

Políticas públicas

Prestação de contas dos atores¹

Marlene de Araújo²
Rosaura Gazzola³

Resumo – Este artigo é uma reflexão sobre como um ator em políticas públicas pode fazer sua auto-avaliação e prestar contas (*accountability*). A ênfase é dada para os métodos de avaliação de políticas públicas, com foco nos participantes e, em menor grau, no gestor. Descreve-se aqui o ciclo das políticas públicas: formação da agenda, formulação da política, implementação da política ou processo e avaliação. Os indicadores exercitados são reflexos da vivência da Embrapa na participação de ciclos da política pública. Há exemplos de como medir a participação do ator na formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Construíram-se indicadores para avaliar a participação de seus agentes em câmaras setoriais, a participação com conhecimento técnico fruto da pesquisa científica, a disseminação do conhecimento e para medir o grau de atendimento do público pela política estudada. Conclui-se que os atores de políticas públicas podem construir indicadores adequados a cada contexto e ciclo da política, visando aprimorar seu autoconhecimento, e construir um processo de melhoria contínua no âmbito da instituição.

Palavras-chave: avaliação, ciclo da política pública, gestores e atores, indicadores.

Public policies – accountability of actors

Abstract – This article is a reflection on the means and instruments of how an actor in public politics can make his self evaluation and accountability. Emphasis is placed on public policy evaluation methods, with a focus on the participants and, to a lesser extent, on the manager. Here we describe the public policy cycle: agenda formation, policy formulation, policy or process implementation, and evaluation. The indicators studied are reflections of the experience of Embrapa in the participation of public policy cycles. There are examples of how to measure actor participation in the formulation, implementation and evaluation of public policies. Indicators were constructed to evaluate the participation of its agents in sectoral chambers, the participation with technical knowledge resulting from the scientific research, the dissemination of knowledge and to measure the degree of public attendance by the studied politics. It is concluded that public policy actors can construct indicators appropriate to each policy context and cycle, aiming at improving their self-knowledge and building a continuous improvement process within the institution.

Keywords: evaluation, public policy cycle, managers and actors, indicators.

¹ Original recebido em 7/2/2017 e aprovado em 17/3/2017.

² Engenheira-agrônoma, jornalista, doutoranda em Gestão de Políticas Públicas para Desenvolvimento Regional e Local. E-mail: marlene.araujo@embrapa.br

³ Engenheira-agrônoma, pesquisadora da Embrapa. E-mail: rosaura.gazzola@embrapa.br

Introdução

O propósito deste artigo é refletir sobre o papel de gestores e atores em todo o processo de políticas públicas. Além do processo democrático e da consolidação da visão de desenvolvimento sustentável, o cenário atual apresenta outros desafios.

A necessidade de redução de custos no setor público, a urgência em dar coerência às atividades públicas e a convergência das múltiplas políticas públicas transversais estão exigindo das instituições públicas a organização e gestão das suas participações em políticas públicas. Para tanto, faz-se necessário o desenvolvimento da capacidade de análise e mensuração de suas contribuições.

O real conhecimento da participação de cada ator visa a dar transparência à prestação de contas (*accountability*) no balanço social. O ciclo das políticas públicas envolve o levantamento de demandas ou problemas, a formulação da agenda, a formulação da política, o planejamento da implantação, a implantação do programa, a execução dos planos de ação, o monitoramento do plano de ação e a avaliação dos impactos dessas ações e possíveis omissões.

O conhecimento dos conceitos de cada fase do ciclo melhora o nível de participação dos atores no processo e, com esse pretexto, discutem-se aqui os temas que compõem uma política pública para, a posteriori, tentar exercitar a teoria e prática de uma empresa real, a Embrapa.

Usando uma visão geral e tratando de forma sintética, as políticas públicas são as atitudes tomadas, ou não, pelo Estado. Dos muitos conceitos e significados, o de Howlett e Ramesh (1995, p. 7) parece o mais adequado:

Políticas públicas são um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou um grupo político, relacionadas com a seleção de objetivos e os meios para atingi-los dentro de uma situação específica, onde essas decisões devem, em princípio, ser possíveis de serem alcançadas com o poder que esses atores dispõem.

Existem muitos tipos de políticas públicas com objetivos e metas específicos, mas a maioria está inserida na classe de políticas públicas distributivas.

- Políticas públicas distributivas: têm objetivos pontuais relacionados ao oferecimento de serviços e equipamentos do Estado, como a construção de rodovias vicinais para o escoamento da produção agrícola e que envolve orçamento público.
- Políticas públicas redistributivas: visam redistribuir a renda em forma de financiamento em serviços e equipamentos e na forma de recursos, como programas de habitação para a classe de baixa renda.
- Políticas públicas regulatórias: formuladas para avaliar alguns setores, no intuito de criar normas ou implementar serviços e equipamentos. É essa política a responsável pela normatização das políticas distributivas e redistributivas, ou seja, está mais relacionada à legislação.

