



Avaliação Substantiva de Políticas Públicas na Agência do Empreendedor de Petrolina

Renan Herbert Miranda Borges¹; Marcelo Henrique Pereira dos Santos²

Resumo: O presente artigo busca aplicar os modelos da avaliação substantiva de políticas públicas no contexto da Agência Municipal de Petrolina (AGE), instituída em 26 de novembro de 2014, por meio da Lei nº 2.656, no Município de Petrolina (PE), a qual possui o objetivo de fomentar o empreendedorismo e melhorar a qualidade de vida da população. Serão apresentados os conceitos como uma ferramenta crucial para a análise da gestão pública e a promoção da eficiência nos processos governamentais. O trabalho aborda os fundamentos teóricos da avaliação, destacando seu papel em medir a eficácia das ações implementadas e gerar aprendizado organizacional para aprimorar decisões futuras. A combinação de métodos quantitativos e qualitativos é ressaltada como essencial para proporcionar uma visão completa dos impactos sociais, econômicos e ambientais das políticas. Desafios como a falta de dados confiáveis, resistência institucional e a dificuldade em medir aspectos intangíveis são discutidos, com recomendações de uma abordagem integrada que alinhe objetivos claros, indicadores específicos e metodologias adaptadas. Exemplos práticos demonstram como a avaliação pode tornar a gestão mais transparente e eficaz. Conclui-se que a incorporação da avaliação ao ciclo das políticas públicas é essencial para a melhoria contínua, promovendo maior *accountability*, uso otimizado de recursos e impacto social positivo.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Avaliação Substantiva; Agência Municipal de Petrolina (AGE).

Substantive Evaluation of Public Policies in the Petrolina Entrepreneur Agency

Abstract: This article seeks to apply the models of substantive evaluation of public policies in the context of the Petrolina Municipal Agency (AGE), established on November 26, 2014, through Law No. 2,656, in the Municipality of Petrolina (PE), which aims to foster

¹ Graduado em: Direito e Administração. Especialista em Contabilidade Pública e Gestão Fiscal; Gestão Pública Municipal. Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – Universidade Federal do Vale do São Francisco. Autor correspondente: renanborgescgm@gmail.com;

² Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Docente pesquisador do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - Universidade Federal do Vale do São Francisco.

entrepreneurship and improve the quality of life of the population. The concepts will be presented as a crucial tool for the analysis of public management and the promotion of efficiency in government processes. The work addresses the theoretical foundations of evaluation, highlighting its role in measuring the effectiveness of implemented actions and generating organizational learning to improve future decisions. The combination of quantitative and qualitative methods is highlighted as essential to provide a complete view of the social, economic and environmental impacts of policies. Challenges such as the lack of reliable data, institutional resistance and the difficulty in measuring intangible aspects are discussed, with recommendations for an integrated approach that aligns clear objectives, specific indicators and adapted methodologies. Practical examples demonstrate how evaluation can make management more transparent and effective. It is concluded that incorporating evaluation into the public policy cycle is essential for continuous improvement, promoting greater accountability, optimized use of resources and positive social impact.

Keywords: Public Policies, Substantive Evaluation; Petrolina Municipal Agency (AGE).

Introdução

A implementação das políticas públicas nem sempre ocorre de acordo com o planejamento original. Soares (2018) explica que fatores como o federalismo e a democracia influenciam diretamente nesse processo no Brasil. As divergências entre formuladores e implementadores surgem frequentemente devido à falta de alinhamento de objetivos ou à ausência de informações claras. Além disso, muitas vezes, os próprios implementadores adaptam as estratégias, respondendo a demandas locais ou a limitações de recursos. Essas adaptações são frequentemente interpretadas como desvios, mas, na realidade, representam ajustes necessários para o alcance dos objetivos propostos.

Ainda que a formulação seja uma fase essencial no Ciclo de Políticas Públicas, a implementação e a avaliação de resultados não podem ser negligenciadas. Bittencourt (2021) enfatiza que a avaliação dos impactos gerados pelos programas deve ser contínua e participativa, envolvendo tanto os gestores quanto os beneficiários das políticas. A inclusão de *stakeholders* no processo de avaliação, segundo o autor, é um dos elementos chave para assegurar a transparência e a *accountability* no setor público. Essa abordagem participativa garante que os ajustes necessários sejam realizados de maneira mais eficiente, minimizando os riscos de desvios no cumprimento das metas estabelecidas.

Hungaro (2020) argumenta que o federalismo cria diferentes níveis de governança, exigindo uma maior articulação entre os entes federativos para garantir a execução eficiente

dos programas. A descentralização do poder de implementação, por outro lado, possibilita uma aproximação entre os gestores locais e os beneficiários das políticas. No entanto, essa proximidade também pode gerar conflitos de interesse, especialmente quando as prioridades locais divergem das prioridades estabelecidas pelos formuladores das políticas.

Albadejo (2014) ressalta que a participação dos usuários e dos *stakeholders* no processo de avaliação fortalece o controle social, promovendo uma maior transparência nas ações governamentais. Ao incorporar as perspectivas dos diferentes atores envolvidos, a avaliação contribui para a melhoria contínua dos programas, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e que os objetivos propostos sejam alcançados de forma efetiva.

O monitoramento, como uma forma contínua de avaliação, também desempenha um papel estratégico no ciclo de políticas públicas. Hungaro (2020) salienta que o monitoramento oferece uma visão sistemática do progresso de um programa, facilitando a identificação de desvios e a adoção de medidas corretivas. Nesse contexto, o monitoramento é fundamental para manter a coerência entre o planejamento e a execução, ajustando ações conforme necessário para alcançar as metas estabelecidas. Além disso, o uso de indicadores claros e mensuráveis é crucial para a eficácia do processo de monitoramento.

