gestão a que as Diretorias, Departamentos e Coordenadorias de AE se vincularam. O quadrante (7) simboliza o nível dos *campi*. Nesta hierarquia os(as) Diretores(as) Gerais são as instâncias decisórias mais elevadas. Abaixo deles se encontram os Departamentos de Ensino e as Coordenadorias de AE. Os *campi* se configuram como os contextos onde as PAEs encontram os estudantes.

No quadrante (2-5-8) encontram-se o QNO e os QNS, dispostos de forma hierárquica. No (2) estão o Plano Nacional de Assistência

estudantil e o Decreto nº 7.234. No (5) encontram-se os QNS, cujo processo de construção evidenciou ressignificações e adaptações em relação ao plano original. Por essa razão a transição do (2) para o (5) foi nominada de momento de ressignificação 1.

O quadrante (8) é onde ocorre o encontro das PAEs com os usuários e onde atuam os BNR. Na transição do (5) para o (8) observou-se como que aquilo que foi previsto nos QNS ocorre no cotidiano. Por essa razão a transição desses quadrantes foi nominada de momento de ressignificação 2.

Os quadrantes (3), (6), (9) apresentam os subprocessos de implementação observados no trabalho. Suas fontes foram os documentos do quadrante (5) e as entrevistas como os atores dos quadrantes (8) e (5). Ao todo se realizou dez entrevistas, as quais foram analisadas no software N-Vivo, onde se criou 18 nós conceituais, um para cada subprocesso em cada IFs.

Na próxima seção se apresentará o campo empírico da pesquisa e as evidências dos diferentes desenhos de PAEs construídos na implementação.

### 3. OS IFs GAÚCHOS E A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAES: ATORES, CONTEXTOS E QN

A Lei 11.892 (BRASIL, 2008) criou a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) e 38 IFs, que são os responsáveis pela execução da Política Educacional em nível profissional. O objetivo da rede foi o de proporcionar ao Brasil as condições estruturais necessárias ao desenvolvimento educacional e socioeconômico (MEC, 2010).

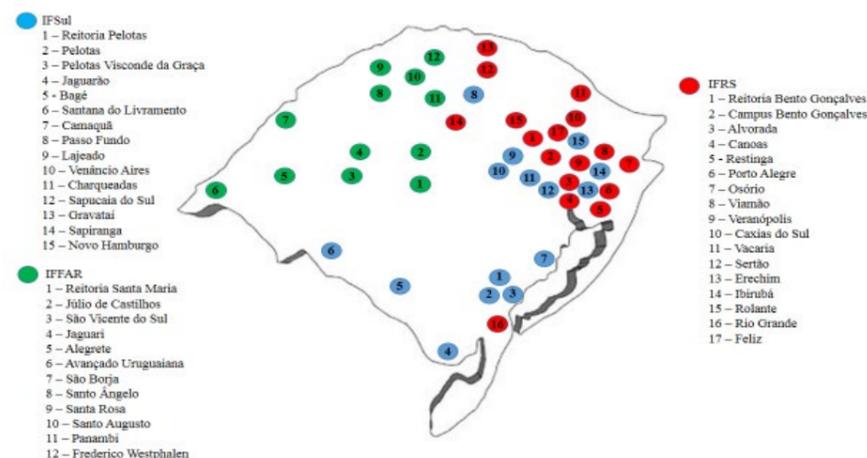
Os IFs são Instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica com práticas pedagógicas específicas (BRASIL; 2008).

No RS atuam o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) e, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR).

Em 2018, esses IFs possuíam sessenta e sei mil estudantes, matriculados em 729 cursos, ofertados em 43 unidades de ensino.

Neles atuavam 3.204 servidores professores e 2.455 servidores técnicos administrativos. A figura 2 demonstra suas áreas de abrangência.

**Figura 1 – Áreas de abrangência dos IFs gaúchos**



Fontes: sítios eletrônicos  
dos três IFs

Elaboração dos autores

Os próximos subtítulos demonstram a forma como o PNAES se efetivou nesses espaços organizacionais.

### 3.1 Os subprocessos gerenciais

A implementação das PPs está vinculada a uma estrutura organizacional e a um sistema gerencial e decisório, que é o responsável por sua condução (DRAIBE, 2001). A análise deste subprocesso evidencia os aparatos de gestão que conduziram a implementação do PNAES nos IFs, junto dos seus graus de centralização e descentralização.

Os implementadores construíram aparatos de gestão com semelhanças e diferenças nos IFs gaúchos. As semelhanças foram observadas pela constituição de Diretorias de AE, no IFRS e no IFFAR, e um Departamento no IFSul vinculadas as Pró-reitorias de Ensino. Desta característica inferiu-se que as atividades de AE se relacionam diretamente com as de ensino e que as Diretorias possuem maior autonomia em relação ao Departamento, nos processos de tomada de decisão.

Outra característica de semelhança foi a construção de órgãos assessores que possibilitaram a participação das comunidades acadêmicas. No IFRS o exemplo foi o Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil, no IFSul a Câmara de Assistência Estudantil e no IFFAR o Grupo de Trabalho em Assistência Estudantil.

Ainda que esses órgãos tenham apresentado regras de funcionamento distintas com relação a representação, eles assumiram uma configuração colegiada de caráter propositivo e consultivo e desempenharam um papel central na implementação porque foi neles que os QNS foram construídos e atualizados pelos BNR. Não se evidenciou a participação estudantil nesses espaços coletivos.

Tratando-se da descentralização, a PAE do IFRS apresentou maior grau em comparação a PAE do IFFAR, e ambas em relação a do IFSul.

No IFRS, seus 17 *campi* constituíram coordenadorias de AE no nível dos *campi*, chefiadas por servidores indicados pelos Diretores Gerais e assessoradas por Comissões de AE. Dos 11 *campi* que compõe o IFFAR, 10 possuem Coordenadorias de AE. No IFSul, dos 14 *campi*, 4 possuem coordenadorias de AE.

A PAE do IFRS apresentou grau de descentralização maior porque em todos os *campi* se constituíram Coordenadorias de AE, equipes de trabalho e órgãos assessores. Em oposição, a PAE do IFSul se configurou como a mais centralizada, por não constituir órgão de gestão e equipes de trabalho em parte dos *campi* e centralizar a implementação e a operacionalização na equipe lotada na Reitoria.

### 3.2 Os subprocessos de informação e divulgação

A implementação das PPs vincula-se a quadros normativos que contém suas informações centrais. Eles também desempenham o papel de uma estrutura de sentido, a qual orienta os implementadores e o público alvo. O êxito ou as falhas na implementação possuem relação com esses meios de informação (DRAIBE, 2001). Os indicadores para sua análise foram a suficiência e a qualidade das informações e a diversidade dos canais de comunicação (DRAIBE, 2001).

O quadro 4 apresenta os QNS que se configuraram como os sistemas informativos das PAEs pesquisadas.

**Quadro 4 – QNS e sistemas de informações – momento de ressignificação 1**

IFRS	IFSul	IFFAR
- Resolução 86 de 2013; - Instrução Normativa (IN) 5 de 2014; - IN 8 de 2018; - IN 9 de 2018; - IN 10 de 2018.	- Resolução 56 de 2015; - Portaria 1.874 de 2017; - Resolução 139 de 2012; - IN 1 de 2017; - IN 2 de 2017.	- Resolução 12 de 2012; - Resolução 11 de 2011; - Resolução 15 de 2012; - Resolução 17 de 2012; - Resolução 18 2012; - Portaria 368 de 2013; - Resolução 14 de 2015; - Resolução 129 de 2015; - Resolução 6 de 2017; - Resolução 1 de 2018.

Fontes: Sítios institucionais dos três IFs

Elaboração dos autores

Esses QNS expressaram ressignificações e adaptações em relação ao Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010). Eles foram construídos durante a implementação pelos BNR nos espaços coletivos e desenharam PAEs particulares.

A análise comparativa desses QNS evidenciou singularidades em relação à: princípios, diretrizes, competências, objetivos, públicos-alvo, serviços, projetos e ações de AE, financiamento, programas de benefícios – forma de oferta e abrangência –, condicionalidades de permanência dos estudantes e, na constituição das equipes de trabalho nos *campi*.

A divulgação dessas informações ocorreu, principalmente, por dois canais: os sítios eletrônicos e sua apresentação em momentos de ingressos de novos estudantes.

Inferiu-se que os QNS contêm informações em quantidade e qualidade suficientes para o funcionamento das PAEs. No entanto, seus graus de detalhamento apresentaram variações. A PAE do IFFAR apresentou maior grau em relação às PAEs do IFSul e do IFRS. A PAE do IFRS apresentou menor grau na comparação com as demais, o que resultou em um maior poder de discricionariedade aos BNR nas suas atividades cotidianas.

A análise dos QNS demonstrou que o PNAES não foi implementado exclusivamente de cima para baixo. Os QNS resultaram das decisões dos BNRs, responsáveis pela implementação e operacionalização, e expressaram adaptações às realidades organizacionais.

### 3.3 Os subprocessos operacionais

Este subprocesso corresponde a atividade fim das PPs. Neste trabalho seus indicadores foram a suficiência dos recursos (humanos e materiais), os fluxos de trabalhos e a qualidade da infraestrutura (DRAIBE, 2001).