A Embrapa, desde sua fundação, vem sendo envolvida em várias atividades de políticas públicas. Desde a participação em audiências públicas que visam à discussão de objetivos, definição, metas, realização de projetos para ofertar normas de boas práticas, mapas e boletins relacionados a zoneamento e clima para orientação em produção agrícola e oferta de tecnologias para arranjos produtivos até o envolvimento em temas mais atuais, como mudanças climáticas e energias renováveis.

As políticas para as quais a Empresa tem contribuído são de variados contextos: Política Nacional de Vigilância Sanitária Vegetal e Animal (Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991) (BRASIL, 1991), que por sua vez gera a Lei que organiza, por exemplo, o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Decreto Nº 5.741, de 30 de março de 2006) (BRASIL, 2006); Política Nacional de Meio Ambiente

(Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981) (BRASIL, 2002); Política Nacional de Biodiversidade (Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002) (BRASIL, 2002); Política Nacional de Agroecologia e Agricultura Orgânica (Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012) (BRASIL, 2012). Essas políticas definem normas e padrões de condutas para processos complexos de mudanças e envolvem muitos atores dentro do sistema econômico.

No século 21, a visão schumpeteriana de que o desenvolvimento pode ser definido como uma ação “espontânea e gera mudança descontínua nos canais do fluxo⁴, perturbação do equilíbrio que sempre altera e desloca o estado de equilíbrio previamente existente” (SCHUMPETER, 1988, p. 47) já não é uma teoria acadêmica, mas uma realidade vivenciada. Quando as alterações ocorrem na economia vigente, o fluxo circular é perturbado e se inicia o processo de desenvolvimento.

Schumpeter (1998) admitiu que a mudança é o elemento básico do processo dinâmico, e essas mudanças vêm na forma de inovações. Os agentes do Estado moderno devem ter consciência do valor da mudança e atuar para evitar a estática, promovendo a inovação por meio de seus instrumentos, que são as políticas públicas para incentivar o produtor à mudança econômica.

Existe vasta literatura sobre tipos de políticas públicas, gestores de políticas públicas, atores, ciclo de política pública, análise de modelos de avaliação e orientações de adequações de avaliações para cada tipo de ator dentro de um ciclo de políticas públicas. Porém, o modelo de políticas públicas veio se sofisticando ao longo dos anos por causa da evolução do processo democrático que pressiona por novas demandas e aumenta a transversalidade dos temas, o que

implica ajustes de indicadores de mensuração a cada contexto.

Segundo Kingdon (1984. p. 20), quando se formula uma política pública os seus determinantes podem ser econômicos, tecnológicos, políticos, ideias e ideologias.

Um exemplo de ideologia é a proposição de um novo modelo econômico denominado Desenvolvimento Sustentável (DOS), que, no caso específico brasileiro, é uma proposição de política de modelo econômico explicitada na Constituição (CB/1988), a qual versa sobre as cinco dimensões do DOS, definindo amplas diretrizes e regras de condutas para o setor produtivo.

São cinco as dimensões do DOS:

- Econômica – a viabilidade econômica é condição *sine qua non* para o desenvolvimento local, territorial e global.
- Social – no sentido da busca da igualdade, equidade e solidariedade.
- Ambiental – na busca da redução de impactos nos sistemas de sustentação da vida e sua minimização de provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos.
- Territorial – relacionada à distribuição espacial de recursos, das populações e das atividades.
- Política – a governança democrática e transparente são valores fundadores e instrumentos necessários para as coisas acontecerem.

As proposições vão desde o fortalecimento da livre iniciativa, a busca de formas de reduzir desigualdades sociais e econômicas até a determinação de critérios de uso dos recursos

⁴ Joseph Alois Schumpeter (*The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle*). A vida econômica experimenta mudanças não contínuas que alteram o limite e o próprio curso tradicional das relações entre os agentes do sistema econômico, de forma que tais mudanças não podem ser captadas por uma análise do fluxo circular da renda. A ocorrência de mudanças de tal natureza, às quais Schumpeter denominou de “revolucionárias”, consiste no problema central do processo de desenvolvimento econômico. “Entenderemos por desenvolvimento, portanto, apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa [...]” (SCHUMPETER, 1998, p. 47).

naturais, definição de formas de associações e criação de novas instituições políticas para regulamentar essas práticas. Esses novos paradigmas convergem dentro da disciplina de gestão pública e “do fazer políticas públicas” e, por sua vez, geram novas demandas para as instituições públicas.