A Constituição Federal da República Brasileira de 1988 (CFRB/88), em seu art. 3º, estabelece como um dos objetivos fundamentais da República promover o bem de todos, sem preconceitos e discriminações, o que se alinha diretamente com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10, que busca reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles. O texto constitucional guia as políticas públicas brasileiras, determinando que estas devem enfrentar as disparidades sociais e econômicas, o que é fundamental para o cumprimento das metas globais dos ODS. Assim, o art. 3º reforça a necessidade de a República adotar políticas inclusivas, que visem a igualdade de oportunidades e a justiça social.

Já o art. 6º da CFRB/88, que trata dos direitos sociais, como saúde, educação e assistência, encontra consonância com o ODS 3, que visa assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. Esse artigo constitucional assegura que as políticas públicas sejam desenhadas para garantir o acesso universal a serviços de qualidade, reforçando a importância de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que mede o progresso nessas áreas. A partir desse marco legal, as ações do Estado devem ser orientadas por critérios de equidade e eficiência para garantir que os princípios constitucionais

sejam aplicados de maneira concreta, buscando melhorar as condições de vida da população e reduzir as desigualdades estruturais.

A compreensão multifacetada proporcionada pelas avaliações pode revelar *insights* profundos e implicações práticas valiosas para a gestão e melhoria da formação, execução e monitoramento de políticas públicas, contribuindo para um desenvolvimento humano regional mais efetivo e sustentável. Diante dos desafios observados, emerge a seguinte questão:

Como uma Agência Pública de Fomento atua em políticas públicas de desenvolvimento econômico através das concepções apresentadas pelos modelos de avaliação substantivo?

Para tal o presente artigo tem como objetivo Avaliar de forma substantiva as políticas públicas implementadas pela Agência Municipal do Empreendedor (AGE) de Petrolina, com foco na efetividade das intervenções realizadas no fomento ao empreendedorismo local através de empréstimos, com o intuito de identificar os impactos esperados e não previstos das políticas públicas executadas, utilizar o modelo substantivo de avaliação para compreender como as metas e os efeitos colaterais das políticas públicas influenciam os resultados e, por fim, verificar se a Agência atingiu as metas propostas.

Deste modo, realiza-se uma análise das avaliações de políticas públicas focando principalmente nos modelos de avaliação substantiva na execução das atividades da agência de fomento. Para isso, procedeu-se, ao nível metodológico, à utilização de uma abordagem mista, considerando uma abordagem quantitativa e uma abordagem qualitativa.

Avaliação e Políticas Públicas

A definição de políticas públicas envolve um conjunto de ações e decisões que visam abordar questões de interesse coletivo, com foco em áreas diversas, como educação, saúde e segurança. Segundo Vedung (2020), a análise de políticas públicas também se fundamenta em objetivos claros, baseados nas necessidades sociais e na alocação de recursos apropriados. Esse autor destaca que a avaliação de políticas públicas se baseia na compreensão do impacto dessas medidas no bem-estar coletivo, um processo contínuo e essencial para a formulação de novas diretrizes.

Vedung e Pedone (2021) assinalam que a adoção de uma avaliação permite aos gestores ajustarem ações oportunamente, assegurando que os objetivos e metas previamente estabelecidos sejam adequadamente alcançados. Nesse sentido, a avaliação transcende o caráter

de simples análise, constituindo-se em um instrumento de aperfeiçoamento contínuo das políticas, promovendo resultados mais eficientes e garantindo o uso otimizado dos recursos públicos. O ciclo constante de *feedback* resultante desse processo torna-se indispensável para assegurar qualidade e transparência nas ações governamentais.

A avaliação substantiva constitui uma ferramenta essencial para a gestão eficiente de programas governamentais. Sua aplicabilidade transcende a simples análise de resultados, sendo fundamental para o redirecionamento e reformulação de propostas. Vedung e Pedone (2021) apontam que, por meio da avaliação, é possível conhecer o desempenho dos programas, ajustando estratégias e economizando recursos, o que aumenta a credibilidade das ações implementadas. Contudo, no contexto brasileiro, a prática avaliativa ainda enfrenta desafios, sobretudo no que tange à avaliação de desempenho de instituições públicas. A necessidade de uma avaliação robusta, que contemple as metas alcançadas, torna-se evidente diante desses entraves.

Para os autores, a política pública deve ser analisada considerando seus ciclos de formulação, implementação e resultados. Esse ciclo, conforme Lotta (2019), revela que a fase de formulação é frequentemente vista como a mais relevante, relegando a implementação a uma posição secundária. No entanto, é na implementação que muitas decisões cruciais são tomadas, especialmente no que se refere à adaptação das estratégias originais às realidades concretas. Assim, é preciso que a avaliação esteja presente em todas as etapas do ciclo, permitindo uma visão mais completa dos impactos gerados pela política em questão.

Vedung e Pedone (2021) destacam que, ao se adotar uma avaliação criteriosa, os gestores podem ajustar ações em tempo hábil, garantindo que os objetivos e metas estabelecidos sejam adequadamente atingidos. Dessa forma, a avaliação torna-se um instrumento de análise e de aperfeiçoamento constante dos processos e das políticas, viabilizando melhores resultados e o uso eficiente de recursos. Esse ciclo contínuo de *feedback* é fundamental para a manutenção da qualidade e da transparência das ações públicas.