Com relação aos recursos humanos, os QNS definiram equipes de trabalho mínimas para operacionalização das PAEs. No IFRS, previu-se que as equipes deveriam ser formadas por Assistente Sociais (AS), Pedagogos e Psicólogos. Neste IF seus 17 *campi* constituíram coordenadorias de AE compostas por no mínimo um dos profissionais citados.

No IFSul não houve previsão de equipes mínimas, apenas indicativos que ela seria multidisciplinar e englobaria profissionais das áreas de Educação Física, Enfermagem, Medicina, Nutrição, Odontologia, Pedagogia, Psicologia, Serviço Social e áreas correlatas. Dentre as PAEs pesquisadas, esta foi a que apresentou o maior número de *campi* sem profissionais psicólogos (4 *campi*), AS (4 *campi*) e pedagogos (4 *campi*), constituindo-se como a Instituição com menor número de profissionais para operacionalização no nível dos *campi*. No IFFAR, estabeleceu-se que na Reitoria e nos *campi* haveriam setores de AE, uma equipe mínima (multiprofissional e interdisciplinar), um servidor de referência, responsável pela coordenação e, um AS. Com exceção do campus Alegrete, os demais possuem, no mínimo, um AS e coordenadorias de AE.

Evidenciou-se a insuficiência de recursos humanos para atendimento das demandas dos estudantes, sobretudo em relação aos atendimentos psicológicos, sociais e pedagógicos.

Com relação ao financiamento, identificou-se que as PAEs do IFRS e do IFSul são custeadas exclusivamente com verbas oriundas do PNAES. No IFFAR, além dessa verba, constituiu-se um dispositivo normativo que determinou que os *campi* invistam,

pelo menos, 5% dos seus recursos de custeio em complemento a verba PNAES. Tal regra está vinculada a um momento anterior a implementação do PNAES. Esse dispositivo normativo explicitou, em certa medida, a historicidade institucional e sua influência no desenho da PAE do IFFAR.

As ações da PAE do IFRS que envolvem a transferência de recursos financeiros aos estudantes não possui valores fixos, de modo que os recursos são pulverizados entre os estudantes vinculados, ou seja, quanto maior a demanda maior o número de benefícios e menor o valor das bolsas. As PAEs do IFSul e do IFFAR estabeleceram que seus benefícios, com as mesmas características, se efetivariam com valores fixos, de modo que os recursos foram concentrados no atendimento dos estudantes com maior grau de vulnerabilidade.

A diferença evidenciada é que no IFRS a divisão do recurso parte da demanda por atendimento, enquanto que no IFRS e no IFAR a divisão parte da capacidade do recurso para custear os benefícios, centrando-se nos estudantes mais vulneráveis.

Com exceção do IFRS, evidenciou-se a insuficiência de recursos financeiros para custeio das ações de AE em razão da alta demanda por atendimento e baixa capacidade de financiamento.

As ações ofertadas pelas PAEs pesquisadas estão elencadas no quadro 6. Elas evidenciam os diferentes serviços de AE disponibilizados aos estudantes e, ao mesmo tempo, as ressignificações em relação ao QNO.

**Quadro 6 – Ações ofertadas**

IFRS	IFSul	IFFAR
<p>Ações universais nas áreas de:</p> <p>1) acesso: ações que estimulam a participação das coordenadorias de AE dos <i>campi</i> em discussões institucionais relacionadas aos processos de ingresso de estudantes e da divulgação e publicização dos programas oferecidos, formas de obtenção e manutenção.</p> <p>2) acompanhamento acadêmico: ações de caráter psicológico, pedagógico e social.</p> <p>3) Cultura, Lazer, Esporte e Inclusão Digital.</p> <p>4) apoio à participação em eventos.</p> <p>Ações realizadas por um Programas de Benefícios, focalizadas nos vulneráveis.</p> <p>5) permanência: ações que contemplam a moradia estudantil; alimentação; transporte; apoio aos estudantes pais; atenção à saúde; material escolar; materiais para inclusão digital.</p>	<p>Auxílios financeiros nas áreas de:</p> <p>1 – Alimentação;</p> <p>2 – Moradia;</p> <p>3 – Transporte;</p> <p>4 – Participação estudantil em eventos;</p> <p>5 – Material escolar;</p> <p>6 – Auxílio emergencial;</p> <p>Desde 2013 são ofertado apenas os auxílios prioritários de moradia, alimentação e transporte,</p> <p>7-Acompanhamento biopsicossocial-pedagógico: Universal</p>	<p>Ações em seis eixos</p> <p>Primeiro: ampliação do acesso, realizado por meio de ações afirmativas (reserva de vagas no processo seletivo) e isenção de taxas de inscrição no processo seletivo.</p> <p>Segundo: permanência dos estudantes na instituição, realizada por meio das ações de moradia estudantil, alimentação, transporte, apoio aos estudantes pais e apoio a permanência.</p> <p>Terceiro: apoio pedagógico e acompanhamento de egressos.</p> <p>Quarto: atenção à saúde.</p> <p>Quinto: promoção do esporte, cultura e lazer.</p> <p>Sexto: monitoramento e avaliação da PAE.</p>

Fonte: Resolução nº 86 (IFRS, 2013), Resolução nº 56 (IFSul, 2015), Resolução nº 12 (IFFAR, 2012)

Elaboração dos autores

O quadro 7 apresenta a forma como essas ações são ofertadas.

**Quadro 7 – Formas de oferta**

IFRS	IFSul	IFFAR
As ações de permanência, efetivadas por meio da transferência de recursos financeiros aos estudantes, ocorrem de acordo com o grau de vulnerabilidade social.	Auxílio alimentação: nas modalidades de refeitório e bolsa.  Dos 14 <i>campi</i> dois possuem refeitório.  Nos demais os estudantes recebem uma bolsa no valor de R\$10,00 por dia letivo.	Auxílio permanência: destinado aos estudantes matriculados em cursos presenciais e à Distância (EAD). Bolsa mensal de R\$ 150,00.
Os estudantes vinculados recebem aportes financeiros estratificados nos valores de:  -R\$ 326,00 (maior vulnerabilidade),  -R\$ 244,00  -R\$163,00  -R\$81,00 (menor vulnerabilidade).	Auxílio transporte: nas modalidades de bolsa, cartão eletrônico ou vale transporte.  Teto de R\$ 300,00. Pode ser utilizado para pagamento de serviços privados em municípios onde o transporte público não chega ao campus.	Auxílio transporte: para estudantes matriculados em cursos presenciais. Bolsa mensal de R\$ 80,00 para quem reside a menos de 20 km do campus ou de R\$ 150,00 para quem reside a mais de 20 km.
Auxílio moradia: valor fixo de R\$ 343,00.	Auxílio moradia: nas modalidades de alojamento e bolsa.	Auxílio eventual: para estudantes matriculados em cursos presenciais, que em período fora de editais de seleção passaram a se encontrar em situação de vulnerabilidade social, Bolsa mensal de R\$ 150,00.
As demais ações vinculam-se as rotinas de trabalho dos profissionais que integram as Coordenadorias de AE dos <i>campi</i> e são equacionadas pela razão entre demanda <i>versus</i> capacidade de atendimento.	Somente um campus oferece alojamento, nos demais, os estudantes recebem uma bolsa no valor de R\$ 300,00.  O acompanhamento biopsicossocial-pedagógico é condicionada pela razão entre demanda <i>versus</i> capacidade de atendimento.	Auxílio à participação em eventos: Diária de R\$ 100,00, para eventos no RS, de R\$ 200,00 para eventos fora do estado, de R\$ 300,00 para eventos fora do Brasil.  Auxílio ao estudante atleta: para estudantes matriculados em cursos presenciais ou EAD, Bolsa mensal de R\$ 150,00.

Fonte: Resolução nº 86 (IFRS, 2013), Resolução nº 56 (IFSul, 2015), Resolução nº 12 (IFFAR, 2012)

Elaboração dos autores

Observou-se uma tendência geral de efetivação das PAEs por meio da transferência direta de recursos financeiros aos estudantes, os quais se caracterizaram por valores diferenciados e graus de abrangências distintos (quanto menores os valores mais estudantes atendidos), resultando em atendimentos assimétricos.

Com relação ao público alvo, evidenciou-se ressignificações particulares em cada PAE, conforme quadro abaixo.

**Quadro 8 – Públicos-alvo**

IFRS	IFSul	IFFAR
Dois públicos.  Primeiro: todos os estudantes regularmente matriculados que buscam atendimento pelas equipes multiprofissionais dos <i>campi</i>  Segundo: ocorre por meio do Programa de Benefícios e engloba o pagamento de auxílios financeiros, está centrado no atendimento de estudantes regularmente matriculados que preenchem critérios de vulnerabilidade.	Estudantes regularmente matriculados nos cursos Proeja FIC, Técnicos e Superior de Graduação, em situação de vulnerabilidade social, excluindo os candidatos que já possuam um curso técnico e/ou uma graduação, quando matriculados no mesmo nível de ensino.  Os atendimentos biopsicossociais-pedagógicos independem da condição de vulnerabilidade.	Candidatos aos cursos regulares oferecidos pela Instituição, pela isenção da taxa de inscrição no processo seletivo,  Estudantes regularmente matriculados,  Ex-estudantes, por meio do acompanhamento de egressos,  Pais ou responsáveis. Prioritariamente são atendidos estudantes cujo grupo familiar se encontra em situação de vulnerabilidade.