Considerando a emergência da atuação das instituições públicas nesses canários e para ampliar a clareza da entrega de valor em cada fase do ciclo de políticas, cabe aqui detalhar o ciclo de políticas públicas e suas características.

Ciclo de políticas públicas

Enfatizando, o ciclo de políticas públicas envolve: formação da agenda, formulação da política, processo de tomada de decisão, implementação da política, acompanhamento e monitoramento, avaliação, feedback, retroalimentação e aprendizagem (Figura 1). A formação da agenda é complexa. Os temas debatidos por diversos grupos de interesses podem possuir inter-relacionamentos, e isso significa que o debate pode ser o resultado de um embate em torno de ideias e interesses.

Os assuntos ou temas de políticas nascem de uma variedade de fatores e sofrem mudanças antes de serem considerados passíveis de resolução. O que acontece nesta fase de ebulição na formação da agenda tem um impacto

decisivo no processo inteiro da política e de seus resultados. (HOWLETT; RAMESH, 1995, p. 18).

Existem alguns determinantes que nos ajudam a compreender a origem dos problemas típicos de política pública. Normalmente, é um problema que deve ser interpretado como um problema público que requer ação governamental e que passa a ser entendido como problema para política pública – por estar contextualizado com uma variedade de fatores políticos, sociais e ideológicos.

Esses fatores são determinados como problemas que devem ganhar acesso na agenda de trabalho do governo, visando a uma solução.

A formação da agenda começa com a decisão do que é prioritário para o poder público. Essa fase caracteriza-se pelo planejamento, que consiste em perceber os problemas que merecem maior atenção. Essa percepção precisa ser consistente com o cenário real em que a população se encontra. São analisados nessa fase: a existência de dados que mostram a condição de determinada situação, a emergência e os recursos disponíveis.

O reconhecimento dos problemas que precisam ser solucionados de imediato ganha espaço na agenda governamental. Entretanto, nem tudo que está na agenda será solucionado imediatamente. Saiba que o planejamento é flexível e que a viabilização de projetos depende de alguns fatores. São esses os fatores: avaliação do custo-benefício, estudo do cenário local e suas necessidades, recursos disponíveis e a urgência que o problema pode tomar por uma provável mobilização social (PATTON, 2008, p. 32).

No século 21, as transformações sociais provocadas pelas novas tecnologias de comunicação permitiram maior integração e articulação de comunidades, e, por sua vez, as decisões sobre o que fazer já não se concentram no que os governos são capazes de decidir e realizar. Algumas decisões são de grupos organizados e, depois do sucesso da execução, podem passar a ser referência para governos, caso da

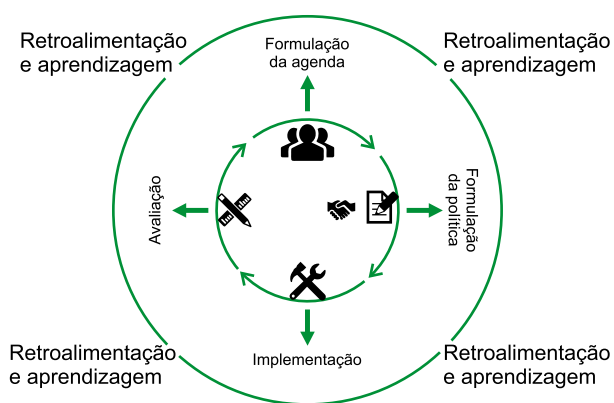


Figura 1. Ciclo das políticas públicas.

Fonte: Araújo (2015).

Política Nacional de Agroecologia e Agricultura Orgânica.

A iniciativa começou com grupos de produtores agrícolas organizados pela igreja, associações e sindicatos e ganhou apoio dos consumidores. A ideia entrou na agenda pública do governo brasileiro passados 30 anos da execução pelos produtores.

Existem também possibilidades de cooperação entre os governos regionais, locais, instituições e grupos sociais que se tornaram referências, caso das Políticas Estaduais de Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil (CAMPOS et al., 2010), que se expandiram e passaram a ser adotadas por governos centrais, ainda que com mudanças consideráveis em seus desenhos iniciais.

Formulação da política

É a fase de apresentação de soluções ou alternativas e consolidação dos objetivos. Definem-se os programas que serão desenvolvidos e as linhas de ação. Esse é o momento em que devem ser definidos os objetivos geral e específico, o desenho e o escopo do programa. Portanto, essa etapa é caracterizada pelo detalhamento das alternativas já definidas na agenda. Nesse ponto, os atores criam suas próprias propostas e planos de ação e as defendem individualmente. Em seguida vem o processo de tomada de decisão, quando as alternativas são avaliadas e se define qual será o curso de ação adotado. São analisados e definidos os recursos e o prazo da ação da política.