A avaliação *ex-ante*, por exemplo, foca na análise da viabilidade antes da implementação de um projeto, considerando tanto aspectos econômicos quanto sociais e políticos. Lotta (2019) aponta que essa modalidade de avaliação busca prever possíveis obstáculos e ajustar as estratégias para garantir a melhor alocação dos recursos. Nesse sentido, a avaliação oferece uma perspectiva estratégica crucial, permitindo que os formuladores

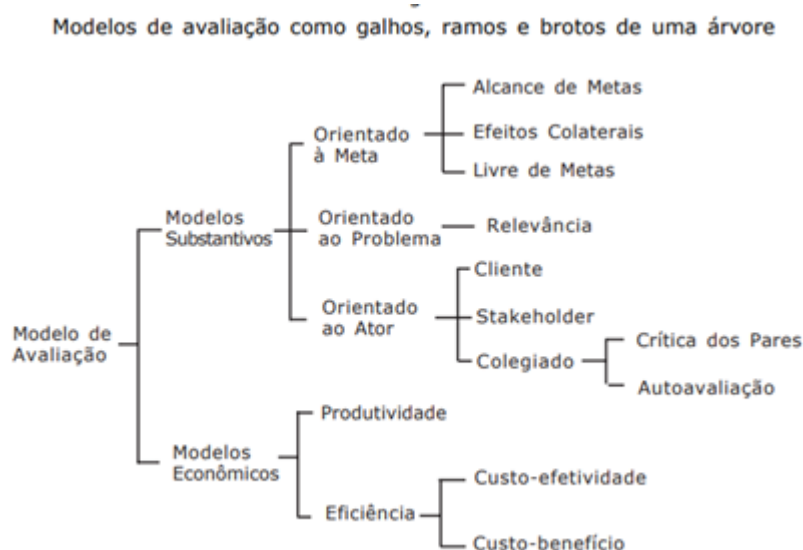
identifiquem os desafios antes que o programa seja implementado, promovendo uma gestão mais proativa e eficiente dos recursos disponíveis.

Outro tipo de avaliação é a *ex-post*, que investiga os resultados alcançados após a implementação do programa. Leite *et al.* (2023) afirmam que tal avaliação oferece uma análise detalhada dos impactos gerados, tanto os esperados quanto os não previstos. Esse tipo de avaliação é fundamental para compreender em que medida as ações implementadas atingiram os resultados desejados, além de permitir a correção de rumos futuros. A análise dos impactos, nesse contexto, é essencial para verificar se os objetivos propostos inicialmente foram cumpridos e quais ajustes precisam ser feitos.

Avaliação Substantiva

Através de diferentes modelos e abordagens realizadas nas políticas públicas e programas governamentais busca-se medir a efetividade de intervenções. Neste contexto, na busca por medir as intervenções destaca-se a avaliação substantiva em políticas públicas e programas governamentais como uma ferramenta de análise criteriosa.

O livro "Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: Fundamentos e Modelos" de Evert Vedung e Luiz Pedone, apresenta alguns modelos de avaliação com diferentes tópicos que abordam modelos e abordagens para analisar a efetividade de políticas públicas e programas governamentais, como segue:

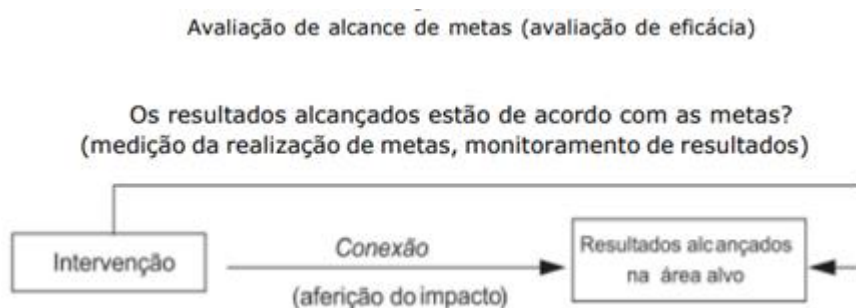


Fonte: Vedung e Pedone (2021, p. 8).

I) – Modelo Orientado a Meta – Alcance de Metas

A mensuração dos resultados em relação às metas predefinidas é a orientação central deste modelo, segundo Vedung e Pedone, "os dois ingredientes básicos da avaliação por alcance de metas são a mensuração da realização de metas e a aferição do impacto da intervenção" (Vedung e Pedone, 2021, p. 89).

Como observa: “a maior tarefa da avaliação, afirmam os defensores do modelo de alcance de metas, é determinar se as metas preestabelecidas do programa foram de fato atingidas” (Vedung e Pedone, 2021, p. 90).



Fonte: Vedung e Pedone, 2021, p. 90.

Esse modelo possui uma polaridade entre a sua clareza e objetividade, especialmente em contextos de avaliação de políticas orientadas por resultados e a simplicidade quanto da não representação de fatores externos ou impactos não intencionais.

