



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - CAEN
MESTRADO ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO - MESP

LEONOR CHAVES MAIA DE SOUSA

**A CARÊNCIA DE INDICADORES, ADEQUAÇÃO E SIGNIFICADO NA
AVALIAÇÃO DO FNE: ANÁLISE DA LITERATURA EMPÍRICA**

FORTALEZA

2023

LEONOR CHAVES MAIA DE SOUSA

**A CARÊNCIA DE INDICADORES, ADEQUAÇÃO E SIGNIFICADO NA
AVALIAÇÃO DO FNE: ANÁLISE DA LITERATURA EMPÍRICA**

Dissertação apresentada ao Mestrado
Economia do Setor Público da Pós-graduação
em Economia-CAEN da Universidade Federal
do Ceará-UFC, como requisito parcial à
obtenção de título de Mestre. Área de
concentração: Avaliação de política pública.
Orientador: Guilherme Diniz Irfi.

FORTALEZA

2023

LEONOR CHAVES MAIA DE SOUSA

**A CARÊNCIA DE INDICADORES, ADEQUAÇÃO E SIGNIFICADO NA
AVALIAÇÃO DO FNE: ANÁLISE DA LITERATURA EMPÍRICA**

Dissertação apresentada ao Mestrado
Economia do Setor Público da Pós-graduação
em Economia-CAEN da Universidade Federal
do Ceará-UFC, como requisito parcial à
obtenção de título de Mestre. Área de
concentração: Avaliação de política pública.

Aprovada em: 29/03/ 2023.

BANCA EXAMINADORA

GUILHERME DINIZ IRFFI – 3550715 (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

MAITE RIMEKKA SHIRASU
Examinador Externo ao Programa

GEORGEANA AMARAL MACIEL DA SILVEIRA
Examinador Externo ao Programa - 1901747

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S1i SOUSA., LEONOR CHAVES MAIA DE.
INDICADORES, ADEQUAÇÃO E SIGNIFICADO NA AVALIAÇÃO DO FNE: ANÁLISE DA
LITERATURA EMPÍRICA / LEONOR CHAVES MAIA DE SOUSA.. – 2023.
39 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração,
Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Guilherme Irff.

1. Análise do FNE. 2. Avaliação. 3. Indicadores Econômicos . I. Título.

CDD 658

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por me permitir concluir esta etapa da minha vida.

Agradeço aos meus pais, Simonides Maia das Chagas e Maria Irene Chaves Maia, ambos *in memoriam*, e meus filhos Sunny Chaves Maia de Sousa Crisóstomo e Marcos Antônio de Sousa Filho, pelo amor incondicional, carinho e incentivo em toda a minha jornada.

Ao Banco do Nordeste do Brasil, pelo apoio financeiro e suporte na pesquisa e na execução deste trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Guilherme Iffir, pelos ensinamentos acadêmicos, conselhos, parceria, dedicação e incentivo em todo o processo.

A todos aqueles que me fizeram permanecer e perseverar neste projeto, notadamente aos amigos que fiz no curso: Vagner Mota de Souza, Geison Gomes Toledo, Reginaldo Vital Neri, ambos colegas do BNB, Kassio Modesto da Silva e Artur Monteiro da Silva.

Aos demais colegas e amigos do Banco do Nordeste do Brasil, que sempre me incentivaram e apoiaram neste trabalho participando das discussões, em especial João Cunha da Silva.

RESUMO

O Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), operado pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) tem como premissa e objetivo reduzir as desigualdades intra e inter-regionais, especialmente quando se leva em consideração o recorte do semiárido. Além disso, em função do elevado nível de pobreza ainda existente na região Nordeste também deve ser um objetivo do fundo. Diante disso, este estudo se propôs a analisar a literatura empírica que investiga os efeitos do FNE sobre indicadores econômicos e sociais, discutindo indicadores nesses estudos, bem como o uso das metodologias para analisar os efeitos do FNE. De uma forma geral, pode-se dizer que avaliações têm sido realizadas sobre os efeitos causais dos empréstimos dos Fundos Constitucionais em termos de resultados e impactos econômicos e sociais ao longo de três décadas de existência. A metodologia proposta se configura como um estudo qualitativo de revisão de literatura, com isso, espera-se contribuir na orientação da política de investimentos públicos a partir da oferta de crédito e de financiamentos para o setor produtivo regional com recursos do FNE, bem como enfatizar a necessidade de mais estudos sobre os resultados e impactos dos recursos do FNE.

Palavras-chave: Análise do FNE, Literatura empírica, Avaliação, Indicadores Econômicos.

Código JEL: A11

ABSTRACT

The Northeast Constitutional Fund (FNE), operated by Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) has as its premise and objective to reduce intra and inter-regional inequalities, especially when considering the semi-arid region. In addition, due to the high level of poverty still existing in the Northeast region, it should also be an objective of the fund. Therefore, this study aimed to analyze the empirical literature that investigates the effects of the FNE on economic and social indicators, discussing indicators in these studies, as well as the use of methodologies to analyze the effects of the FNE. In general, it can be said that evaluations have been carried out on the causal effects of loans from Constitutional Funds in terms of economic and social results and impacts over three decades of existence. For that reason, it is expected to contribute to the orientation of public investment policy from the offer of credit and financing to the regional productive sector with FNE resources, as well as to emphasize the need for further studies on the results and impacts of FNE resources.