Implementação da política

Etapa em que se parte para a prática. Nesse subprocesso, o planejamento, o programa, isto é, a escolha, o plano de ação é transformado em atos. Os recursos são alocados, as responsabilidades são delegadas, os planos de ação são individualizados. O planejamento ligado à organização é transformado em ação. São direcionados recursos financeiros, tecnológicos,

materiais e humanos em vários âmbitos para executar a política.

Os atores são responsabilizados por planos de ação ou atividades. Como eles podem ter participado das fases anteriores, cabe ao gestor envolvê-los e demonstrar o grau de importância e urgência das ações para as quais foram delegados.

Avaliação

Crucial para as políticas públicas, estima, aprecia, avalia o processo e o valor da entrega. Para o processo de avaliação, desenvolvem-se métodos que visam desde conhecer a eficiência e o impacto até controlar e supervisionar a realização da política, o que possibilita a correção de falhas durante a execução. Inclui-se também a análise do desempenho dos atores, do uso dos recursos, adequação dos objetivos e ações e os resultados propriamente ditos e até o nível de satisfação dos beneficiários. A avaliação deve ser feita em todas as etapas. Isso contribui para o sucesso da política e gera conhecimento para a melhoria contínua.

Métodos de avaliação de políticas públicas

O conceito mais usual de avaliação formal em políticas públicas é o exame sistemático de certos objetos, baseado em procedimentos científicos de coleta e análise de informação sobre o conteúdo, estrutura, processo, resultados e/ou impactos de políticas, programas, projetos ou quaisquer intervenções planejadas na realidade.

A avaliação formal é um julgamento porque envolve valores, e também é um processo sistemático porque tem por base critérios e procedimentos previamente reconhecidos dos processos ou dos produtos de uma política, programa ou projeto.

O objetivo final da avaliação é contribuir para o aperfeiçoamento da política pública e do programa propriamente dito e dos processos de

gestão de políticas públicas, além da melhoria do processo decisório, do aprendizado institucional e do aumento da *accountability*.

A avaliação de políticas públicas, programas e projetos governamentais dentro de uma instituição pública, privada ou organização social possui três aspectos:

- Visa prestar contas: para tanto deve estabelecer elementos para julgar e aprovar decisões, ações e seus resultados.
- É um instrumento de conhecimento do seu meio: permite desenvolver e melhorar estratégias de intervenção na realidade. Para tanto, a avaliação tem de ser capaz de propor algo a respeito da política que está sendo avaliada.
- Promove o empoderamento dos envolvidos no sentido de gerar promoção social, desenvolvimento regional, local e desenvolvimento institucional. Para atingir esse fim, a avaliação deve ser capaz de abrir espaço para a democratização da atividade pública, para a incorporação de grupos sociais excluídos, para o aprendizado institucional e para o fortalecimento das instituições envolvidas, criando redes e retroalimentando as políticas, programas e projetos.

Antes de ser implantados, os métodos de avaliação de políticas públicas devem levar em consideração questões básicas de organização e gestão:

- **Fontes de informação** – As fontes de informação podem ser registros administrativos, depoimentos de grupos de foco. Pode-se também criar programas automatizados para coletar e armazenar dados sobre determinado programa de política pública ou usar programas de uso diário de projetos, em cuja estrutura devem ser previstos itens para que registrem dados com essa perspectiva de avaliação. As principais fontes são os beneficiários, dos quais se obtêm dados diretos. Considerando suas especifici-

dades de perfis diversos, isso coloca a necessidade de construir instrumentos fidedignos de coleta, bases de dados precisas e confiáveis.

- **Contextos** – As políticas públicas possuem muitos contextos, o que mostra a necessidade de métodos próprios para seu estudo. Segundo Stecher e Davis (1987), cabe aos gestores e participantes da implantação das políticas públicas conhecerem e socializarem questões sobre objetivos, resultados esperados dos serviços e produtos das políticas.

[...] quem é o beneficiário do programa, como cada beneficiário participa do ciclo da política, existem maneiras sistemáticas de diferenciar quem é beneficiário e quem não é, o que é o programa, seus objetivos, serviços e resultados esperados, qual é o nível de alcance desses objetivos junto aos beneficiários, existe uma mensuração prévia de expectativas dos beneficiários, existem instrumentos e infraestrutura que permitem que os serviços do programa sejam avançados juntos aos beneficiários. (STECHEER; DAVIS, 1987, p. 45)

- **Questões sobre a gestão das metas da política** – Essa é uma tarefa do gestor, que é monitorar o nível de cumprimento das metas e quanto cada participante está cumprindo para sua consecução. Ele terá de responder sobre questões de gestão do programa: o que o programa pretende fazer por seus beneficiários, em que quantidade e por quanto tempo? Que mudança deseja obter durante a implantação e depois dela? Qual é o nível de alcance das metas em determinado período? As metas estão alinhadas aos objetivos do programa? Como os participantes estão atuando para cumprir suas metas individuais? O programa é um sucesso? O que os participantes esperam que aconteça?