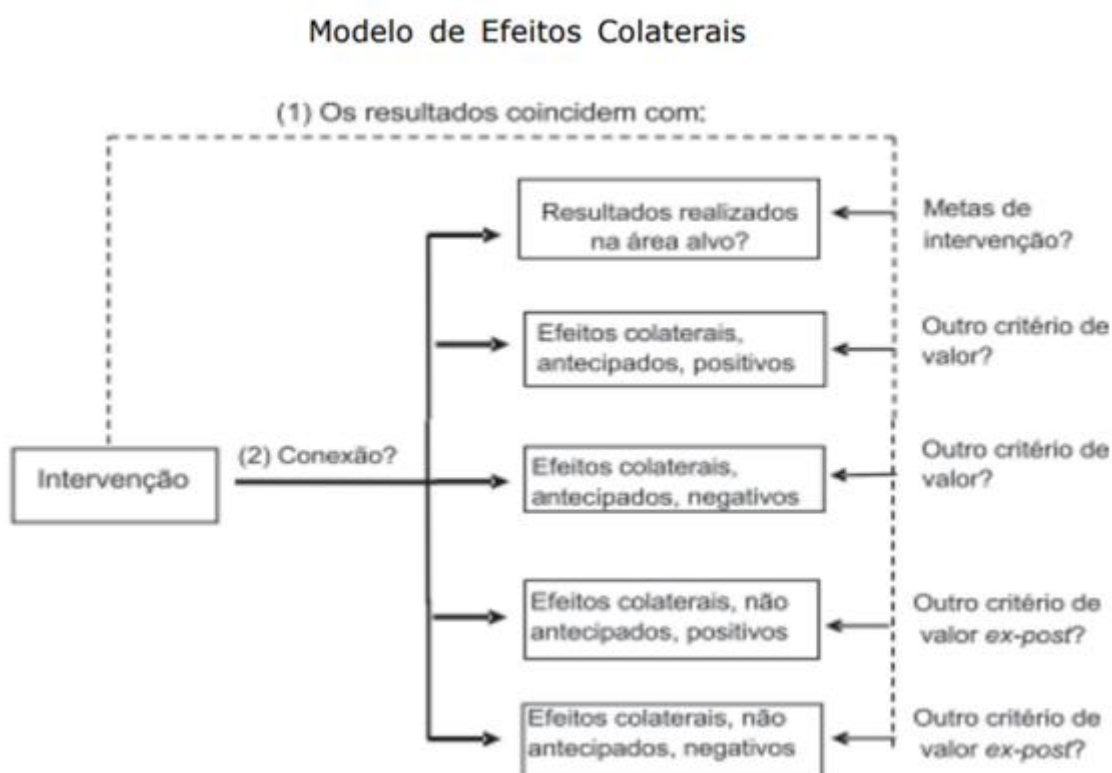
De acordo com Vedung e Pedone, alguns argumentos contrários ao modelo incluem a "nebulosidade das metas, agendas ocultas, visão de cima para baixo e os efeitos não intencionais" (Vedung e Pedone, 2021, p. 93). Esses aspectos limitam a capacidade do modelo de capturar a totalidade dos impactos de uma intervenção, uma vez que as metas podem ser ambíguas ou incompletas.

II) Modelo Orientado a Meta – Efeitos Colaterais

A abordagem de efeitos colaterais no modelo de avaliação substantiva se aproxima da avaliação de alcance de metas na manutenção dos objetivos como critério de valor, contudo se apresenta como uma ferramenta complementar ao passo que busca por subprodutos fora da área

alvo. São abordagens que exploram os efeitos colaterais das intervenções, ou seja, consequências que não foram previstas inicialmente.

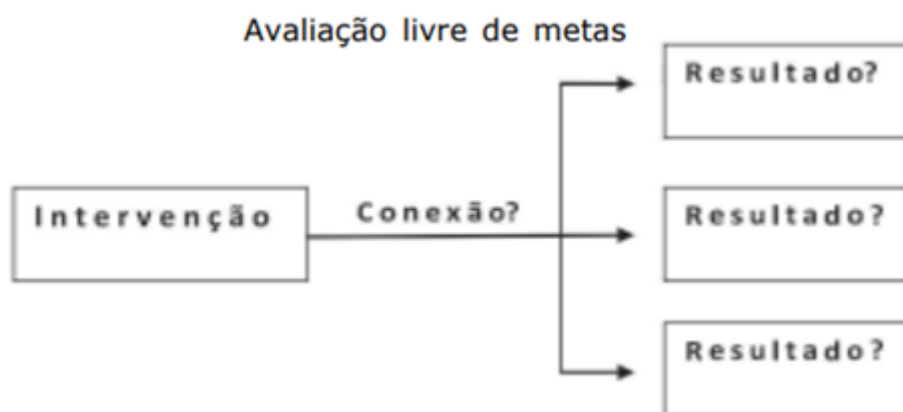
Este modelo é fundamental para uma análise mais ampla, visto que os efeitos colaterais podem ser tanto positivos quanto negativos. Segundo Vedung e Pedone, “a ideia subjacente ao modelo de efeitos colaterais é que intervenções públicas podem produzir outras coisas que não os resultados principais” (Vedung e Pedone, 2021, p. 102).



Vedung e Pedone, 2021, p. 102.

III) - Modelo Orientado a Meta – Livre de Metas

Outra abordagem importante é a avaliação livre de metas, proposta por Michael Scriven, que sugere uma análise que não se baseia em metas predefinidas, mas sim em uma avaliação mais ampla dos resultados alcançados. Scriven argumenta que focar somente nos objetivos limita a capacidade do avaliador de identificar outros impactos significativos da intervenção (Scriven, 1991).



Fonte: Scriven, 1991.

IV) Modelo Orientado ao Problema – Relevância

O modelo de relevância é uma resposta ao *deficit* do modelo de alcance de metas, pois considera não apenas se as metas foram alcançadas, mas se a intervenção realmente resolve o problema subjacente. A relevância, no contexto da avaliação busca verificar a relação entre a pertinência e adequação de uma intervenção e o problema ou público-alvo em questão.

Uma intervenção poderá ser considerada relevante quando ao abordar os problemas subjacentes se mostre apropriada, razoável e suficiente, ou seja, "uma intervenção positivamente relevante gera efeitos na sociedade ou na natureza através dos quais o problema subjacente é resolvido ou mitigado" (Vedung e Pedone, 2021, p. 113).