Keywords: FNE analysis, Empirical literature, Evaluation, Economic Indicators.

JEL Code: A11

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BASA	Banco da Amazônia S.A.
BB	Banco do Brasil S.A.
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A
EGC	Equilíbrio Geral Computável
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MI	Ministério da Integração
MSD	Ministério da Cidadania
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRD	Plano Regional de Desenvolvimento
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SERVQUAL	Método utilizado para medir a qualidade dos serviços prestados pelas empresas .
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Tipo de Pessoa	27
Tabela 2 - Porte.....	27
Tabela 3 - Setor.....	27
Tabela 4 - Estado.....	28

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Literatura empírica sobre os efeitos do FNE a partir da metodologia de <i>Propensity score Matching</i>	30
Quadro 2: Literatura empírica sobre os efeitos do FNE a partir de modelos com dados em painel	31
Quadro 3: Literatura empírica sobre os efeitos do FNE a partir de modelos cross-section.....	31
Quadro 4: Literatura empírica sobre os efeitos do FNE a partir de modelos com de Equilíbrio Geral Computável (EGC)	32

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2. O BANCO DO NORDESTE DO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	16
2.1 O Fundo Constitucional do Nordeste (FNE)	18
3. MARCOS TEÓRICOS DOS MODELOS DE AVALIAÇÃO	20
3.1 A importância da avaliação	20
<i>3.1.2 Modelos para avaliação</i>	<i>22</i>
<i>3.1.3 Avaliação ex-ante</i>	<i>23</i>
<i>3.1.4 Avaliação ex-post</i>	<i>24</i>
<i>3.1.5 Avaliação de processo</i>	<i>25</i>
<i>3.1.6 Avaliação de impacto e de resultados</i>	<i>27</i>
<i>3.1.7 Avaliação de satisfação</i>	<i>28</i>
4. RESULTADOS	30
4.1 Análise sobre os indicadores	31
4.2 Análise sobre as metodologias	33
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS	38

1 INTRODUÇÃO

A Política de desenvolvimento regional brasileira teve uma inflexão marcante em 1988/1989, com a criação e regulamentação dos Fundos Constitucionais, em especial para a região Nordeste, com início do funcionamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Diante do objetivo de reduzir desigualdades regionais, foi institucionalizado em 2007 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto nº 6.047/07, de 22 de fevereiro de 2007 e, de forma indireta, com a implementação dos diversos programas sociais do Governo.

De acordo com Ministério da Integração Nacional (2012, p. 17), a PNDR visa reduzir as desigualdades regionais e, ainda, ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras. Para isto, o foco consiste sobre a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território.

Diminuir a desigualdade da região Nordeste em relação as demais regiões brasileiras é um dos objetivos do FNE, que também busca diminuir as diferenças entre os estados dessa Região. Nesse sentido, observa-se que a desigualdade intrarregional diminuiu, dado que o coeficiente de variação, passou de 0,29 para 0,17. Verifica-se também que sete estados (Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) tiveram um desempenho igual ou superior ao do País.

Não obstante os lentos avanços registrados no campo econômico, a Região Nordeste tem se aproximado mais rapidamente dos indicadores brasileiros no campo social. O acesso à iluminação elétrica foi, praticamente, universalizado de 1994 para 2012, com o Nordeste avançando de forma quase três vezes mais rápida que o País. A diferença entre os percentuais do Brasil e do Nordeste, que era de 15,6 pontos percentuais, foi praticamente zerada. Destaque-se que, em seis estados da Região, o percentual de domicílios que têm acesso à iluminação elétrica é igual ou maior que o do Brasil (Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe).

O avanço nordestino no acesso à rede geral de abastecimento d'água deu-se num ritmo quase três vezes superior ao brasileiro, reduzindo a diferença entre os percentuais de

domicílios com acesso à água nacional e regional, de 18,4 pontos percentuais para 4,8 pontos percentuais. As diferenças intrarregionais, nesse tocante, também caíram e dois estados da Região (Rio Grande do Norte e Sergipe) já apresentam esse indicador superior ao nacional.

No que diz respeito ao acesso à coleta de lixo, o crescimento do Nordeste de 1992 para 2011, também foi 2,3 vezes mais intenso que o do Brasil, reduzindo a diferença no indicador de 22,9 para 12,2 pontos percentuais. Ressaltem-se os avanços obtidos pelos estados do Maranhão e do Piauí, que detinham os menores percentuais de acesso em 1992 com uma média aritmética simples de 22,5%, que se elevou para 58,4% em 2011, apesar de aqueles estados terem permanecido ocupando as duas últimas posições nesse indicador. As diferenças entre os estados também diminuíram, conforme se infere pela queda no coeficiente de variação.