Fonte: Resolução nº 86 (IFRS, 2013), Resolução nº 56 (IFSul, 2015), Resolução nº 12 (IFFAR, 2012)

Elaboração dos autores

A abrangência ou restrição do público alvo, a forma como os benefícios são ofertados e os valores transferidos aos estudantes foram definições centrais construídas pelos BNRs durante a implementação. Elas evidenciam que os estudantes acessam serviços de AE diferenciados em razão da Instituição e do campus onde estão matriculados, ainda que expostos a uma mesma situação de vulnerabilidade social.

### 3.4 Os subprocessos de seleção

A implementação das PPs, quando necessário, engloba formas de seleção, tanto dos operacionalizadores quanto do público alvo (DRAIBE, 2001). Os indicadores deste subprocesso foram a publicização, a competitividade no processo, a qualidade do sistema de aferição de mérito e a adequação do grupo selecionado aos objetivos do PNAES.

As PAEs implementadas nos IFs gaúchos apresentaram particularidades em seus processos de seleção. A primeira delas vincula-se a seleção dos BNRs. No IFSul e no IFFAR tais atores são servidores públicos concursados com formação em serviço social cuja atividade central é a realização dos estudos socioeconômicos para comprovação das situações de vulnerabilidade social. No IFRS, além dos servidores com esse mesmo perfil, nos momentos de seleção de novos estudantes ocorre a contratação temporária de AS para realização desta atividade.

Outra evidencia que particularizou as PAEs pesquisadas foi o processo de seleção em si. Ainda que as publicizações tenham apresentado semelhanças, porque se efetivam por editais, seus conteúdos são específicos. Por exemplo, a divulgação dos benefícios que serão ofertados e sua quantidade, o rol de documentos exigidos dos candidatos e a publicização dos indicadores que serão observados nos estudos. Com relação a esse último, somente na PAE do IFFAR os editais apresentaram os indicadores de vulnerabilidade social observados.

A competitividade dos estudantes que buscam vinculação às PAEs se mostrou semelhante nas três ao se configurar como ampla e irrestrita. O mesmo ocorreu com a qualidade da aferição de mérito, que ocorre através dos estudos socioeconômicos.

O objetivo desses estudos é a classificação dos estudantes. No IFRS os estudantes são classificados em quatro grupos de vulnerabilidade. Essa classificação ocorre por meio de um instrumento que pontua de acordo com indicadores sociais. Tal instrumento leva em consideração as situações econômicas e sociais dos estudantes e seus familiares, sendo que a primeira representa 40% e a segunda 60% da pontuação final. O instrumento não retira a autonomia dos AS porque o parecer social prevalece sobre a pontuação do instrumento.

Os estudos socioeconômicos realizados no IFSul e no IFFAR também buscam uma classificação de acordo com a situação de vulnerabilidade

do estudante, no entanto, não apresentaram sistemas baseados em pontuação, sendo que a classificação vincula-se exclusivamente ao parecer dos AS.

Uma tendência geral observada, em razão do elevado número de candidatos nos processos seletivos e a insuficiência de AS para realização dos estudos socioeconômicos, é que eles se efetivam, em maior número, por meio da análise documental. Entrevistas e visitas domiciliares não são práticas recorrentes, ainda que realizadas em menor número.

Ainda que evidenciado processos de seleção próprios, observou-se uma relação direta entre os grupos de estudantes selecionados e os objetivos estabelecidos pelo PNAES, mesmo que no IFSul, em razão da insuficiência de recursos financeiros, os estudantes com renda familiar per capita entre um e um salário mínimo e meio estejam excluídos dos benefícios que englobam a transferência de recursos financeiros.

### 3.5 Os subprocessos de capacitação

Os BNRs que operacionalizam as PAEs possuem conhecimentos técnicos em áreas específicas, determinados por concurso público, o que demonstra que os conhecimentos necessários a efetivação das rotinas de trabalho foram adquiridos pré-ingresso no serviço público. Após o ingresso, não se identificou políticas de capacitação no campo da AE, ainda que as três Instituições mantenham políticas de capacitação para servidores, relacionadas aos seus interesses individuais.

Em razão desta ausência, os espaços coletivos de assessoramento demonstraram-se relevantes para o debate sobre processos de trabalho e formação profissional pela troca de experiências. A ausência de capacitação para os BNRs é uma das falhas de implementação centrais evidenciadas na pesquisa.

### 3.6 Os subprocessos de monitoramento e avaliação

A avaliação e o monitoramento, em suas variadas formas, são centrais para a análise da conformação entre as PPs e os seus objetivos. Neste trabalho eles foram observados a partir dos indicadores de regularidade e abrangência (DRAIBE, 2001).

O QNO estabeleceu que as Instituições executoras deveriam constituir tais mecanismos. Desde o processo inicial de implementação não houveram avaliações nem em nível local e nem em nível nacional.

Com relação aos mecanismos de monitoramento, os QNS estabeleceram dispositivos centrados na frequência dos assistidos, realizados mensalmente, e no seu aproveitamento acadêmico, realizado semestralmente ou anualmente, variando em razão da forma como os cursos são ofertados.

Além dos referidos mecanismos há também aqueles centrados na execução financeira, realizados tanto de forma interna (à cargo dos aparatos de gestão da AE) quanto de forma externa (realizados pelas unidades de auditoria internas). Em suma, o monitoramento ocorreu focalizado nas respostas acadêmicas dos assistidos e no controle da execução financeira.

## Conclusões

O Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) instituiu o PNAES. Esse quadro normativo sintetizou uma trajetória histórico-normativa de construções e reconstruções, expansões e restrições das ações voltadas aos estudantes em situação de vulnerabilidade matriculados nas IFES, ao mesmo tempo em que se configurou como o QNO da implementação a partir do qual os IFs gaúchos desenharam suas PAEs.

As PAES pesquisadas apresentaram desenhos próprios que se diferenciaram em aspectos variados. Essas diferenças evidenciaram ressignificações e adaptações demonstrando que as decisões dos BNRs e dos BMEs, baseadas em suas interpretações do Decreto nº 7.234, resultaram em desenhos de PAEs particulares que adquiriram forma durante a implementação.

A partir da abordagem *Bottom Up*, evidenciou-se que o QNO da implementação foi interpretado, ressignificado e adaptado resultando em PAEs próprias.

Demonstrou-se também que é no momento do encontro entre o problema e a Política que se sobressai a atuação dos BNRs, explicitando que, tanto suas rotinas de trabalho quanto os dispositivos construídos

para lidar com as incertezas e pressões cotidianas, se tornam, efetivamente, as PPs.

As PAEs dos IFs gaúchos implementadas com o objetivo de proporcionar condições de igualdade no acesso, permanência e conclusão do percurso formativo, aos estudantes vulneráveis, reproduziram desigualdades em razão de um processo de implementação diversificado ao tratar sujeitos com um perfil marcado pela situação de vulnerabilidade social de forma diferenciada ao disponibilizar serviços de AE assimétricos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Maria Paula Nascimento. **Memórias estudantis 1937 – 2007: da fundação da UNE aos nossos dias**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, Fundação Roberto Marinho, 2007.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**. Fundamentos e História. 3 ed. São Paulo. Cortez. 2007.

BRASIL. **DECRETO Nº 6.096**, DE 24 DE ABRIL DE 2007.

BRASIL. **DECRETO Nº 7.234**, DE 19 DE JULHO DE 2010.

BRASIL. **Lei Nº 9.394**, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.

BRASIL. **Lei Nº 11.892**, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2008.

DI GIOVANNI, Geraldo. Implementação *In* **Dicionário de políticas públicas**. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. 2015.

DI GIOVANNI, Geraldo; VALENTINI, Luísa. Vulnerabilidade *In* **Dicionário de políticas públicas**. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. 2015.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas *In* **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. Organização Maria Cecília Roxo Nobre Barreira e Maria do Carmo Brant de Carvalho. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DUTRA, Natália Gomes dos Reis; SANTOS, Maria de Fátima de Souza. Assistência Estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções *In* **Ensaio: avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 148-181, jan./,ar. 2017.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy**. Los Angeles: SAGE, 2014.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Estrutura normativa e implementação de políticas públicas** *In* Avaliação de Políticas Públicas. Organização Ligia Madeira. Cegov. 2014.

LIPSKY, Michael. **Burocracia do nível de rua: dilemas do indivíduo no serviço público**. Tradutor: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas *In* **Revista do Serviço Público**. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap Vol. 65, nº 4Out/Dez 2014.

MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul. **Implementation and public policy**. Maryland: University Press of America, 1989.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano de Desenvolvimento da Educação.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

SABATIER, Paul. **Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis**. Journal of Public Policy, v. 1, n. 6, p. 21-48, Jan. 1986.

SARAIVA, Enrique. Ciclo de vida da Política Pública *In* **Dicionário de políticas públicas**. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. 2015.

SILVEIRA, Míriam Moreira. **A Assistência Estudantil no Ensino Superior: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras**. Pelotas: UCPEL, 2012, 137 pág. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2012.

SOUZA, Rafael Cipriano de; COSTA, Maria Aparecida Tenório Salvador da. Monitoramento e avaliação da assistência ao estudante universitário: o caso do Programa de Residência Universitária da Universidade Rural de Pernambuco *In* **Ensaio: avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 28, n. 107, p. 362-385, abr./jun. 2020.