V) Modelo Orientado ao ator – Destinatários

Quanto a orientação ao cliente, público-alvo, ou beneficiários, a avaliação o modelo permite que os próprios clientes avaliem a qualidade e a efetividade das políticas e serviços oferecidos. Vedung e Pedone argumentam que "o modelo orientado ao cliente permite que o público-alvo da intervenção realize a avaliação, com base em seus próprios critérios de mérito" (Vedung e Pedone, 2021, p. 116).

O termo cliente para o modelo pode ser utilizado para todo e qualquer público-alvo das intervenções públicas. Neste contexto os avaliadores/beneficiários serão os presos em cadeias, alunos de escolas públicas, pacientes em hospitais públicos, idosos que recebem cuidados em asilos municipais, usuários de bibliotecas municipais e passageiros de ônibus.

O que torna o processo de avaliação mais inclusivo e responsivo às necessidades reais dos cidadãos reforçando a legitimidade das intervenções, e como consequência, maior aceitação e participação do público-alvo. Entretanto, os autores alertam que "os clientes podem nutrir ilusões fiscais e exagerar suas queixas para obter mais serviços" (Vedung e Pedone, 2021, p. 119).

VI) Modelo Orientado ao ator – *Stakeholder*

A avaliação orientada a *stakeholders* visa refletir a pluralidade de perspectivas sobre qualquer intervenção no setor público. Ela facilita um diálogo entre os defensores de diferentes critérios, em uma abordagem comunicativa, como propõe Majone: "não é tanto fornecer medidas objetivas e aferições de resultados, quanto facilitar um diálogo amplo entre os defensores de diferentes critérios" (Vedung e Pedone, 2021, p. 119).

Neste modelo, preocupações e questões de vários atores afetados pela intervenção servem como critério de mérito, ou seja, qualquer grupo ou ator que é afetado por ou tem algum interesse na intervenção. A abordagem participativa permite que as diferentes perspectivas sejam incluídas no processo de avaliação, gerando uma concepção emergente, conforme as questões e preocupações dos *stakeholders* sejam reveladas durante o processo (Vedung e Pedone, 202).

Resultados

A Agência Municipal do Empreendedor AGE foi instituída em 26 de novembro de 2014, por meio da Lei nº 2.656, no Município de Petrolina, Pernambuco. Criada sob a forma de autarquia da Administração Indireta, trata-se de pessoa jurídica de direito público interno, com autonomia administrativa financeira e patrimonial.

A autarquia tem como sede e foro o Município de Petrolina e prazo de duração por tempo indeterminado, sendo criada como estrutura governamental devido às demandas por políticas de apoio ao empreendedorismo local. Deste modo, a AGE cumpre o disposto em programação já existente no município, proveniente do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios.

Seus objetivos ou finalidades principais são fomentar o empreendedorismo e melhorar a qualidade de vida da população. Para tanto, são competências conceder empréstimos financeiros aos pequenos negócios formais e informais, promover capacitações gerenciais e técnicas aos empreendedores e desenvolver sistemas associativos de produção e comercialização. Além disso, a AGE deve criar infraestrutura estratégica ao escoamento produtivo e apoiar a ida dos empreendedores a feiras e exposições. A autarquia fomentadora do microcrédito também deve incluir tecnologias produtivas que aumentem a competitividade e eficiência produtiva.

No desenvolvimento de suas atividades, a autarquia conta com uma organização interna composta por órgãos e seus recursos são provenientes do Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios e financiam Projetos de Empréstimo Empresarial.

Um aspecto fundamental para a construção de políticas públicas eficazes são os *stakeholders*, a utilização, portanto, dos dados do Painel de Inteligência Empresarial do SEBRAE como ferramenta de informações detalhadas sobre o tecido empresarial local, incluindo o perfil das empresas, segmentos mais representativos e índices de sobrevivência.

Com base nesses dados, a Agência do Empreendedor de Petrolina consegue identificar tendências, gargalos e oportunidades, permitindo o desenvolvimento de ações direcionadas que atendam às necessidades específicas do município. Além disso, o painel facilita o diálogo entre o poder público, entidades empresariais e a sociedade civil, criando um ambiente colaborativo para a formulação de estratégias que promovam um crescimento sustentável.

Conforme o painel o município possui 48.066 empresas ativas, distribuídas principalmente nos setores de serviços (45%), comércio (35%) e agronegócio (15%). O segmento de microempreendedores individuais (MEI) também é expressivo, contabilizando 25.466 registros ativos, predominando nos setores de serviços e comércio. Essa composição reflete uma economia com múltiplas vertentes, que abrange tanto atividades voltadas para subsistência quanto mercados externos.

Neste sentido, os principais públicos priorizados pela iniciativa são microempreendedores individuais (MEI); empresas em processo de formalização; trabalhadores informais; agricultores familiares; produtores rurais; artesãos; pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco socioeconômico/territorial; cidadãos/comunidade em geral e outros (empreendedores da tecnologia e inovação).