Apesar dessa melhoria geral nos rendimentos, os indicadores de desigualdade de renda da Região não acompanharam os do País. A razão entre a renda dos 10% mais ricos sobre a dos 40% mais pobres melhorou em todos os estados (exceto o Maranhão), mas com aumento da dispersão (aumento no coeficiente de variação); o Índice de Gini reduziu-se também (indicando uma distribuição de renda mais equitativa), com a mesma exceção, mas a desigualdade intrarregional também teve um leve aumento.

A melhoria nos indicadores econômicos e sociais propiciou um avanço na principal medida regional de desenvolvimento humano. Assim, o IDHM do Nordeste que era de apenas 0,393 em 1991, passou para 0,608 em 2020 (PNUD, 2021), registrando um crescimento de 67,8% e uma menor dispersão, ao passo que o Brasil, no mesmo período, cresceu 47,8% (passou de 0,492 em 1991 para 0,727 em 2020). Mas apesar desse crescimento, os estados nordestinos continuam com o IDH inferior ao dos demais estados do Brasil, ocupando nove das doze últimas posições no *ranking* nacional.

Desse modo, em decorrência da persistência de desigualdades intra e inter-regionais (especialmente quando se leva em consideração o recorte do semiárido) e do elevado nível de pobreza ainda existente no Nordeste, a Região demanda políticas que contribuam para avançar no processo de desenvolvimento sustentável, como ampliação da geração de empregos, investimentos em infraestrutura e consolidação de uma rede de proteção social.

Referidas transformações estruturais precisam ser acompanhadas por ampliação da oferta de crédito e de financiamentos para o setor produtivo regional, de modo a garantir o

crescimento da oferta de bens e serviços, postos de trabalho e renda, aumentando a relevância do FNE nos anos vindouros. Isso sugeriu e fundamentou a opção por estudos mais aprofundados sobre este tema, reconhecendo-se a necessidade de se conhecer quais os principais indicadores que são utilizados nas metodologias de avaliação do FNE sob o ponto de vista de políticas públicas. Com esse conhecimento permitirá orientar uma avaliação do programa de forma mais abrangente e estruturada.

Destaca-se que o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) elabora, periodicamente, o Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o qual se tomou como objeto desta pesquisa. O referido documento apresenta além de informações sobre a execução do Fundo, os resultados e impactos do FNE objetos das avaliações concluídas no mesmo período. Essas avaliações são realizadas em conformidade com a Metodologia de Avaliação do FNE, desenvolvida pelo BNB.

Sendo assim, este estudo pretende contribuir com uma revisão da literatura empírica, abalizada por uma pesquisa bibliográfica calcada na literatura especializada, associada a uma análise documental, a qual há a concretização para a utilização de dados estatísticos que demonstrem o desempenho do BNB referente ao objeto do presente estudo.

O estudo conta ainda com o método qualitativo das avaliações dos resultados do FNE para discussão sobre os indicadores e metodologias utilizadas a luz da teoria de avaliação, *ex ante* e *ex post*. Em outros termos, pode-se dizer que este estudo realiza uma análise dos estudos que empregam métodos de avaliação do FNE, sob o ponto de vista de políticas públicas, considerando o uso de indicadores, assim como a metodologia utilizada para analisar o FNE.

Diante disso, pretende-se ainda discutir se os indicadores utilizados na metodologia da avaliação de resultados e impactos do FNE são adequados e suficientes assim como demonstram com exatidão os efeitos sobre o emprego e a renda do Nordeste brasileiro.

Para alcançar os resultados, da pesquisa, optou por estruturar a dissertação em quatro capítulos, incluindo esta introdução. O próximo contempla uma contextualização histórica do BNB e FNE e síntese do Fundo, objeto de estudo desta dissertação. Em seguida, o capítulo três apresenta uma discussão dos marcos teóricos dos modelos de avaliação. O quarto capítulo apresenta, analisa e discute os resultados da literatura empírica sobre FNE, tanto em termos de indicadores quanto metodológico. E, por fim, são tecidas as considerações finais.

2. O BANCO DO NORDESTE DO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

O Banco do Nordeste do Brasil é um dos primeiros frutos do início de uma preocupação regional diferenciada dentro do nosso país. Ele foi o organismo pioneiro a tratar a questão do atraso nordestino além das questões climáticas. Sua criação, portanto, em 1952, marca uma mudança de mentalidade quanto as políticas de desenvolvimento regional dentro do território brasileiro (ARAÚJO, 2010).

Caracterizado como um período cheio de peculiaridades, o final da Segunda Guerra Mundial, visto que, ao final desse longo conflito, há a necessidade intrínseca e urgente da reconstrução dos países que sofreram com a guerra. Neste cenário, há a necessidade de criação de organismos que traziam consigo o princípio do planejamento que ora entra em voga na esfera da economia ((FERNANDES, 2006).

No mesmo período observa-se no Brasil um período de crescimento industrial que desde os anos trinta vai se concentrando nas regiões Sul e Sudeste, agravando ainda mais a disparidade regional, que somada às diferenças de crescimento vão gerando no Nordeste brasileiro um cenário de relativo atraso. Esse ambiente foi piorando à medida que se instalavam no Sul e no Sudeste as indústrias estratégicas, enquanto o setor industrial do Nordeste ia ficando à margem desse processo de crescimento da economia nacional. (OLIVEIRA; VIANNA, 2005).