SPOSATI, Aldaíza. Assistencialismo *In* **Dicionário de políticas públicas**. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p. 90 – 91. 2015.

TSEBELIS, George. **Atores com Poder de Veto: Como Funcionam as Instituições Políticas**. Rio de Janeiro, FGV Editora. 2009.

WU, Xun. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

VASCONCELOS, Natalia Batista. **Programa Nacional de Assistência Estudantil: Uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil.** Ensino Em-Revista. Uberlândia. V. 17. N.2, p. 599-616, jul./dez. 2010.

## ✓ 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 somativas<sup>1</sup>, 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. 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 Committee*, 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*

<sup>1</sup> 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)

*/ 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.

<sup>2</sup> 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 Avaliação<sup>2</sup>**

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*<sup>3</sup>, 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?*

<sup>3</sup> 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?*<sup>4</sup> (p. 33)

<sup>4</sup> “(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”<sup>5</sup>

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)<sup>6</sup>. 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*<sup>7</sup>, consistindo num conjunto de procedimentos lógicos para otimizar as linhas de produção, redução de desperdícios e melhor aproveitamento de insumos, resultando em menores custos produtivos<sup>8</sup>.

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 produtiva<sup>9</sup>.

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 2018<sup>10</sup>. Entre outros dispositivos o decreto estabeleceu os objetivos do programa, as

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

<sup>7</sup> 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).

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

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

<sup>10</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9547.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9547.html)

<sup>5</sup> 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 do 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 Industrial<sup>11</sup> no âmbito do Convênio 02/2016 celebrado entre a agência e o então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o MDIC<sup>12</sup>. 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)*

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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;

<sup>13</sup> *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 APLs<sup>13</sup>;
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 alcance<sup>14</sup>.

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 Produtivo<sup>15</sup>;
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.*

<sup>14</sup> *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](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](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](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](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](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](https://www.researchgate.net/publication/249701026_Meta-Evaluations_of_Performance_Audits_of_Government_Tourism-Marketing_Programs) >

## ✓ Implementação da Reforma da Previdência Social em 2019: limites e avanços das mudanças no Brasil

**Marcela Machado**

Universidade de Brasília - Departamento de Gestão de Políticas Públicas  
*University of Brasília - Department of Public Policy Management*

**Géssica Lane Dutra Filgueira**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) - Escola de Direito e Administração Pública  
*Brazilian Institute of Teaching, Development and Research (IDP) - School of Law and Public Administration*

**Felipe Portela Bezerra**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) - Escola de Direito e Administração Pública  
*Brazilian Institute of Teaching, Development and Research (IDP) - School of Law and Public Administration*

**Resumo:** A Reforma da Previdência obteve base legal a partir da Emenda Constitucional nº 103/2019. O objetivo deste artigo é estudar a implementação das mudanças na política previdenciária a partir da avaliação *ex ante* de políticas públicas e aferir se as medidas adotadas foram as mais adequadas para solucionar a problemática a partir das orientações teóricas e normativas sobre o tema. Para tanto, procedemos a um estudo de caso da Reforma da Previdência e posterior análise dos dilemas enfrentados pelo INSS para implementar a política pública. Foi possível observar que a Reforma se preocupou, prioritariamente, com o caráter econômico e atuarial da Previdência Social brasileira. Porém, deixou de lado os problemas institucionais enfrentados pela referida autarquia na prestação de serviços ao cidadão. As medidas tomadas pelo Governo Federal solucionam dilemas institucionais apenas no curto prazo, revelando despreparo e falta de planejamento adequado às demandas do setor, quando analisados a longo prazo.

**Palavras-chave:** Reforma da Previdência. Políticas Públicas. Implementação.

## EN Implementation of Social Security Reform in 2019: limits and advances of changes in Brazil

**Abstract:** Following the passage of a Constitutional Amendment (n. 103/2019), reform of the social security system began. The aim of this article is to study the implementation of these changes in social security policy based on the *ex ante* evaluation of public policy and to determine whether the measures taken were the most appropriate to solve the problem. based on theoretical and normative guidelines on the subject. As a case study, this inquiry bases its methodology on analysis of the social security changes and the problems faced by the INSS to implement them. Ultimately, this study argues that the reform was primarily concerned with the economic and actuarial character of the Brazilian Social Security. However, efforts at reform did not contend with institutional problems relating to autarchy. This paper concludes that the measures taken by the Federal Government of Brazil looked to solve institutional problems only in the short term, but that in the long term these decisions reveal a level of unpreparedness and lack of adequate planning to the demands of the sector.

**Key-words:** Social Security Reform. Public policy. Implementation.

## ES Implementación de la reforma de la seguridad social en 2019: límites y avances de los cambios en Brasil

**Resumen:** A partir de la Enmienda Constitucional nº 103/2019, la Reforma de Seguridad Social obtuvo una base legal. El objetivo de este artículo es estudiar la implementación de cambios en la política de seguridad social a partir de la evaluación *ex ante* de las políticas públicas y señalar si las medidas tomadas fueron las más adecuadas para solucionar el problema con base en lineamientos teóricos y normativos sobre el tema. La metodología aplicada fue el análisis del caso de estudio de la Reforma en la Seguridad Social y los problemas que enfrenta el Instituto Nacional de Seguridad Social para implementar políticas públicas en este contexto. Se pudo observar que la reforma se preocupó principalmente por el carácter económico y actuarial de la Seguridad Social brasileña, sin embargo, dejó de lado los problemas institucionales que enfrenta la autarquía para brindar el servicio al ciudadano. Se concluyó que las medidas tomadas por el Gobierno Federal resuelven problemas institucionales solo en el corto plazo, pero en el largo plazo revelan falta de preparación y falta de planificación adecuada a las demandas del sector.

**Palabras-clave:** Reforma de la seguridad social. Políticas públicas. Implementación.

## FR Mise en œuvre de la réforme de la sécurité sociale en 2019: limites et avancées du changement au Brésil

## INTRODUÇÃO

Desde o seu surgimento em 1923, com o advento da Lei Eloy Chaves (decreto nº 4.682/23), a Previdência Social passou a ser um relevante assunto da sociedade brasileira. Suas mudanças ao longo dos anos, através das reivindicações sociais, alterações na legislação, modificações para benefícios e beneficiários, além das adaptações institucionais, impactaram a prestação da política previdenciária. Próximo de completar um século de existência, é implementada de maneira universalizada pelo Governo Federal, através do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), autarquia pública criada em 1990, com o objetivo de centralizar as informações, permitir a sustentabilidade do funcionamento da política e garantir que os cidadãos usufruirão dos direitos previstos em lei continuamente.

O funcionamento deste sistema permite que os cidadãos e ele vinculados possam usufruir de benefícios e condições estabelecidas em lei em determinadas circunstâncias. Atualmente, a Previdência é composta por dois regimes, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ambos previstos constitucionalmente. Os artigos 201 e 202 da Constituição Federal de 1988 tratam especificamente sobre o tema, com a previsão de filiação obrigatória; concessão de benefício por motivo de doença, invalidez, morte e idade avançada; previsão de salário-família e auxílio-reclusão para dependentes de segurado de baixa renda; e, ainda, a concessão de pensão por morte ao cônjuge e dependentes do segurado.

Alguns desafios se mostram presentes quanto ao acesso da população à política, como a possibilidade de uma longa espera para o usufruto do benefício pleiteado ou a necessidade de profundas adaptações do INSS para absorver regras novas em períodos de mudanças na legislação previdenciária no país. Tais aspectos demonstram a complexidade de materializar a entrega da política pública ao seu destinatário: o cidadão. Assim, este artigo propõe analisar os desafios para a prestação eficiente da política de Previdência Social à luz das mudanças legais no sistema previdenciário a partir da Reforma da Previdência consolidada em 2019.

A pergunta de pesquisa consiste em entender a seguinte questão: a avaliação *ex ante* de políticas públicas foi adequadamente utilizada na implementação das mudanças na política pública de Previdência

Social a partir de 2019? Para isso, verificamos se os dados oficiais selecionados demonstram uma adequada priorização dos objetivos previamente estabelecidos para o alcance dos resultados esperados na prestação do serviço público que implementa a política de previdência no país. Para tanto, conduzimos um estudo de caso sobre a Reforma da Previdência ocorrida em 2019 no Brasil, com objetivo exploratório e descritivo.

A avaliação *ex ante* de políticas públicas trata da busca por planejamento e sistematização precoce do desenvolvimento das ações do Estado. Assim, ocorre uma ampliação do escopo tradicional de avaliação das políticas públicas, antes usados apenas para resultados, mas agora também incluído em avaliações de etapas prévias à implementação.

Em seguida, realizamos um levantamento documental a fim de conhecer a evolução do sistema previdenciário no país e aferir os antecedentes que oportunizaram a Reforma da Previdência de 2019, principalmente a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 e a execução da Medida Provisória nº 922/2020, principais normativos que baseiam a atuação do INSS. Por fim, analisamos como foi a aplicação das recomendações dos guias práticos de análise de políticas públicas de análise *ex ante* e *ex post*, publicados pelo Governo Federal. Tais dados passaram pela análise de conteúdo, que permitiu verificar, à guisa das conclusões, em que medida influenciaram as mudanças no sistema previdenciário brasileiro a partir de 2019.

## PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A partir da redemocratização, fazia-se necessário a adequação da gestão pública às demandas complexas para atender aos cidadãos, como ajuste fiscal, reforma administrativa e descentralização (TORRES, 2004). Coelho (2019) explica que foi diante do cenário de crise que se encontrava o país, durante os anos 80, que o termo “administração pública” voltou a ser discutido, bem como a necessidade crescente de avaliação de políticas públicas.

A preocupação sistemática com a avaliação de políticas públicas foi consolidada após a Segunda Guerra Mundial, quando as políticas sociais passaram a ganhar espaço nas agendas governamentais. A

urgência da análise dos custos e vantagens das políticas deram origem a essa etapa (RUA, 2014). Durante os anos 70, o campo da *policy science* se fortaleceu nos Estados Unidos. Com isso, iniciou-se a discussão acerca de como a concepção, implementação e avaliação de políticas públicas poderiam ser aplicadas de maneira mais eficiente.

A partir da comprovação de que o governo não poderia destinar recursos sem dados quantitativos que exibissem o desempenho de programas públicos e permitissem avaliar o impacto destes, surgiu o campo de estudo da *policy analysis*, que buscava diminuir as vagas informações acerca de determinada questão, tratando sobre problemas, soluções, recursos e resultados (PROCOPIUCK, 2013). No Brasil, esse debate passou a ganhar espaço na academia ao final do século XX. Farah (2011) discorre que o impulsionamento do campo das políticas públicas gerou um crescimento de 300% nas pesquisas entre os anos de 1998 e 2008.

Contudo, somente em 2018 foram publicadas duas importantes ferramentas para o campo de Políticas Públicas pelo Governo Federal. As obras, elaboradas pela Casa Civil, com colaboração do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e demais órgãos, foram publicadas como guias, em dois volumes, sendo eles: “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*” (BRASIL, 2018-A) e “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*” (BRASIL, 2018-B). As obras visam orientar a elaboração das políticas públicas federais, a fim de entregar melhores resultados à sociedade, visto que os recursos do governo são escassos e as demandas sociais são crescentes.

Conforme disposto pelo guia prático de análise *ex ante* (BRASIL, 2018-A), norteador deste estudo, a avaliação não se restringe à aferição de seus resultados e impactos, mas aplica-se à criação de uma nova política e à expansão ou otimização de uma já existente. Essa categoria de estudos de políticas públicas será seguida para avaliar e monitorar políticas públicas.

O guia pontua que uma política pública precisa ter, em seu processo de avaliação *ex ante*, o atendimento de seis pontos específicos para direcionar os gestores públicos: (1) Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências; (2) Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados; (3) Desenho, estratégia de implementação e focalização; (4) Impacto orçamentário e financeiro; (5) Estratégia de construção de confiança e suporte; e (6) Monitoramento, avaliação e controle.

Observamos que tais elementos são essenciais para o planejamento adequado de uma política pública, ampliando o alcance dos processos de avaliação para uma etapa anterior à própria implementação. Secchi (2016), ressalta a importância da avaliação *ex ante* de políticas públicas para um adequado processo de implementação. Quando o Estado é capaz de avaliar os seus processos de planejamento e desenho de políticas públicas, o resultado a ser alcançado tende a melhorar o bem-estar social.

A proposta deste estudo é verificar como o caso da Reforma da Previdência, em 2019, atendeu a essas recomendações teóricas elencadas no guia de análise *ex ante* (BRASIL, 2018-A). Trata-se de mudanças estruturais que impactam a política pública previdenciária de maneira relevante, a fim de alcançar objetivos e resultados previamente determinados e, por isso, faz-se necessária a avaliação daquilo que está sendo executado.

## A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2019: ANTECEDENTES E CONSOLIDAÇÃO

Segundo dados do Banco Mundial<sup>1</sup> o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro caiu de US\$ 2,45 trilhões em 2014 para US\$ 1,79 trilhões, em 2016, tendo uma sensível recuperação em 2018, atingindo US\$ 1,86 trilhões. Desde 2014, as contas públicas vinham sofrendo alguma redução das receitas. Tal situação pautou ações do governo para cortar gastos e reduzir a expectativa de crescimento do PIB. Dados disponibilizados pelo Portal da Transparência indicam que uma parcela significativa dos gastos públicos é representada pela Previdência Social, que em 2016 correspondiam a 20,01% e em 2019 a 22,93% dos gastos totais, quando foi apresentada e promulgada a Reforma da Previdência.

Na apresentação da Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, que tratava das mudanças na Previdência Social, o Governo Federal evidenciou que o déficit previdenciário em 2018 foi de R\$ 265,2 milhões e a previsão para 2019 era de R\$ 294,9 milhões (SPREV, 2019). Além do histórico econômico, podemos apontar pelo menos outras três causas para o agravamento dessa situação. A primeira é a redução da taxa de fecundidade brasileira, que caiu de 2,4 em 2000 para 1,7 em 2016, de acordo com o IBGE (2013-A). Ou seja, a redução no número

<sup>1</sup> The World Bank (GDP). Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

de filhos impacta na geração de mão de obra, sustentáculo do sistema previdenciário. A segunda causa é o aumento da esperança de vida ao nascer. Conforme dados do IBGE (2013-B), nos anos 2000, os brasileiros viviam em média 69,8 anos. Dezesesseis anos após, a expectativa de vida média era de 75,7 anos.

A terceira causa é o valor dos benefícios. Segundo o relatório da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (2020), os valores pagos aos beneficiários do INSS passaram de R\$ 119,14, a partir da implementação do Real em julho de 1994, para R\$ 1.352,26 em setembro de 2020. Esses valores representam um crescimento de mais de 1.000% no valor médio pago aos beneficiários ao longo de 26 anos.

O Programa 2214 do PPA 2020 – 2023, que trata a respeito de melhorias necessárias na previdência, apresentou diagnóstico sobre a despesa previdenciária no Brasil:

*O nível de despesa previdenciária do Brasil (incluindo RGPS, RPPS da União, Estados e Municípios, militares inativos e pensionistas) chegou a R\$ 890,7 bilhões em 2017 (13,6% do PIB), patamar verificado apenas em países de estrutura populacional mais envelhecida. O déficit agregado chegou a R\$ 362,6 bilhões (5,5% do PIB).*

(...)

*A despesa elevada também não se traduz em redução da desigualdade, já que os 15% mais ricos acumulam 47% da renda previdenciária e se aposentam precocemente, enquanto os trabalhadores mais pobres se aposentam por idade, em média aos 63 anos, com valor médio de aposentadoria de R\$ 1.252,00 (BRASIL, 2019-E, p. 105).*

No intuito de conter os avanços do desequilíbrio previdenciário e combater os déficits, a Proposta da Reforma da Previdência, PEC nº 06/2019, foi apresentada pelo Governo Federal em 2019. A partir das alterações no texto constitucional e nas regras previdenciárias, objetivava-se alcançar um impacto de mais R\$ 1 trilhão nas contas públicas nos dez anos seguintes (SPREV, 2019). A Reforma da Previdência foi apresentada à Câmara dos Deputados em 20 de fevereiro de 2019 e foi promulgada pelo Senado Federal a EC nº 103/2019 no dia 12 de novembro de 2019.

A Reforma da Previdência estabeleceu importantes regras acerca do tempo de contribuição e idade mínima para receber o benefício, inovações que permitirão ao governo pagar o direito de acordo com a nova expectativa de vida da população brasileira, sem sobrecarregar os cofres públicos. Os novos valores, relativos à pensão por morte, estimula os dependentes a ingressarem no mercado de trabalho e não dependerem exclusivamente do auxílio.

Tal medida contribui, ainda, para que os impactos negativos da redução da taxa de fecundidade sejam minimizados e que o desenvolvimento econômico prospere, uma vez que haverá estímulo ao trabalho. As alterações relativas a alíquotas, vigentes a partir da EC nº 103/2019, impactam o orçamento do Estado, que a partir das mudanças passará a recolher novas taxas tributárias, impactando as receitas e despesas da União.

Nesse rol de mudanças, há que se mencionar, ainda, o regime especial para professores e policiais, em que devem ser observadas as exigências de idade mínima ou tempo de contribuição. Outro ponto são as regras de transição que ocorrem de acordo com a idade, o tipo de aposentadoria e o regime ao qual o beneficiário pertence.

Mesmo após alterações na proposta original, o Governo Federal espera uma economia de R\$ 855,7 bilhões em 10 anos, conforme informado pelo Ministério da Economia em dezembro de 2019. Essas alterações parecem ir ao encontro de um caminho de sustentabilidade do próprio regime quanto a questões financeiras e orçamentárias.

## **Limites ao desenvolvimento da política previdenciária no Brasil**

Mesmo com o extenso rol de alterações impostas pela Reforma da Previdência através da EC nº 103/2019, esta se ateve prioritariamente às questões financeiras e atuariais do problema, deixando de abordar as questões institucionais. Apesar de os impactos econômicos serem os mais expressivos ao governo, a qualidade dos serviços prestados pelo INSS impacta também os beneficiários e colaboradores, que enfrentam diversos problemas ao longo dos anos, como extensas filas, morosidade dos processos, escassez de agências e carência de profissionais.