Ainda na política pública, os *stakeholders* ou os principais parceiros da iniciativa (instituições, órgãos, associações, movimentos sociais, empresas, pessoas físicas etc.) e suas respectivas funções, são:

Tabela I: Stakeholders

NOME OU INSTITUIÇÃO PARCEIRA	FUNÇÃO DO PARCEIRO NA INICIATIVA
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, compõe o Conselho Municipal de Empreendedorismo de Petrolina e integra a AGE em todos os eventos possíveis de acolher o pequeno empreendedor para comercializar, por exemplo: São João, carnaval, festividades do natal, aniversário da cidade, etc.
SEBRAE – Petrolina	Parceiro de todos os momentos, é membro nato do Conselho Municipal de Empreendedorismo de Petrolina (CMEP), assume a formação em gestão exigida aos proponentes às linhas de créditos, além de orientador e consultor qualificado de todos os serviços oferecidos pela Sala do Empreendedor.
Câmara de Dirigentes Lojistas de Petrolina	Compõe o Conselho Municipal de Empreendedorismo de Petrolina, envolvendo-se em todas as normatizações da AGE e qualifica a análise de crédito dos empreendedores.
Transforma Petrolina	Instituição de voluntários que realiza muitas capacitações para população de maior vulnerabilidade social e econômica, com destaque para o fomento ao empreendedorismo social.
Fundação Nilo Coelho	Instituição filantrópica que compõe o Conselho Municipal de Empreendedorismo de Petrolina e oferece capacitações em muitas áreas para pequenos empreendedores e estimula parcerias.
Associações de Moradores	Através do Programa Meu Bairro Empreendedor, cada Associação de Moradores e Comunidades de Petrolina recebe apoio financeiro para realizar feiras de comercialização e exposição de produtos dos pequenos empreendedores formais e informais residentes ou comerciantes no bairro ou adjacências.
Associação de Barraqueiros e Ambulantes de Eventos do Vale do São Francisco	É Membro do Conselho de Empreendedorismo e divide com a AGE o planejamento e a responsabilidade com a formulação de portarias que envolvem o segmento dos ambulantes e similares.
Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Petrolina	É Membro do Conselho de Empreendedorismo e contribui com as políticas empreendedoras vinculadas aos moradores e produtores rurais

Fonte: Elaborada pelos Autores, 2024.

Ao avaliar os documentos, processos e apontamentos de servidores envolvidos na política pública que o Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios, executado através de um fundo financeiro possui alguns mecanismos para manutenção a longo prazo da política pública, através de captação como doação, transferência e principalmente as taxas de 1% retidas a cada pagamento de um contrato municipal.

Com os recursos captados, buscou-se promover inclusão social e desenvolvimento sustentável por meio de capacitação empreendedora e financiamento. O quadro abaixo apresenta um demonstrativo relacionado ao programa previsto na Lei nº 2.242/2009. Ele contém dados sobre a quantidade de contratos firmados, valores liberados e os recursos recebidos decorrentes da aplicação do percentual de 1% sobre valores de contratos municipais.

Tabela II – Aplicação do percentual de 1%

DEMOSNTRATIVO AGE			VALORES RECEBIDOS
			DECORRENTE LEI 1%
ANO	QUANTIDADE DE CONTRATOS	VALOR LIBERADO	TOTAL RECEBIDO
2017	67	R\$ 225.000,00	R\$ 382.996,05
2018	154	R\$ 612.900,00	R\$ 829.645,27
2019	245	R\$ 1.234.900,00	R\$ 959.277,93
2020	138	R\$ 699.200,00	R\$ 866.832,41
2021	163	R\$ 925.100,00	R\$ 870.470,89
2022	146	R\$ 939.192,00	R\$ 1.367.490,89
2023	218	R\$ 1.907.880,01	R\$ 2.091.398,52
2024	130	R\$ 1.252.000,00	R\$ 1.581.653,21

Fonte: Elaborada pelos autores, 2024.

Numa média anual foram recebidos R\$ 1.118.721,00 de recurso no fundo e liberados na média anual: R\$ 974.521,50, ou seja, 87% (oitenta e sete por cento) ao qual foi avaliado pelas partes como uma meta alcançada, considerando que os outros recursos foram utilizados para manutenção da estrutura, capacitação e feiras.

No Modelo Orientado a Meta, verificou-se que a agência do empreendedor alcançou efetivamente suas metas anuais ao garantir:

Objetivo específico / Meta 01: Menores juros do mercado, manutenção do atendimento de 200 empreendedores por ano, mantendo a adimplência superior a 90%;

Objetivo específico / Meta 02: Realizar e apoiar pelo menos 600 participações de pequenos empreendedores em eventos, promovidos ou apoiados pela AGE;

Objetivo específico / Meta 03: Ampliar em 10%, no ano, o número de atendimento a empreendedores que buscam a AGE para os serviços de concessão de crédito, formalização MEI, emissão de DAS e notas fiscais, cursos de formação e participação em feiras, garantindo humanização e integralidade nos serviços da Agência.

O Modelo Orientado a Meta – Livre de Metas permitiu realizar as seguintes avaliações:

- A AGE se destaca ao oferecer o financiamento para empreendedores, combinado com formação qualificada para a utilização responsável dos recursos. Isso é alcançado por meio da exigência de participação em cursos promovidos pelo SEBRAE e da elaboração de planos de negócios, em parceria com os serviços oferecidos pela Sala do Empreendedor.

- O grande diferencial está na oferta de crédito com juros reduzidos, que variam entre 0,6% e 1,6%, com valores que vão de R\$1.000,00 a R\$25.000,00. As condições incluem até 3 meses de carência e a possibilidade de parcelamento em até 27 vezes.
- Destaca-se, também, a relevância de apoiar e promover eventos voltados à exposição e comercialização de produtos e serviços, pois essas ações fortalecem a cadeia do empreendedorismo local. Nesse contexto, a Lei nº 3.664/2023 instituiu o Programa Meu Bairro Empreendedor, que permite que associações de moradores ou entidades representativas das comunidades firmem um Termo de Colaboração. Por meio desse termo, é possível receber um repasse de dez mil reais, destinado à aquisição de equipamentos e serviços para a realização de, no mínimo, uma feira trimestral envolvendo moradores ou comerciantes da região.