Mesmo com o final da Segunda Guerra ainda existia o consenso de que o atraso do Nordeste, se dava em razão do seu problema socioeconômico, fato este que era compreendido que esse atraso estava relacionado as questões climáticas, no entanto, as mudanças deste cenário, só foram geradas com a criação do Banco do Nordeste do Brasil, estrutura portadora de uma mentalidade diferente, cuja ciência de sua criação era a mentalidade de que a industrialização seria um caminho viável a percorrer para a superação do atraso nordestino. (OLIVEIRA; VIANNA, 2005).

Assim, por meio do então ministro da fazenda Horácio Lafer, em 24/04/1951, no governo do presidente Getúlio Vargas, o então ministro propôs a criação do BNB. O Banco do Nordeste do Brasil S.A. é um banco de desenvolvimento e foi criado pela Lei Federal nº 1.649, de 19 de julho de 1952.

O banco iniciou suas operações em 18 de maio de 1954. É uma organização composta por pessoa jurídica de direito privado, uma instituição financeira múltipla, organizada sob a forma de sociedade anônima de capital aberto, de estatal de economia mista no âmbito

federal. O Banco tem sede e domicílio na cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, com poder de criar e suprimir agências, sucursais, filiais, representações, escritórios, dependências, correspondentes e outros pontos de atendimento em outras praças da região Nordeste e das demais regiões do Brasil e também no exterior. A área básica de atuação do banco é a região Nordeste e norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

De acordo com Oliveira e Viana (2005), a gênese de sua criação já se encontra na Mensagem nº 363, de 23.10.1951, com a qual foi encaminhada a proposição ao Congresso Nacional pela Presidência da República. Esse documento é referência imprescindível no estudo da gênese do Banco do Nordeste. Nesse documento encontramos as raízes da mudança de mentalidade referente as possíveis medidas para o combate ao atraso nordestino, da qual o mesmo trata que:

A política do Governo Federal, no sentido de defender das secas as vastas extensões do nordeste e do leste septentrional, a elas sujeitas periodicamente, e de integrar tais regiões na economia moderna, requer uma revisão, com o aperfeiçoamento, quando não superação, dos métodos tradicionais. O próprio título de “obras contra as secas” expressa uma limitação, focalizando o problema sobretudo no ângulo de obras de engenharia. É tempo de, à luz da experiência passada e da moderna técnica do planejamento regional, imprimir-se ao estudo e solução do problema uma definida diretriz econômico-social (MENSAGEM Nº363, 1951).

De acordo com o documento em epígrafe, ao atuar como comercial sua metodologia seria de facilitador, como auxílio ao acesso ao crédito de curto prazo, mediante descontos de papéis comerciais e agrícolas”. Os anos entre 1954 a 1967 podem ser considerados como o período de implantação e consolidação do banco, cabendo destaque a dois presidentes, Rômulo de Almeida, por sua competência e criatividade, e Raul Barbosa, pelo prestígio que dava às equipes técnicas e pelo combate ao “paroquialismo político”. (FERNANDES, 2006).

O Banco do Nordeste (BNB) atua fortemente na oferta de crédito do setor agrícola, na redução da pobreza e também das disparidades econômicas no Nordeste, possuindo como objetivo o desenvolvimento econômico e social da região. Então, em 1988, com a nova constituição brasileira, foram criados fundos para combaterem os desequilíbrios regionais, que são: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). A operação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) é uma responsabilidade do BNB, sendo a maior fonte de recursos do banco. Mazer (2020, p. 87).

2.1 O Fundo Constitucional do Nordeste (FNE)

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), instituído pelo art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal, e regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27.09.1989, tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento. Dos 3% do Imposto de Renda e do IPI destinados aos fundos constitucionais, cabe ao FNE 1,8%, ao FCO 0,6% e ao FNO 0,6%. Desse modo, o FNE é uma política pública definida na Constituição Federal, sem prazo determinado de vigência. (SOUSA ET AL, 2010).

O BNB contratou, desde o início da operacionalização do FNE, em 1989, até o ano de 2020, mais de R\$ 300 bilhões, atualizados pelo IGP-DI, tomando-se por base informações publicadas pelo BNB. Tais financiamentos foram direcionados a empreendimento predominantemente de mini, pequeno e médio portes dos setores rural, industrial e agroindustrial, comércio e serviços, turismo e de infraestrutura localizados nos onze estados da área de atuação do FNE.

Diante da magnitude dos recursos aplicados, da abrangência espacial da ação e da natureza de política e pública que assumem as operações no âmbito do FNE, ressalta-se a importância da elaboração de estudos de avaliação que permitam dar transparência à execução das ações, monitorar e avaliar sistematicamente o desempenho operacional e, à luz dos resultados alcançados, rever continuamente o processo de financiamento, sob a perspectiva da conjuntura socioeconômica da Região Nordeste.

Verifica-se que o FNE contratou recursos em 1.990 municípios de todos os estados de sua área de atuação (nove estados do Nordeste e regiões Norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo), em 2019.