O serviço previdenciário foi debilitado a partir de medidas aplicadas durante o período da Ditadura Militar, entre 1960 e 1980, resultando

em uma crise estrutural impactada pela expansão da cobertura, má gestão dos recursos e realocação destes para aplicação em outros projetos de interesse do Estado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). Ou seja, é necessário atender a demanda atual, que é grande e complexa, de maneira qualificada e planejada, visando o longo prazo, não utilizando somente paliativos a curto prazo.

Ainda quando essa PEC estava em tramitação no Congresso Nacional, cabia ao Poder Executivo a iniciativa de elaborar e encaminhar ao Poder Legislativo o Plano Plurianual (PPA), instrumento de planejamento de longo prazo do governo que, conforme previsto no art. 165, § 1º, CF, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e programas de duração continuada da Administração Pública Federal nos próximos quatro anos de governo (BRASIL, 2021). O PPA 2020 – 2023 foi promulgado pela Lei nº 13.971/2019, em 27 de dezembro de 2019.

Apesar de aparecer 127 referências ao pesquisar “previdência” no arquivo “Espelhos dos Programas do PPA 2020-2023”, disponibilizado no site do Ministério da Economia, o PPA implementa, apenas, o “Programa 2214 – Nova Previdência” para tratar da temática. Segundo dados do Anexo I do PPA, a despesa geral fixada para o programa é de R\$ 2.918.092.250,00. Assim, conforme estabelecido na Constituição Federal, o PPA estabelece, como diretriz, a garantia do “equilíbrio das contas públicas, com vistas a reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento”; como objetivo, a garantia “da sustentabilidade do sistema previdenciário, com foco na proteção do cidadão e na melhoria da qualidade dos serviços”; e como meta, a melhoria do “indicador de qualidade previdenciária em 9 unidades, incluindo melhorias na cobertura, sustentabilidade, suficiência e qualidade do serviço”.

Ao analisar o problema, o PPA apontou, além das causas financeiras e da desigualdade social, a precariedade e insuficiência do sistema previdenciário para atender aos beneficiários. Ou seja, o Governo Federal reconheceu a existência de problemas de estrutura e gestão do sistema previdenciário e estabeleceu, ainda, a melhoria dos serviços previdenciários como resultado esperado pelo programa. No entanto, o texto preocupou-se apenas em designar ao INSS e à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) a obrigação de “fiscalização, elaboração de dados, acompanhamento e implementação das regras propostas (pela EC nº 103/2019)” (BRASIL, 2019-E, p. 106).

Apesar do texto do PPA não conter as ações do programa, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)

apresenta 15 ações para o programa Nova Previdência. Entre elas, apenas uma, a 116V, aborda a expansão do número de agências, sem levar em conta a necessidade de melhorias nas agências já existentes. Outras duas ações, a 20HR e a 2563, visam melhorias na operacionalização do INSS para atendimento aos beneficiários. As ações 2292, 2562 e 2464 têm a finalidade de melhorar os bancos de dados para contribuir com os avanços operacionais. As demais ações possuem variados fins para execução do Programa Nova Previdência, como pagamento, ensino e defesa judicial (SIOP, 2020-B).

Dentre o valor geral de R\$2.918.092.250,00 do Programa Nova Previdência, o valor referente a 2020 é de R\$ 663.977.660 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019). A tabela 1 apresenta os valores investidos em cada uma das ações supracitadas.

**Tabela 1 – Valores das ações do Programa 2214 – Nova Previdência**

<b>Ação</b>	<b>Valor designado para execução</b>
116V – Instalação de Unidade de Funcionamento do INSS	R\$ 792.496,00
20HR – Gestão da Informação Corporativa na Previdência Social	R\$ 70.000,00
2563 – Gestão da Melhoria Contínua	R\$ 3.118.275,00
2292 – Serviço de Processamento de Dados de Benefícios Previdenciários	R\$ 290.893.617,00
2562 – Auditoria Preventiva e Corretiva em Rotinas, Procedimentos e Processos	R\$ 3.142.147,00
2464 – Gestão de Cadastros para a Previdência Social	R\$ 114.163.226
Demais ações	R\$ 663.565.480.239,00

Fonte: SIOP.

Os valores designados para a execução de melhorias de infraestrutura, operacionalização para atendimento e bancos de dados somam R\$ 412.179.761,00, o que representa 0,062% do orçamento anual. A maior parte, 99,937%, contempla o pagamento dos benefícios previdenciários urbanos e rurais e as compensações previdenciárias.

A comparação entre os dados orçamentários observados e o objetivo e meta fixados levanta reflexões acerca da capacidade

orçamentária do INSS, a fim de cumprir o que foi estipulado no PPA; se as ações definidas se enquadram como respostas suficientes aos problemas e, inclusive, se o Governo Federal está realmente empenhado em solucionar os problemas enfrentados pela autarquia.

O programa Nova Previdência foi planejado pelo governo Bolsonaro para 2020 – 2023 e vem sendo implementado há pouco mais de 1 (um) ano, não estando disponíveis os dados oficiais de seus resultados. Contudo, a partir da análise orçamentária dos dados, é possível assumir que os valores atribuídos para a operacionalização do sistema previdenciário representam uma parcela muito pequena do orçamento.

Há de se mencionar, também, que o recurso designado à autarquia reflete na entrega do serviço aos beneficiários que, assim como os servidores, encontram múltiplas limitações devido às soluções de curto prazo implementadas ao longo dos anos. É possível pontuar, ainda, que entre as ações analisadas, não foi observada divisão orçamentária que contemple o reforço do quadro de profissionais; a profissionalização dos servidores; benfeitorias nas agências; melhorias das plataformas digitais; e o monitoramento e fiscalização do próprio INSS.

## ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA E DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Essa seção contemplará a pesquisa documental a partir dos seguintes documentos oficiais: Decreto nº 99.350/1990; Decreto nº 9.746/2019; Planejamento Estratégico do INSS, aprovado pela Resolução nº 2/CE-GOV/INSS, de 31 de dezembro de 2019; Medida Provisória nº 922/2020; Exposição de Motivos nº 38/2020 do Ministério da Economia; e Portaria nº 450 do INSS, além das informações constantes de relatórios oficiais acessados a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Tais documentos foram selecionados por tratarem da estruturação do INSS, da atuação da autarquia e, também, de medidas para auxiliar na execução das atribuições e na continuidade dos serviços autárquicos. Acrescenta-se, ainda, a característica da atualidade que esses documentos possuem.

## Contextualização do Decreto nº 99.350, Decreto nº 9.746 e Planejamento Estratégico do INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi criado em 1990. É uma autarquia previdenciária que oficialmente a atividade de Previdência Social. A previsão legal que deu origem ao instituto foi o Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, que previa, entre outros pontos, a organização estrutural da autarquia, com quadro de cargos e funções, tendo como competências: (i) arrecadar, fiscalizar e cobrar os recursos; (ii) gerir recursos; (iii) conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social; e (iv) executar as atividades educacionais e de suporte aos trabalhadores (BRASIL, 1990). É, também, a única instituição com poder para conceder o direito de aposentadoria, pensão e auxílios previstos em lei aos beneficiários. Atualmente, o INSS é organizado pelo Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, que traz informações acerca da organização estrutural e o quadro de cargos e funções, sem acrescentar novas atribuições.

Embora dados do INSS apontem a existência de mais de 1.500 postos de atendimento<sup>2</sup> espalhados por todo o território brasileiro, esse quantitativo ainda é baixo, se comparado com o número de municípios do Brasil (5.570, de acordo com o IBGE<sup>3</sup>) e suas múltiplas particularidades. Agrega-se a esse ponto a previsão orçamentária de apenas 25 novas agências pelo Programa Nova Previdência, conforme o PPA 2020 – 2023 (SIOP, 2020-B). O que se depreende deste cenário é que os beneficiários continuarão a enfrentar dificuldades para ter acesso ao atendimento e, conseqüentemente, ao benefício. A quantidade de postos de atendimento é um dos indicativos de que os beneficiários são dependentes de um sistema deficitário.

Outro impacto do baixo número de agências é a superlotação das existentes. Segundo relatório da Ouvidoria Previdenciária, as principais reclamações recebidas pela autarquia são referentes, principalmente, à demora na análise dos processos de aposentadoria, recurso pendente de análise e ao pagamento de benefício. Juntas, tais reclamações representam 32,11% do total de 503.710 registros realizados entre janeiro de 2019 e agosto de 2020 (OUVIDORIA PREVIDENCIÁRIA, 2020).

O elevado número de registros reflete a qualidade do serviço prestado pela autarquia que tem a atribuição oficial de conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social. A tônica das reclamações são um indicativo das dificuldades enfrentadas pelos

<sup>2</sup> Rede de atendimento do INSS. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/rede-de-atendimento/>. Acesso em 21 de outubro de 2020.

<sup>3</sup> IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em 19 de novembro de 2021.

colaboradores do sistema: (i) reduzido número de colaboradores; (ii) sobrecarga de trabalho; (iii) precariedade da infraestrutura; (iv) dificuldades com a assimetria de informações; e/ou (v) possíveis discricionariedades enfrentadas pelos burocratas de nível de rua. Esses dados permitem inferir, também, que as ações definidas pelo PPA não são suficientes como respostas aos problemas existentes.

Apesar das reclamações representarem os números mais expressivos, elas não são unanimidade. A Ouvidoria Previdenciária disponibilizou, também, os dados referentes a denúncias (35.448), elogios (3.393), solicitações diversas (32.056) e sugestões (1.843), realizadas durante o mesmo período. Contudo, a discrepância entre os quantitativos é notória (OUVIDORIA PREVIDENCIÁRIA, 2020).