Tabela III - Quanto aos efeitos colaterais percebidos, foram apontados os seguintes parâmetros:

Tipo de Efeito	Previsto	Não Previsto
Positivos	- Aumento da demanda por serviços correlatos.	- Apoio a inovações.
	- Maior inclusão social.	- Criação de redes comunitárias ou Desenvolvimento de arranjo produtivo locais
	- Incremento na arrecadação municipal.	- Estímulo à educação empreendedora.
	- Mudança no perfil econômico local.	- Inadimplência
Negativos	- Possível a concorrência entre os pequenos negócios.	- Distorção de mercado nos bairros.
	- Dependência de subsídios para fluxo de caixa.	- Dinâmica econômica para Criação da linha de crédito
	- Desafios na gestão do fundo.	- Inadimplência externa
	- Possibilidade de excluir alguns setores e informais.	- Qualificação técnica para realizar a atividade

Fonte: Elaborada pelos autores, 2024.

Na orientação ao Problema – Relevância, destacam-se:

- Geração de Emprego e Renda:** com o aumento na quantidade de contratos e nos valores liberados sugere que a meta de fomentar pequenos negócios está sendo cumprida, com impactos positivos na criação de emprego e renda.
- Inclusão de Baixa Renda:** com o foco para pequenos negócios fica relevante o potencial atendimento às famílias de baixa renda.
- Manutenção do Fundo:** a manutenção das operações do programa pelo percentual de 1% e os valores liberados indicam que a Prefeitura busca apoiar o empreendedorismo.
- Capacitação e Qualificação:** permite a inovação.

e) **Participação em Feiras e Microcrédito:** viabilizam rodas de negócios.

f) **Baixa da informalidade:** orientação técnica e jurídica.

Por fim, pelo Modelo Orientado ao Ator – Destinatários, os atendimentos e serviços realizados são registrados na plataforma SAS, do SEBRAE, que também é utilizada para o envio de pesquisas de avaliação do atendimento ao cliente. Essa metodologia possibilita o acompanhamento do *feedback* por meio do próprio sistema do SEBRAE, garantindo um monitoramento contínuo da qualidade dos serviços prestados. É importante destacar que todas as ações realizadas são previamente validadas pelo Conselho, e os resultados dessas iniciativas são apresentados e discutidos em reuniões periódicas com os conselheiros, promovendo transparência e alinhamento estratégico nas decisões.

Segundo o relatório para o ano de 2024 foram realizadas 58 avaliações com apenas 3 (três) avaliações negativas, dentre as avaliações com comentários é possível verificar o atendimento dos temas e subtemas, como:

Tabela IV: Avaliações

Tema	SubTema	Nota	Comentário
Leis	Alteração cadastral do MEI	10	Atendimento bom! Resolveu meu problema! Satisfeita!!!
Leis	Emissão ou atualização de DAS	8	Porque quando a gente foca no empreendedorismo o resultado financeiro é mais lucrativo por isso no geral estou dando essa nota ok?
Finanças	Microcrédito	10	Muito bom
Finanças	Controles financeiros	10	Atenção muito especial
Finanças	Controles financeiros	10	Surpreendente, amei. Já estou colocando em prática o que aprendi. A experiência foi transformadora.
Finanças	Microcrédito	10	Rápido e prático
Leis	Formalização do MEI	10	10
Leis	Emissão ou atualização de DAS	10	Nota 10
Leis	Emissão ou atualização de DAS	10	Atendimento ótimo!
Leis	Emissão ou atualização de DAS	10	Ótimo atendimento. Tratamento excelente.
Leis	Emissão ou atualização de DAS	10	Fui bem atendida
Leis	Emissão ou atualização de DAS	10	Muito bem atendido

Leis	Emissão ou atualização de DAS	8	Sebrae é uma empresa que oferece oportunidades a todos que precisam trabalhar e não tem condições de pagar um curso o Sebrae oferece cursos gratuitos para quem deseja ser um micro empreendedor de sucesso.
Leis	Declaração anual (DASN)	10	Gratuidade dos serviços
Finanças	Orientação para o Crédito	4	O atendimento poderia ser melhor. Não consegui tirar minhas dúvidas
Leis	Emissão ou atualização de DAS	10	Um excelente atendimento
Finanças	Microcrédito	10	Ótimo atendimento

Fonte: Elaborada pelos autores, 2024.

Para os destinatários o atendimento é um dos principais fatores para o cumprimento da política pública.

Considerações Finais

Apesar do artigo ter iniciado no momento eleitoral de 2024 e conseqüentemente afetado pela mudança na gestão da Agência, verifica-se que foi possível extrair vários pontos quanto a política pública de microcréditos.

Os achados da avaliação substantiva no alcance das metas da Agência Municipal do Empreendedor de Petrolina (AGE) indicam uma atuação importante no desenvolvimento do empreendedorismo local. Os indicadores de impacto e de resultados conquistados podem indicar um interesse real na inclusão socioeconômica e suporte a empreendedores pequenos. No entanto, a inadimplência e o acúmulo de dependentes em relação aos subsídios indicam os mecanismos do crédito e da capacitação que exigem ajustes.