- **Questões sobre processos** – O gestor deverá estar atento a muitas questões: Qual é a abordagem geral do programa? Quais são os tipos de atividade necessários? Como deverá ser o cronograma das atividades? Qual será o peso de responsabilidade de cada participante? Que tipo de perfil cada participante deve ter?
- **Questões de organização** – Esse é um ponto fundamental porque a política e o programa podem ter sido bem desenhados, mas os serviços e os produtos das políticas não entregues. Quem fornece os serviços do programa? Onde? Existem diferenças importantes entre quem fornece os serviços da política? Por quanto tempo o serviço deve ser ofertado para atingir as metas e objetivos? Que tamanho deve ter a equipe de participantes? Como o programa foi fundado? Seu desenho precisa de melhorias? Como o programa é administrado? Como é a organização hierárquica do programa?

O tema é extenso e não se pretende esgotá-lo neste artigo, mas a reflexão está focada nos procedimentos que um participante de política pública deve adotar para conhecer e expressar sua própria prestação de contas.

O participante que deseja prestar contas poderá avaliar seu desempenho institucional e individual, analisando o que faz em relação a uma política, como atua e o que entrega de valor para um programa ou plano de ação. Essa mensuração pode ocorrer durante o ciclo da política pública.

- **Na formulação da agenda** – Número de funcionários que participaram da formulação das agendas em audiências públicas e número de sugestões oficializadas para a formulação do corpo da política pública.
- **Na implantação** – Número de informes técnicos redigidos para fins de capacitação de multiplicadores, número de

tecnologias apropriadas para determinado programa de política pública, número de eventos de transferência de tecnologia direcionado ao grupo beneficiário do programa, número de ações destinadas a produzir um bem ou serviço ou a promover mudança numa dada realidade relacionada ao programa.

- **Avaliação** – Número de publicações feitas sobre o acompanhamento e os avanços produtivos de determinado grupo produtivo dentro de determinado programa ou política pública. Análise e avaliação de custos/benefícios de adoção de determinada tecnologia pelo grupo de beneficiários da política. Pode-se ainda mensurar com indicadores e índices relacionados a geração de empregos, geração de renda, saúde ambiental e pessoal, segurança alimentar, com os índices que a Embrapa vem utilizando por meio da metodologia Ambitec- ambiental e social, uma vez que estejam relacionados aos objetivos da política.

As oportunidades de formulação de indicadores de avaliações serão definidas pelo contexto de cada política pública e pela fase do ciclo de política em que o ator participa.

Em resumo, é na gestão da política pública que se busca compreender o que se quer fazer, como deve ser feito e o que deixou de ser feito; na avaliação, mensura-se que impacto ou transformação as ações causaram na vida dos beneficiários e se os recursos foram alocados de forma eficaz e eficiente.

Mapear o nível de participação de todos os atores nesse tipo de colaboração é tarefa do gestor de políticas públicas, mas avaliar o nível de participação de cada ator, individualmente, poder ser uma medida de autoavaliação.

A Tabela 1 mostra, a título de exemplo, os possíveis indicadores para mensurar a participação dos atores nos ciclos da política pública.

O papel do gestor de políticas públicas no processo de avaliação é assunto bastante ex-

plorado na literatura. Vale dizer que, na relação entre gestor e atores no processo de avaliação, o gestor deve ser também promotor de conhecimento e aprendizado. Por isso, deve haver um programa de comunicação e difusão dirigida, onde fará a retroalimentação de todas as fases da política, possibilitando assim melhoria contínua na gestão pública.

Durante as análises das avaliações que tratam dos objetivos e metas da política, o gestor deve compartilhar, explicar e sugerir as correções dos possíveis problemas no âmbito do programa e dos planos de ação. Supõe-se que ele supervisionou e acompanhou com maior profundidade as atuações e posições dos inúmeros atores no processo de formação de agenda de política pública e no processo de implantação e de execução das ações.

A título de exemplo, exercitou-se aqui uma matriz lógica de um único item de avaliação de políticas públicas: objetivo da política com vistas a ilustrar o papel do gestor. A Tabela 2 mostra indicadores para avaliação dos objetivos da Política Nacional de Agroecologia e Agricultura Orgânica (Planapo) na promoção da conversão da produção de café convencional para café orgânico.