Outra importante influência à atuação do INSS é seu planejamento estratégico, aprovado pela Resolução nº 2/CEGOV/INSS, em 31 de dezembro de 2019, disponibilizado em resposta ao relatório de continuidade e atuação do INSS. O documento prevê a divisão das ações estratégicas da autarquia em três eixos. O primeiro, “Aprendizagem e Desenvolvimento”, traz relevantes ações para alcançar as metas de modernização tecnológica do sistema operacional a serem cumpridas até 2021, o que permite inferir que o INSS reconhece suas limitações e busca melhorá-las (INSS, 2020-B).

Há, ainda, outros relevantes pontos desse eixo, como as metas relacionadas à gestão das receitas e aquelas que compõem o grupo do “objetivo estratégico – Reestruturação Organizacional para Transformação Digital” (INSS, 2020-B). Importante consideração sobre este grupo, também, é a previsão de “Pelo menos 4 (quatro) mil servidores temporários recepcionados até dez/2020” (INSS, 2020-B).

O segundo eixo, “Processos e Inovação”, traz ações relacionada aos objetivos estratégicos de processos de tomada de decisão, implementação de medidas e gestão dos dados (INSS, 2020-B). O terceiro é denominado “Cidadão”. Este eixo apresenta ações voltadas à melhorias (i) no atendimento; (ii) nas plataformas disponibilizadas para acesso (aplicativo e centrais telefônicas); (iii) na padronização do serviço; (iv) na comunicação entre servidor e beneficiário; e (v) na avaliação do serviço (INSS, 2020-B).

Mesmo com a existência de um planejamento estratégico, o que se observa é que sua aplicação foi relegada a segundo plano em alguns aspectos, como a contratação de colaboradores, que acabou sendo realizada emergencialmente pela Medida Provisória nº 922/2020, implementada em fevereiro de 2020, demonstrando divergência entre

o planejamento e a implementação. Fica evidente que, assim como ocorreu ao longo da história, o INSS continua a atender demandas atuais, sem contemplar, no planejamento de sua atuação, o cenário em perspectiva futura.

### **Medida Provisória nº 922/2020 e Portaria nº 450/2020 – A implementação da Reforma Previdenciária no INSS**

Essa sessão tem por objetivo pontuar os desencontros do processo de tomada de decisão, os gargalos que impactaram a implementação da política previdenciária a partir da Reforma e suas consequências, que acabou por tornar necessária a MP nº 922/2020. O primeiro gargalo da implementação, apontado a partir do relatório de implementação da política previdenciária, indica que as adequações do sistema operacional do INSS se iniciaram logo após a Reforma da Previdência. Contudo, essas adequações não foram realizadas de forma integral em um mesmo momento, vindo a ser implementadas gradativamente desde a promulgação da EC nº 103/2019 (INSS, 2020-E).

A autarquia apontou, ainda, que não houve paralização dos serviços para que funcionários e agências se adaptassem as novas regras. Os requerimentos continuaram a ser recepcionados e, à medida que as adequações são implementadas nos sistemas de benefício e atendimento, são despachados. Não houve, também, a realização de plantões de atendimento para assistir o aumento da demanda (INSS, 2020-E).

Uma das medidas criadas pela autarquia para dar suporte aos colaboradores foi a criação de um curso com as mudanças trazidas pela EC nº 103/2019, com um total de 10 (dez) aulas e ministrado por servidores da casa. Outra medida foi o serviço “Simular Aposentadoria”, disponível no site do INSS. A simulação apresenta os cenários possíveis para aposentadoria nas normas vigentes, as novas regras de transição estabelecidas e o tempo de contribuição faltante, quando for o caso (INSS, 2020-E).

O principal gargalo da implementação é o Planejamento Estratégico do INSS para 2020 – 2023, que foi aprovado em 31 de dezembro de 2019. Apesar de previsões expressas no texto, não houve implementação imediata de medidas relacionadas às necessidades da autarquia.

Para os fins desta pesquisa, o INSS foi questionado, através da Lei de Acesso à Informação (LAI), acerca da atuação de seus especialistas no debate e amparo ao desenvolvimento do texto da Reforma da Previdência. A resposta retornada foi que “não há dados ou informações consolidadas sobre as indagações formuladas” (INSS, 2020-C). Tal resposta, justificada na inexistência de dados e informações, reflete um impasse da autarquia sob dois aspectos: a ausência dos especialistas na tomada de decisões ou um problema de publicidade e transparência.

A ausência do INSS – autarquia responsável pela gestão dos benefícios relacionados à Previdência Social – na tomada de decisões impactou diretamente sua atuação e refletiu na qualidade da prestação do serviço. Após a reforma, o INSS passou a ser questionado publicamente em veículos de comunicação acerca das imensas filas, da morosidade no andamento de processos, perícias e recursos e, também, sobre a lentidão no atendimento. Evidenciava-se, então, um problema já existente, que encontrou espaço na agenda dos atores envolvidos.

Para resolver o problema, o Governo Federal optou pelo instituto da Medida Provisória (MP), medida elaborada pelo Presidente da República, com força de lei, que visa responder à necessidade urgente e relevante. A MP possui caráter imediato, visa instigar o Poder Legislativo a debater sobre o assunto no prazo de 60 dias e pode ser prorrogada uma vez por igual período (MENDES; BRANCO, 2018). A MP nº 922/2020 entrou em vigor em 28 de fevereiro de 2020, tendo vigência até 26 de junho de 2020.

A referida Medida Provisória foi tomada em caráter emergencial, tendo em vista o relevante problema do INSS. A necessidade de mão de obra para atender aos beneficiários indicava extrema urgência, visto que a postergação da medida ampliaria os danos causados pelo aumento das filas e número de processos. O planejamento estratégico da autarquia, prevendo recepcionar 4 (quatro) mil servidores temporários até o final de 2020, não encontrou tempo hábil para que o Governo Federal pudesse implementar a medida de outra forma, diante da proporção que o problema ganhou.

A MP era o recurso mais eficaz e célere que o Poder Executivo possuía naquele momento para lidar com o problema. É preciso destacar que, mais uma vez, optou-se por solução de curto prazo, mesmo os problemas enfrentados sendo recorrentes ao longo da

história: *déficit* de postos de atendimento; superlotação das agências – reflexo dos problemas na operacionalização do serviço –; precariedade da infraestrutura; assimetrias de informação. A solução mais eficaz, neste caso, seria a contratação de novos servidores públicos ou terceirizados. Contudo, em ambos os casos, seria necessário analisar, primeiramente, o impacto econômico e financeiro de uma medida como estas, bem como a disponibilidade de recurso.

Há que se mencionar, também, o prazo. Os trâmites para realização de concurso público ou para licitação de empresa terceirizada, nos moldes da Lei nº 8.666/1993, se estendem por meses. Para essa última possibilidade, haveria, ainda, a necessidade de alteração na estrutura da autarquia e previsão em lei desta modalidade de contratação. Neste cenário, não havia tempo hábil para a implementação imediata de uma medida planejada visando o longo prazo. Para que assim fosse, tais medidas deveriam ter sido consideradas durante a tramitação da PEC nº 06/2019 e implementadas antes ou imediatamente após a promulgação da EC nº 103/2019.

A Medida Provisória nº 922/2020 dispõe, em síntese, sobre a contratação temporária de servidores públicos aposentados para a continuidade dos serviços do Executivo Federal, principalmente do INSS, por um período máximo de 02 (dois) anos, entre outras alterações. A exposição de motivos apresentada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes ao Presidente da República traz relevantes dados:

*Como exemplo de situações emergenciais que exigem instrumentos mais céleres de atuação do Estado, cita-se a atualmente enfrentada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com o grande volume de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais represados, aguardando análise para resposta aos interessados.*

(...)

*Conforme levantamento recente, a quantidade total de requerimentos aguardando conclusão era da ordem de 2 milhões de processos (844 mil dentro do prazo legal de 45 dias e quase 1,2 milhão acima desse prazo). (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p. 1 – 3).*

A exposição de motivos evidenciou o grande problema enfrentado pelo INSS com o aumento do volume de requerimentos. Assim, a partir da MP nº 922/2020, a autarquia conseguiu preencher mais de 3 (três) mil cargos em todo o território nacional com servidores temporários. Em apenas 04 (quatro) meses, a autarquia quase alcançou o número fixado no planejamento estratégico, que é de 4 (quatro) mil servidores temporários. No entanto, é preciso analisar se a quantidade de agentes reflete, também, na qualidade do serviço prestado.

O edital que estabeleceu as regras para a seleção dos temporários previa a contratação de aposentados do quadro do INSS e militares inativos para desempenhar a função de conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social. O documento apresentava as áreas que os temporários ocupariam, as atividades desempenhadas e os requisitos necessários para a contratação. Todavia, acerca dessa última, não foi exigida experiência específica, apenas geral, para processar as análises (INSS, 2020-D).

Assim sendo, não havia a possibilidade de o serviço ser prestado imediatamente após a contratação, uma vez que os temporários precisavam de treinamento prévio para lidar com a política pública. É preciso, entretanto, analisar os riscos dessa medida. Não havia a garantia de que os temporários aprenderiam em tempo hábil a nova função e a desempenhariam com êxito para reduzir as demandas. Há, ainda, o fato da temporalidade da execução dos serviços pelos selecionados, tendo em vista a vigência dos de 02 (dois) anos dos contratos.