A Avaliação dos Resultados e Impactos do FNE apresenta os indicadores de desempenho utilizados e faz uma análise das externalidades provocadas pelos investimentos financiados na economia regional e brasileira, utilizando-se como instrumento a Matriz de Insumo-Produto Regional.

A partir da Matriz de Insumo-Produto pode-se inferir que as contratações com recursos do FNE em 2020 totalizaram R\$ 25,8 bilhões, representando um decréscimo nominal de 12,8% em relação ao exercício 2019. Desse total, R\$ 19,1 bilhões foram contratados

obedecendo a Programação Padrão, cujo valor nominal foi superior em 5,0% considerando o mesmo período de 2019, quando foram contratados aproximadamente R\$ 18,2 bilhões. Contratações referem-se às operações, considerando parcelas desembolsadas e a desembolsar.

Diante da apresentação dos quantitativos indaga-se se os atuais métodos de avaliação do FNE são adequados bem como o que representam em termos de avaliação de políticas públicas. Assim, espera-se que a presente pesquisa contribua para o aperfeiçoamento do processo de avaliação do FNE, que atua através do financiamento produtivo, com foco na geração de emprego e renda.

3. MARCOS TEÓRICOS DOS MODELOS DE AVALIAÇÃO

3.1 A importância da avaliação

A avaliação é uma ferramenta de suma importância para o conhecimento da funcionalidade de programas¹ e projetos², para reordenar os objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reestruturação dos processos e das atividades. Dessa forma, a avaliação passa a ser um instrumento de gestão, pois subsidia os gestores com informações de úteis para a tomada de decisão.

Além disso, as informações produzidas pela avaliação, também dão suporte aos formuladores e implementadores de programas, os quais passam a conhecer melhor o andamento das rotinas, que por sua vez possibilita efetuar ajuste, maximizando tempo e recursos. Entretanto, para adentrar as discussões sobre Avaliação de Políticas Públicas, devem ser feitas definições dos conceitos que dela fazem parte. Para tanto, inicialmente será abordada a definição do termo Avaliação. Para Soares e Pianto (2003), a abordagem do termo avaliação é estabelecida em dois patamares distintos: o primeiro está ligado diretamente ao processo, o qual procura verificar a gestão dos recursos gastos na execução da atividade; o segundo visa determinar o resultado obtido com a execução da atividade. Assim, de acordo com Holanda (2003), independentemente dessa distinção, qualquer que seja o método de avaliação, ele procura trazer informações relevantes para o aprimoramento do programa, bem como apontar as deficiências e restrições, na busca de torná-lo cada vez mais produtivo.

Outro ponto que pode ser observado, no que diz respeito à avaliação, é a possibilidade que ela traz, de se fazer uma reflexão quanto ao objeto de estudo ou o próprio resultado obtido com alguma ação. Para tanto, segundo Demo (1999):

Refletir é também avaliar, e avaliar é também planejar, estabelecer objetivos etc. Daí que os critérios de avaliação, que condicionam seus resultados, estejam sempre subordinados a finalidades e objetivos previamente estabelecidos para qualquer prática, seja ela educativa, social, política ou outra.

Percebe-se, na definição do autor, que avaliar não é um processo isolado, está

¹ Conjunto de projetos e ações de caráter orgânico institucional, de médio e longo prazo, orientados por diretrizes e objetivos comuns.

² Conjunto de ações processuais e integradas de caráter educativo, social, econômico, cultural, ambiental, científico ou tecnológico, com objetivo bem definido e prazo determinado.

intrinsecamente ligada a outros processos, entre eles o planejamento e os resultados. Assim, de certo modo, pode-se dizer que avaliar é uma ferramenta completa, porém também complexa. Completa porque é um momento de planejamento e de determinação das metas, onde seus critérios são responsáveis na aferição dos resultados. Complexa porque não é simplesmente um momento de avaliar e estabelecer o alcance ou não dos objetivos, mas sim um procedimento que condiciona na sua ação, as etapas que compõem a execução de um determinado programa, qualquer que seja a sua concepção.

Após uma breve abordagem no conceito de avaliação, ele será feito com o termo política pública. Entretanto, deve-se ressaltar que não existe uma unanimidade quando o assunto é definir o que é política pública. Assim, não há um único conceito, ou um melhor conceito, então, para iniciar uma compreensão, tem-se a definição postulada por Rua (1998): “as políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs*, resultante da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. Em complementação à referida definição, a autora ressalta a importância em estabelecer uma distinção entre política pública e decisão política. Dessa forma, ainda segundo Rua (1998), tem-se que:

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

Outra definição de política pública, segundo Souza (2006) diz que:

Política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

De acordo com Moore (1995, p. 44), resultado para a administração de empresas é a “criação de maior valor para o acionista”, ou seja, maior geração de lucros mediante o aprimoramento dos processos produtivos. Segundo o mesmo autor, o significado de resultado para o ente público está relacionado com a “maximização da criação de valor público”. Esse

valor público não deve ser mensurado em termos financeiros, ou seja, não se materializa através de montante econômico. Dessa forma, Moore (*op. cit.*) procura definir o que é o valor público e o que ele deve representar, determinando que o “valor público se cria quando se realizam atividades capazes de proporcionar respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas”. O autor enfatiza o significado de valor público, procurando explorar mais detalhes em relação à legitimidade e aos benefícios sociais, como segue:

- Sejam politicamente desejáveis como consequência de um processo de legitimação democrática;
- Sua propriedade seja coletiva, assim caracterizando sua natureza pública;
- Requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem certos aspectos do conjunto da sociedade, ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens públicos (MOORE, 1995, p. 44).