O gestor da política pública pode também usar metodologias de pesquisa de opinião para avaliar as expectativas dos beneficiários e a qualidade dos serviços da política pública – por exemplo, a facilidade de acesso aos serviços financeiros, acesso ao conhecimento técnico, qualidade da formação técnica, grau de interesse das cooperativas, associações e sindicatos no tema, adequação e qualidade dos serviços das cooperativas, clareza da informação oficial sobre os procedimentos gerais e percepção sobre a integração das instituições governamentais na condução do programa.

Ele, o gestor, pode criar canais de debate com os atores para conhecer e identificar as vantagens e pontos frágeis da execução e, então, fazer os ajustes e correções necessários à maximização dos resultados e impactos.

Tabela 1. Indicadores para autoavaliação e accountability do participante.

Fase de formulação da agenda	
Indicador	Fórmula
Número de funcionários da Embrapa que participam ou participaram de audiências públicas	Contagem de funcionários com presença ativa em reunião pública que, por meio da transparência e de ampla discussão, debate sobre assuntos de interesses locais, estaduais e nacionais
Número de propostas técnicas	Contagem de boletins de caráter oficial apresentados durante a formulação da agenda
	$\frac{(\text{N}^\circ \text{func. que participaram} \div \text{func. da UD}) \div (\text{N}^\circ \text{políticas públicas} \div \text{ano})}{(\text{N}^\circ \text{propostas técnicas} \times 100) \div (\text{N}^\circ \text{políticas públicas} \div \text{ano})}$

Continua...

Tabela 1. Continuação.

Fase de formulação da política pública	
Indicador	Fórmula
Número de informações técnicas para formulação de normas	Contagem de informações técnicas que poderão ser úteis para definir a política ou até para descrever critérios de normas de produção que serão parte de um programa da política – por exemplo, critérios de certificação de produto $(N^{\circ} \text{ informações técnicas} \times 100) \div (N^{\circ} \text{ políticas públicas} \div \text{ano})$
Número de metodologias ofertadas	Contagem de documentos que apresentem estudos sobre o modo de fazer e que serão usados em um programa de política – por exemplo, metodologia de qualidade de leite $(N^{\circ} \text{ metodologias} \times 100) \div (N^{\circ} \text{ políticas públicas} \div \text{ano})$
Número de funcionários que participaram da formulação da lei	Contagem funcionários com presença ativa em reunião para discutir objetivos, definições, critérios, normas e penalidades em um projeto de lei. Exemplo: alteração da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004). (Estrutura Organizacional do Estado) $(N^{\circ} \text{ func. que participaram} \div \text{func. da UD}) \div (N^{\circ} \text{ de políticas públicas} \div \text{ano})$
Número de funcionários que participaram da estruturação de instituições, redes e programas	Contagem de funcionários com presença ativa em reunião para discutir objetivos, definições, critérios, normas, estruturas de instituições, programas ou sistemas de redes de colaboração. Exemplo: estruturação da Agência Anater (Lei 12.897/2013) (BRASIL, 2013) e a criação do Selo Combustível Social (Decreto N° 5.297, de 6 de dezembro de 2004) (BRASIL, 2007) $(N^{\circ} \text{ func. que participaram} \div \text{func. da UD}) \div (N^{\circ} \text{ de ações} \div \text{ano})$
Fase de implantação do programa e planos de ação	
Indicador	Fórmula
Números de subsídios técnicos para elaboração de instruções normativas	Contagem de informações técnicas oficiais que colaboraram para o corpo de procedimentos e normas no âmbito da produção. Exemplo: Normas Inoculantes IN 13/2011 (BRASIL, 2011). $(N^{\circ} \text{ informações técnicas} \times 100) \div (N^{\circ} \text{ políticas públicas} \div \text{ano})$
Número de boletins e mapas sobre zoneamento	Contagem de informações técnicas oficiais que colaboraram para o corpo de procedimentos e normas no âmbito da produção. Exemplos: zoneamento de frutas e cana-de-açúcar $(N^{\circ} \text{ informações técnicas} \times 100) \div (N^{\circ} \text{ políticas públicas} \div \text{ano})$
Número de equipes que atuam no tema em âmbito regional e local	Contagem do número de funcionários em relação a todos os funcionários da unidade que executam ações visando a um processo produtivo, arranjo local ou ambiental. Exemplo: produção de mudas para manutenção de um parque ecológico municipal ou estadual, capacitação em manejo e processos agroindustriais e outros, atividade de zoneamento, oficinas $(N^{\circ} \text{ equipes de participaram} \div \text{func. da UD}) \div (N^{\circ} \text{ ações} \div \text{ano})$
Número de capacitações de técnicos	Contagem de cursos ministrados a multiplicadores da Emater, sindicatos, cooperativas, associações, destinados à implantação da política pública $(N^{\circ} \text{ capacitações ofertadas} \div \text{políticas públicas}) \div \text{ano}$

Continua...