Além, da inclusão de *stakeholders* para o alcance das metas estabelecidas, o que reduz a arbitrariedade da política de microcrédito e fornece a possibilidade de ajustes melhor fundamentados, um outro aspecto que merece destaque na análise de políticas públicas é a necessidade de adaptação constante às realidades concretas. Nesse processo de adaptação constante, a atuação dos stakeholders se torna essencial, pois são eles que contribuem para a

implementação eficaz das políticas públicas, garantindo sua continuidade e impacto positivo. Além disso, quando diferentes atores participam das decisões, as ações se tornam mais legítimas e coesas, refletindo melhor as demandas da sociedade. Dessa forma, uma gestão mais participativa não apenas fortalece a confiança nas políticas adotadas, mas também promove soluções mais alinhadas às reais necessidades da população.

Dessa forma, é essencial que haja uma articulação constante entre esses atores, promovendo a corresponsabilidade na execução e no monitoramento das políticas.

Para incentivar e aprimorar políticas públicas da AGE, sugere-se que seja feita ampliação de iniciativas educativas de educação financeira e criação de mais oportunidades de capacitação técnica, com foco mais específico para o uso embasado dos recursos disponibilizados. Por outro lado, deve-se criar parcerias com instituição de ensino e pesquisa para desenvolver metodologias inovadoras nas esferas de desenvolvimento socioeconômico e socioambiental.

A eficiência refere-se à otimização do uso dos recursos, visando obter o máximo de benefícios com o menor custo possível. Por outro lado, a eficácia está relacionada à capacidade das políticas públicas de atingirem seus objetivos dentro do prazo estipulado, independentemente dos recursos empregados. Embora apresentem perspectivas distintas, ambos os conceitos são complementares e devem ser analisados em conjunto para assegurar que as políticas sejam efetivas e gerem impactos positivos para a sociedade.

Os resultados da análise indicam que a Agência Municipal do Empreendedor de Petrolina (AGE) alcançou a maioria de suas metas, como a manutenção de uma adimplência superior a 90% e o apoio consistente a eventos que promovem o empreendedorismo local. No entanto, metas relacionadas à ampliação do atendimento a novos empreendedores ainda enfrentam desafios, principalmente devido a fatores como inadimplência externa e dependência de subsídios. Esse panorama aponta para a necessidade de fortalecer a gestão financeira e o planejamento estratégico da agência.

A avaliação revelou que os modelos orientados a metas são particularmente eficazes para mensurar o cumprimento dos objetivos traçados pela AGE, especialmente em relação à quantidade de contratos firmados e valores liberados. Já o modelo orientado ao problema demonstrou ser crucial para avaliar a relevância e o impacto das políticas no enfrentamento de problemas socioeconômicos locais, como o desemprego e a informalidade. A combinação

desses modelos permitiu uma análise mais abrangente, identificando tanto os resultados diretos quanto os efeitos colaterais das ações da agência.

A efetividade de uma política pública se revela na correspondência entre seus objetivos e os resultados alcançados dentro de um contexto social mais amplo. Para aprimorar sua implementação, é essencial adotar uma abordagem que combine indicadores quantitativos e qualitativos, permitindo uma avaliação mais abrangente. O uso de modelo livre de metas, permite capturar impactos imprevistos e avaliar de forma mais ampla a eficácia das intervenções. Além disso, investir em capacitação e educação financeira para os beneficiários fortalece a sustentabilidade dos negócios apoiados, reduzindo riscos de inadimplência e ampliando os impactos positivos na sociedade.

A utilização de metodologias permite que os gestores ajustem suas estratégias com base em evidências concretas, promovendo uma gestão mais eficiente e alinhada com os interesses sociais. Dessa forma, a avaliação deixa de ser apenas um processo técnico, tornando-se uma ferramenta estratégica para o aprimoramento contínuo das políticas públicas.

Finalmente, a continuidade e a sustentabilidade das ações estão ligadas à governança e ao plano à gestão. A AGE deve ser solidificada em um polo articulador de oportunidades como organização gerencial em perspectiva. Deste modo não somente otimizaria seus recursos, mas aumentaria o impacto do microcrédito. A AGE deve fortalecer seu papel como articuladora de oportunidades e consolidar-se como um modelo de gestão pública orientado a resultados. Essas melhorias não apenas otimizariam os recursos, mas também ampliariam o impacto das intervenções realizadas.

Referências

ALBALADEJO, G. P. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valência: Tirant lo blanch, 2014.

BITENCOURT, C. M. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Ithala, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição Federal da República Brasileira de 1988. *In*: VADE Mecum. São Paulo: Saraiva: 2024.

FERRÃO, J. **Metodologias de avaliação de políticas públicas**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2018.

HÚNGARO, L. A. **Governança, governabilidade e accountability** [recurso eletrônico]. Curitiba: Contentus, 2020.

LEITE, L. S. et alli. **Abordagens avaliativas: alternativas para o avaliador**. Rio de Janeiro: WAK, 2023.

LOTTA, G. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Brasília: PNUD, 2024.

SOARES, M. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, L. M. de. **Aspectos teóricos da avaliação de políticas públicas**. Curitiba: CRV, 2019.

VEDUNG, E. **Public policy and program evaluation**. Routledge: New York, 2017.

VEDUNG, E. T; PEDONE, L.. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: fundamentos e modelos**. Rio de Janeiro: Luzes - Comunicação, Arte & Cultura, 2021.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

BORGES, Renan Herbert Miranda; SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos. Avaliação Substantiva de Políticas Públicas na Agência do Empreendedor de Petrolina. **Id on Line Rev. Psic.**, Fevereiro/2025, vol.19, n.75, p.137-155, ISSN: 1981-1179.

Recebido: 21/02/2025; Aceito 26/02/2025; Publicado em: 28/02/2025.