Mas, como se deve avaliar uma política pública? Quais são as maneiras e os mecanismos para que uma avaliação atenda de fato o alcance do que se espera das ações de uma política pública? Para responder esses questionamentos, existem vários tipos de avaliação de política pública. O que irá proporcionar êxito em uma avaliação é justamente o tipo que deverá ser escolhido para determinado programa.

3.1.2 Modelos para avaliação

A metodologia para avaliação de programas sociais tem como pressuposto medir a relação de causa e efeito, das transformações proporcionadas pelo impacto da execução do programa na vida dos indivíduos que dele foram beneficiados. Porém, quando o assunto é intervenção em uma realidade social, a execução do programa é apenas mais um dos fatores que influenciam as mudanças dessa realidade.

Assim, existem fatores externos ao programa que podem impactar em seus resultados e conseqüentemente em sua avaliação. Para tanto, existem modelos chamados experimentais, quase experimentais e não experimentais, sendo que os dois primeiros, segundo Cohen e Franco (2002) afirmam, serem esses os mais alentados para identificar as mudanças provocadas por ingerência na realidade. Ressalta-se que ambos são extremamente exigentes na sua execução. Porém, todos os três procuram tentar controlar os efeitos exógenos ao programa, dessa forma consideram dois momentos distintos o antes (*ex-ante*) e o depois (*ex-post*).

Os modelos não experimentais, por sua vez, são mais aplicados em casos em que

não é possível estabelecer comparação com um grupo de controle, desta feita é comum o uso de mecanismos alternativos que possam expurgar influências externas ao programa. Cohen e Franco (2002) apresentam três modelos não experimentais:

3.2.1 Modelo Antes-Depois – caracteriza-se por trabalhar com um único grupo, efetuando a medição antes que o programa tenha produzido seu impacto, comparando com os valores obtidos nas medições realizadas depois das etapas intermediárias ou depois de finalizada sua execução.

3.2.2 Modelo Somente Depois com Grupo de Comparação – ocorre quando se decide avaliar o impacto com o programa já em andamento; o modelo contrasta os resultados obtidos no grupo com o projeto em relação a um “grupo de comparação”, que opera como um grupo de controle.

3.2.3 Modelo Somente Depois – considera apenas um grupo no qual a medição só pode ser efetuada “depois”. Efetuada a medição, tem-se de reconstruir a situação que existia antes de começar o programa, com base na informação disponível. A comparação entre os dados da medição com os obtidos mediante a reconstrução da situação inicial permite emitir um parecer sobre o impacto.

Dos três modelos não experimentais citados, destaca-se o modelo somente depois, como um conceito de avaliação a ser utilizado no objetivo central deste trabalho. Em consonância com os modelos mencionados, os tipos de avaliação podem ser classificados de acordo alguns critérios, entre eles, segundo Cohen e Franco (2004): a) o momento de sua realização: Avaliação *ex-ante* e Avaliação *ex-post*; b) os tipos de problema ou perguntas que as avaliações respondem: Avaliação de processo e Avaliação de impactos ou resultados.

3.1.3 Avaliação *ex-ante*

Trata-se de uma forma de avaliação que ocorre antes mesmo do início da execução do programa. De fato, ela é realizada desde a fase de preparação do programa, no momento da análise de sua viabilidade, dessa forma, torna-se uma ferramenta de suporte à decisão quanto à aplicação do programa ou até mesmo o seu cancelamento. Ademais, o suporte vai além da tomada de decisão, estabelece relações com o desenvolvimento do programa, como mecanismo de alerta para correção de falhas e aprimoramentos. Para Rua (2003), a avaliação *ex-ante* é definida como:

Expressa uma concepção holística, interativa e iterativa, segundo a qual a avaliação se inicia desde o momento em que se define o problema ou necessidade que justifica a política, programa ou projeto, integra as discussões em torno da formulação das alternativas, envolve a tomada de decisão, e acompanha o processo de gestão, informando-o sobre os seus avanços, riscos e limitações, desvios a corrigir, vantagens a maximizar etc.

A avaliação *ex-ante*, tem como finalidade ser um norte para a realização do

programa e, por isso, de acordo Cohen e Franco (2004) “o elemento central da avaliação *ex-ante* é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos”. Além disso, a referida avaliação também faz uso de técnicas orçamentárias que buscam priorizar o gasto racional dos recursos alocados para o programa, assim conforme os mesmos autores, “para esta avaliação podem ser utilizadas as técnicas de Análise Custo- Benefício e Análise Custo-Efetividade, mais afeita aos programas sociais”.