Tabela 1. Continuação.

Fase de avaliação		
Indicador	Descrição	Fórmula
Número de funcionários que participaram de comissões de validação e acompanhamento de políticas públicas estaduais	Contagem de funcionários ou equipes que trabalharam na gestão da política pública, em seus processos de avaliação e acompanhamento. Exemplo: Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais (Sisa) (Lei 2.308/2010) (BRASIL, 2010), Política Estadual de Valorização do Ativo Ambiental Florestal/Acre	$(N^{\circ} \text{ func. que participaram} \div \text{Func. da UD}) \div (N^{\circ} \text{ ações} \div \text{ano})$
Número de produtores que adotaram a tecnologia	Contagem de produtores que incluíram em seu processo produtivo conhecimentos, técnicas, variedades e equipamentos desenvolvidos pela Embrapa e que estão cadastrados como beneficiários de determinada política pública	$(N^{\circ} \text{ de produtores} \div \text{políticas públicas}) \div \text{ano}$
Índice de rendimento obtido com a tecnologia adotada	Contagem e descrição de tecnologias que proveram rendimentos ou lucratividade para o produtor, considerando variáveis as condições de solo, o clima, o nível de tecnologia e a capacidade do agricultor	$(N^{\circ} \text{ de tecnologias que geram rentabilidade} \div \text{políticas públicas}) \div \text{anos}$ $\text{Considerando que rentabilidade do produtor} = \text{lucro líquido} \times 100 \div \text{investimento}$
Índice de lucratividade obtida com a tecnologia adotada		$(N^{\circ} \text{ de tecnologias que geram lucratividade} \div \text{políticas públicas}) \div \text{anos}$ $\text{Considerando Lucratividade do produtor} = \text{lucro líquido} \times 100 \div \text{receita total}$
Feedback		
Indicador	Descrição	Fórmula
Número de melhorias no processo de participação em políticas públicas	Registro e contagem das experiências vividas e melhorias implantadas no processo de participação nos ciclos de políticas	$(N^{\circ} \text{ de melhorias} \div \text{políticas públicas}) \div \text{ano}$

Tabela 2. Indicadores para avaliação dos objetivos da Planapo.

Objetivo	Indicador	Tipo de informação
Integrar Articular	Instituições, cooperativas, produtores integrados e articulados no programa em relação ao total de produtores	Dados sobre produção Dados sobre cooperativas
	Produção de café convencional/café orgânico/ano	Dados sobre programas de certificação
	Quantidade de cooperativas envolvidas na conversão, por região	
	Quantidade de propriedades certificadas em café orgânico por município	
Adaptar políticas	O valor da produção orgânica em relação à produção convencional	Dados sobre resultados financeiros
	Número de políticas transversais	
	Número de ações de gestão (eventos de implantação e monitoramento, por exemplo)	
Induzir e promover a transição para produção orgânica	Número de produtores de café com sistema de produção orgânica em relação ao número de produtores convencionais	Dados sobre custeio, custos fixos e variáveis de produção de café, de venda, margem de contribuição e ponto de equilíbrio de venda e de hectares para a sustentabilidade do pequeno produtor
	Valor de crédito ofertado por município/ano	
	Quantidade de propriedades certificadas por município	Dados sobre a satisfação dos beneficiários com os serviços do programa
	Lucro da produção orgânica em relação ao lucro da produção convencional	Dados sobre a satisfação dos beneficiários com os agentes do programa
	Ponto de equilíbrio para a sustentabilidade do produtor de café natural e orgânico (<i>Break-even Point-BEP</i>)	

Fonte: Araújo (2015).

Para tanto, deve-se desenvolver um plano de trabalho, por meio do qual o gestor monitorará algumas questões:

- Em que medida são cumpridas as atividades especificadas na programação?
- Em que medida estão presentes os recursos necessários e com que grau de tempestividade?
- Em que medida está sendo executada a sequência das ações?
- Qual é o grau de proximidade observado entre a quantidade e a qualidade das ações, serviços ou produtos planejados e os que estão sendo executados?
- Em que medida a intervenção vem atingindo a população-alvo?

- Que manifestações de queixa ou satisfação ocorrem entre os diversos atores envolvidos na execução da política ou programa?
- Onde podem ser identificados pontos de estrangulamento na produção de bens ou serviços?
- Que recursos têm sido subutilizados?
- Que oportunidades existem para aperfeiçoar a exploração dos recursos?