De toda forma, após o término dos contratos temporários, os desafios continuarão a existir, por conta da demanda crescente do serviço previdenciário, principalmente com a inversão da pirâmide etária nos últimos 30 anos e o aumento da população idosa no Brasil. A defasagem no quadro de pessoal será ainda maior, tendo em vista que não houve significativa contratação de servidores jovens e efetivos. A medida, desse modo, atende apenas as demandas imediatas, evidenciando a falta de planejamento a longo prazo que pode impactar prejudicialmente, mais uma vez, a continuidade da concessão e operacionalização dos benefícios relacionados à Previdência Social.

Há que se mencionar, ainda, que a reduzida quantidade de servidores não é um problema da atualidade. Pedidos contínuos da autarquia para novas contratações vem sendo oficialmente registrados de forma recorrente. Tal cenário contraria a posição do Ministério da

Economia no texto da exposição de motivos, ao pontuar que “no curto ou médio prazo entrarão em desuso e deixarão de ser demandadas, não justificando a realização de concurso público para contratação de servidores efetivos” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p. 2).

Em contrapartida ao posicionamento do Ministério, o INSS afirma que estão sendo realizados estudos para mapear a necessidade de pessoal e suas qualificações para, futuramente, serem apresentados ao Governo Federal pedidos de recomposição da mão de obra, com base na nova realidade do INSS. A estimativa era de que o planejamento de recursos humanos, de médio e longo prazo, estivesse finalizado em maio de 2021, permitindo, então, a programação de concurso público a partir de 2022, concomitante ao término dos contratos temporários (INSS, 2020-C), o que não ocorreu.

Conforme pontuado anteriormente, a contratação dos temporários representa um mau uso dos recursos da autarquia. Primeiro pelo fato de que o conhecimento formal não foi transferido a um servidor efetivo. Em segundo, a repetição no processo de treinamento representa um retrocesso para o avanço das atividades. Terceiro, os riscos da medida demonstram a ausência dos especialistas da autarquia na tomada de decisões. Ante o conhecimento da necessidade de servidores capacitados que dessem continuidade ao serviço, não houve planejamento, visto que esse ponto não foi tratado durante a tramitação da PEC nº 06/2019 e sim após a promulgação da EC nº 103/2019.

Quanto à avaliação dos resultados obtidos com a MP nº 922/2020, a única possibilidade de análise é referente à quantidade de contratos. De acordo com o relatório de implementação da MP nº 922/2020, ainda não há dados relacionados à efetividade dos contratos temporários.

Tal informação contrasta com a resposta fornecida inicialmente pela autarquia afirmando a continuidade do atendimento após a Reforma da Previdência. Mesmo que a razão para o fechamento dos postos de atendimento tenha sido por uma situação excepcional<sup>4</sup> (INSS, 2020-D) que impactou negativamente o planejamento de todo o governo, reflete a falta de planejamento e descumprimento do Decreto nº 99.350/90 no que tange à concessão e manutenção dos benefícios relacionados à Previdência Social.

O último documento analisado é a Portaria nº 450/2020. Datada de 3 de abril de 2020, o ato administrativo do INSS trata das instruções acerca da aplicação das alterações de leis ou regulamentos, previstas

<sup>4</sup> INSS suspende atendimento presencial nas suas agências em todo o país. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/inss-suspende-atendimento-presencial-nas-suas-agencias-em-todo-o-pais/>. Acesso em: 23 de out. de 2020.

na EC nº 103/2019 e na Medida Provisória nº 905/2019, e apresenta, também, as normas para execução do serviço previdenciário. Em síntese, o documento tem por objetivo instruir as novas regras aos colaboradores da autarquia (INSS, 2020-E). A referida portaria foi um dos recursos utilizados como medida para implementação das alterações no regime previdenciário e previu, também, a implementação gradativa das adequações aos sistemas, mencionada no início dessa seção.

O que a publicação da Portaria nº 450/2020 revela? O texto foi publicado após 04 (quatro) meses de vigência das novas regras previdenciárias e mais de 01 (um) mês após a medida emergencial para contratação dos temporários, indicando que os colaboradores da linha de frente não possuíam o conhecimento necessário para operacionalizar os serviços da Previdência Social imediatamente após a promulgação da EC nº 103/2019. Ou seja, além do elevado número de solicitações, a assimetria de informações, no primeiro momento, impactou na qualidade do atendimento e na continuidade da prestação do serviço.

Os resultados observados imediatamente após a Reforma da Previdência poderiam ter sido diferentes, caso o INSS e as demais instituições envolvidas, como o Ministério da Economia e a Presidência da República, tivessem pensado além dos impactos financeiros e atuariais da questão. Se assim fosse, a sociedade brasileira teria encontrado uma instituição mais preparada e qualificada para atender e prestar um serviço contínuo e eficaz aos cidadãos que dele dependem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma da Previdência de 2019, analisada por este estudo, atende, prioritariamente, a questão financeira e atuarial do problema previdenciário. O debate e as mudanças no texto constitucional limitaram-se a alterações de alíquotas, idade para aposentadoria, tempo de contribuição, previsão de pensão, dentre outras. Contudo, a solução de outros problemas institucionais, como a qualidade do serviço prestado ao cidadão, problemas operacionais e números de agências não ganhou espaço, seja por falta de articulação do problema ou pelo fato de que os atores interessados não foram envolvidos nas tomadas de decisão.

Imediatamente após a Reforma da Previdência de 2019, o INSS enfrentou dificuldades para cumprir com a atribuição, definida em lei, de conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social. Mesmo após a instituição da MP nº 922/2020, a autarquia continuou a enfrentar problemas no que tange ao atendimento e o número de processos, visto que foi necessário treinar e qualificar os servidores temporários para a atividade a ser desempenhada. Essa demora deve ser resolvida a partir de um planejamento adequado à luz da avaliação *ex ante* de políticas públicas, que pode contribuir para uma boa estratégia de implementação da política.

A centralidade das preocupações financeiras e atuariais no contexto da autarquia são muito relevantes, mas não podem dispensar a devida atenção à prestação do serviço público aos cidadãos. É necessário conciliar o nível estratégico e o operacional do INSS a fim de materializar adequadamente o direito à prestação previdenciária, constitucionalmente garantido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – volume 1. **Casa Civil da Presidência da República**. IPEA. Brasília, 2018-A.

\_\_\_\_\_. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – volume 2. **Casa Civil da Presidência da República**. IPEA. Brasília, 2018-B.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura do Instituto Nacional do Seguro Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-A.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-B.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-C.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-D.

\_\_\_\_\_. Espelhos dos Programas do PPA 2020-2023 (Incluindo informações gerenciais). **Ministério da Economia**. Brasília, 2019-E.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 922, de 28 de fevereiro de 2020. Altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020.

CGU. Previdência Social (*seção*). **Portal da Transparência**, 2020.

COELHO, Fernando de Souza. História do ensino de administração pública no Brasil (1854-2006): antecedentes, ciclos e a emergência do campo de públicas. **ENAP**. Brasília, 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração Pública e Políticas Públicas. **RAP – Revista de Administração Pública**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. Mai./Jun. 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa - 4ª ed.** – Atlas. São Paulo, 2002.

IBGE. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Tabela 3727 - Taxa de fecundidade total. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**, 2013-A.

\_\_\_\_\_. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Tabela 3825 - Esperança de vida ao nascer, por sexo. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**, 2013-B.

INSS. Portaria nº 450, de 3 de abril de 2020. Dispõe sobre as alterações constantes na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e na Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019. **Diário Oficial da União**, 2020-A.

\_\_\_\_\_. Relatório nº 01 – Continuidade e atuação do INSS. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-B.

\_\_\_\_\_. Relatório nº 02 – Implementação da MP nº 922/2020. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-C.

\_\_\_\_\_. Relatório nº 03 – Resultados da atuação dos servidores temporários. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-D.

\_\_\_\_\_. Relatório nº 04 – Implementação da política previdenciária. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-E.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional – 13. ed. rev. e atual.** – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Plano Plurianual (PPA). **Ministério da Economia**, 2019.

\_\_\_\_\_. Exposição de Motivos nº 38/2020. **Ministério da Economia**, Brasília, 2020.

OLIVEIRA; Jaime A. de Oliveira; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(Im) previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis, Vozes; (Rio de Janeiro): Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva, 1985.

OUIDORIA PREVIDENCIÁRIA. Relatório nº 05 – Registros da Ouvidoria Previdenciária. **Ministério da Economia**. Lei nº 12.527/2011, 2020.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e fundamentos da Administração Pública – análise e avaliação; governança e redes de políticas; administração judiciária.** São Paulo: Atlas, 2013.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas – 3. ed. rev. atua.** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas públicas. Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** Cengage: São Paulo, 2016.

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. Valores médios dos benefícios pagos pelo INSS. **Ministério da Economia,** 2020.

SIOP. Painel do Orçamento Federal. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento,** 2020-A.

\_\_\_\_\_. Cadastro de Ações. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento,** 2020-B.

SPREV. PEC 6/2019: Nova Previdência para os RPPS. **Ministério da Economia,** 2019.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

AV<sup>✓</sup>AL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