3.1.4 Avaliação *ex-post*

A avaliação *ex-post* é um dos tipos que possui uma maior difusão da metodologia. Sua aplicação pode ser durante o período de atuação do programa ou mesmo no seu encerramento. Um dos seus principais fundamentos, em se tratando do programa em andamento, é justamente avaliar se ele está obtendo os resultados esperados para a fase à qual está sendo avaliado e, dessa forma, decidir se continua seguindo o cronograma original, ou se deve passar por alterações, ou até mesmo sua interrupção, parcial ou total. Quando se diz respeito a sua aplicabilidade ao final do programa seu foco passa a ser os resultados esperados, se foram ou não alcançados, se produziram retornos positivos ou negativos, consequência de sua implementação. Além disso, leva-se em consideração também, nesse estágio, o grau de experiência armazenada pela execução do programa, se carece de mudanças, se deverá ser reaplicado ou mesmo inutilizar sua formatação original.

A avaliação *ex-post* possui uma característica muito valiosa quanto à sua aplicação metodológica, o efeito comparação e, no seu caso específico, a comparação com os dados reais. Na definição a seguir de Rua (2003), sobre a avaliação *ex-post*, ela ressalta essa peculiaridade:

Na acepção restrita, a avaliação *ex-post* não diz respeito ao momento em que se pensa ou se planeja a avaliação. O foco, nesse caso, recai sobre o que é calculado: o custo efetivo de cada alternativa, pelo mesmo processo de análise de custos da avaliação *ex-ante*, porém tendo como referência os valores efetivamente despendidos. Embora usando os mesmos procedimentos de cálculo, os impactos são mensurados por meio da comparação entre a situação inicial da população-alvo (linha de base, ou ‘baseline’) e a sua situação ao final de certo período de tempo. É possível comparar os impactos observados também com os impactos estimados na avaliação *ex-ante*, para verificar se a seleção de alternativas de intervenção foi ótima.

Percebe-se também, na definição da autora, a contribuição da avaliação *ex-ante* para um melhor desempenho da avaliação *ex-post*. Porém, ressalta-se que, nem sempre a *ex-ante* é feita nos programas, desta forma, não necessariamente a avaliação *ex-post* pode ser feita com

tamanha precisão. Entretanto, através da análise da efetividade do programa, é possível mensurar se foram atingidos os resultados esperados, criando dessa forma mecanismos que torna possível a realização da avaliação após o encerramento do programa.

3.1.5 Avaliação de processo

A avaliação de processo, também chamada de avaliação formativa, tem como principal campo de atuação, a gestão e o desenvolvimento das atividades relacionadas com o programa. Tem sua visão focada nas rotinas que materializam os objetivos do projeto. Procurando perceber nessas rotinas os detalhes fundamentais para o sucesso da política que está sendo implementada. Cohen e Franco (2004) definem avaliação de processo como sendo:

Realizada durante a implementação do programa, diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação periódica que procura detectar as dificuldades que ocorrem durante o processo para efetuar correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa.

Percebe-se que esse tipo de avaliação é uma ação paralela à formulação e execução do programa “com a finalidade de identificar os pontos onde podem ser obtidos ganhos de eficiência e eficácia”, procurando minimizar as perdas que possivelmente afetariam o bom desempenho, “portanto, o seu objeto de análise é o “como” uma ação foi executada, ou seja, a cadeia de passos adotados desde a formulação da política ou programa até a obtenção do seu produto (Rua, 2003)”.

Assim, seu caráter investigativo, que procura saber como funciona o programa, observando os elementos que o norteiam como as etapas, os processos, as inter-relações, estratégias, e os meios utilizados para atingir os fins, e baseado na coleta dessas informações, os formuladores e executores do programa poderão promover aprimoramentos. Dito isso, nesse momento em que a avaliação de processos se insere no contexto do funcionamento e gestão do programa, ela passa a ter uma natureza formativa. Em consonância com esse entendimento, o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas (1999) estabelece que:

A ênfase dos estudos de natureza formativa é gerar *feedback* para aqueles que estão diretamente ligados ao desenvolvimento ou implementação dos programas enquanto eles estão em funcionamento, com o propósito de realizar possíveis correções de etapas e procedimentos visando à melhoria do programa.

Pode-se então verificar que esse tipo de avaliação não tem tanto interesse nos resultados gerados pelo programa, mas sim no cumprimento das metas estabelecidas

inicialmente para cada etapa do seu funcionamento. Dessa forma, “esta natureza de avaliação tem pouco interesse na questão da efetividade dos programas e políticas, mas, mais de perto se volta para compreender processos e mecanismos no momento de formação da política” (Universidade de Campinas, 1999). E para fortalecer a compreensão dos processos e mecanismos, essa avaliação, que tem o seu objeto de estudo o funcionamento dos programas, procura responder entre outras algumas indagações, como:

- i. O que acontece no funcionamento do programa?
- ii. Os resultados gerados pelo programa realmente decorrem do programa?
- iii. Como os resultados alcançados pelo programa estão associados aos resultados dos componentes específicos?
- iv. Quais os pontos de estrangulamento do programa?
- v. Quais são as relações institucionais necessárias para colocar o programa em funcionamento?
- vi. Os mecanismos de operação do programa funcionam como originalmente concebidos pelos formuladores? (Universidade de Campinas, 1999).