Conclusão

A boa gestão da política pública deve promover e melhorar a cooperação entre os atores e constituir-se num programa implementável, factível e eficiente. Em palavras mais simples: deve-se avaliar que serviços da política chegaram aos beneficiários e como chegaram. Nesse caso, a colaboração dos atores é fundamental.

Os atores de políticas públicas são instituições públicas, empresas privadas, políticos, prefeituras, cooperativas, associações, sindicatos e organizações sociais que assumem alguma ação integrante do programa. O poder desses atores pode ser de ordem técnica ou política, mas o mais importante é o nível de participação que esse poder pode determinar.

O papel dos atores é cumprir com as obrigações delegadas a eles – uma ínfima ação ou todo o programa. Eles devem ser capazes de organizar, articular, integrar ideias e recursos, visando à consecução das metas e objetivos da política.

A realidade brasileira possui uma complexidade de variantes tanto na execução como na avaliação da política, que representam desafios reais para gestores e atores em políticas públicas.

Em primeiro lugar, existe a complexidade do marco de desenvolvimento sustentável que requer maior profundidade nos temas e exige maior transversalidade entre políticas vigentes. É preciso avaliar se o recurso de uma política não é o mesmo para outra e se o eventual compar-

tilhamento funciona de forma eficiente. Existe a necessidade de conhecimentos de múltiplas disciplinas nas ações, porque, na avaliação, é primordial considerar aspectos econômicos, ambientais, culturais e políticos, por exemplo.

Em segundo lugar, o produtor rural é uma classe muito sensível à ação das políticas públicas, em especial porque ele depende de crédito agrícola e sua atividade está fortemente normatizada e padronizada por políticas de controle sanitário e ambiental. E como ele é afetado pela falta desses mesmos controles, é importante avaliar a eficiência dos serviços oferecidos pela política. A eficiência da atividade agrícola e, portanto, econômica, dos produtores pode ser maior ou menor conforme a política – e também o impacto na vida de suas famílias. Existem expectativas, trajetórias de grupos e subgrupos que dependem do sucesso dessas políticas. Por exemplo, as mulheres produtoras de café orgânico em Poço Fundo, MG, possuem expectativas de negociar em novos mercados, e a política para esse setor deve propiciar os avanços.

Em terceiro lugar, o ator de políticas públicas, ao fazer a sua autoavaliação, produzirá benefícios maiores que o balanço social e terá conseguido envolver pessoas num processo de aprendizagem que, bem coordenado e alinhado às estratégias, poderá promover inovações internas.

Referências

ARAÚJO, M. de. **Estudo de caso:** política nacional de agroecologia e produção orgânica: produtores de café no Sul de Minas Gerais, 2015. Tese (Doutorado) – Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local, Valencia.

BRASIL. Decreto nº 4.339 de 22 de ago. de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional e Biodiversidade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 ago. 2003.

BRASIL. Decreto nº 5.297 de 6 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os coeficientes de redução das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na produção e na comercialização e biodiesel, sobre os termos e as condições para a utilização das alíquotas diferenciadas, e dá outras providências. **Diário Oficial**

[da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 dez. 2007.

BRASIL. Decreto nº 5.741 de 30 março 2006. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 mar. 2006.

BRASIL. Decreto nº 7.794 de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 12.897 de 18 de dez. 2013. Autoriza o Poder Executivo Federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural Rural - ANATER e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2013.

BRASIL. Lei nº 2.308 de 22 outubro de 2010. Cria o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais - SISA, o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais - ISA Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecosistêmicos do Estado do Acre e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 out. 2010.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1991. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras

providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set. 2001.

BRASIL. Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 mar. 1991.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa DAS nº 13 de 24 de março de 2011**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/fertilizantes/legislacao/in-sda-13-de-24-03-2011-inoculantes.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

CAMPOS, R. R.; STALLIVIERI, F.; VARGAS, M. A.; MATOS, M. **Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. Rio de Janeiro: Sindicato Nacional dos Editores de Livro, 2010.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Ontario: Oxford University Press, 1995. 239 p.

KINGDON, J. W. **Agenda, alternatives and public policies**. Michigan: University of Michigan: Brown and Company, 1984. 255 p.

PATTON, M. Q. **Utilization-focused evaluation**. [S.l.]: Sage publications, 2008.

SCHUMPETER, J. A.. **The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle**, translated from the German by Redvers Opie. London: Transaction Publishers, 1998.

STECHER, B. M; DAVIS, A. W. **How to focus an evolution**. 2. ed. California: Sage Publication, 1987.