Desse modo, tem-se que a avaliação de processos é composta essencialmente de ações e diagnósticos que visam identificar as falhas na operacionalização de um programa, no que diz respeito aos meios, conteúdo, formas e metodologias que constitui cada uma de suas etapas, buscando dessa forma o aprimoramento dos referidos processos, com o intuito principal de manter o objetivo do programa sempre nos trilhos inicialmente formulados.

3.1.6 Avaliação de impacto e de resultados

A avaliação de impacto está diretamente ligada à avaliação de resultados, na realidade a primeira é uma extensão da segunda. Para uma melhor compreensão desse entendimento, segue a definição do conceito do termo impacto de acordo Rua (2003):

É definido como um resultado dos efeitos de um programa ou projeto, extravasando os limites de onde ocorreu o resultado. É mais abrangente que o efeito, podendo inclusive ocorrer fora da esfera do programa. O impacto não necessariamente ocorre após o efeito, podendo ocorrer antes e mesmo durante o programa.

De acordo com o conceito supramencionado, percebe-se que o termo resultado faz parte diretamente da definição de impacto. Desta feita, os impactos proporcionados por um

programa, seja positivo ou negativo, têm relação primeiramente com os resultados obtidos, seja no decorrer do programa ou ao seu final. Assim, segundo a definição da mesma autora, a avaliação de resultados “tem por objeto os resultados, também chamados de *outputs*, significando bens ou serviços de um programa ou projeto que são necessários para que seus objetivos finais sejam alcançados”. E traz também o conceito da avaliação de impacto, que segundo a autora “trata-se de avaliação de um ou mais resultados de médio ou longo prazo, definidos como “impactos”, ou seja, consequências dos resultados imediatos” (RUA, 2003).

Entretanto, autores como Cohen e Franco (2004) estabelecem uma definição associativa entre a avaliação de impactos ou resultados, apresentando o quanto é complexa esse tipo de avaliação. Eles afirmam que essa complexidade se dá, em função das indagações que essa avaliação tende a responder, quais sejam:

- 1) Uma solução se aplica a outras realidades, ou apenas a determinado contexto?
- 2) As mudanças observadas na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores?
- 3) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa?

Desse modo os autores definem avaliação de impacto ou resultado como:

Procura verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após sua implementação. Serve de suporte para decisão sobre política, como continuação do programa e formulação de outros.

Outra definição da diferenciação entre a avaliação de impacto e avaliação de resultado tem-se com o autor Cotta (1998), o qual determina que a avaliação de resultados “... depende eminentemente do escopo da análise: se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então, trata-se de uma avaliação de resultados”, porém a avaliação de impacto diz respeito quando “a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto mais amplo, então, trata-se de uma avaliação de impacto”.

Assim, a avaliação de impacto procura entender e mensurar o grau de interferência que um programa social provocou na mudança de vida das pessoas beneficiadas. Determina qual a amplitude de atuação do projeto além do cenário inicialmente projetado, pois ultrapassa o limite dos resultados alcançados pelo programa, gerando novas informações. Essas novas informações, por sua vez, trazem consigo novas expectativas quanto à disseminação do

programa ou sua extinção, tornando essa decisão de suma importância para o formulador da política pública, pois os recursos públicos estão cada vez mais restritos.

3.1.7 Avaliação de satisfação

As pesquisas de satisfação, como em qualquer pesquisa é necessário que se garanta algumas qualidades centrais em sua realização, dentre elas, pode-se destacar:

Imparcialidade. Neutralidade no processo de coleta de dados (entrevista), análise e interpretação dos resultados da pesquisa.

Credibilidade. Utilização de procedimentos claros e transparentes quanto à qualidade do desenho da pesquisa de satisfação, a confiabilidade e validade dos dados, o rigor em sua análise e a conexão lógica entre as conclusões e as informações usadas.

Validade e confiabilidade das informações. Técnicas de pesquisa ou medições são confiáveis se as repetidas medições feitas em diferentes momentos do tempo produzirem os mesmos resultados. É importante não confundir confiabilidade com exatidão. A exatidão relaciona-se com o acerto da medida. Por exemplo, se o peso de uma pessoa é medido com uma balança devidamente equilibrada, o valor encontrado será exato. No entanto, se a balança estiver calibrada para acrescentar ou diminuir algum valor, ela produzirá sempre os mesmos resultados, ou seja, a medida será confiável, mas não será exata. (MPOG, IPPS).

Mesmo que as qualidades acima mencionadas, sejam aplicadas a uma determinada pesquisa, dificilmente as observações e as informações obtidas são completamente confiáveis e válidas. Porém, o investigador não deve deixar de lado a seriedade e o rigor em sua pesquisa. Ao contrário, torna-se fundamental, garantir o máximo de confiabilidade e validade possíveis para que a pesquisa se justifique e sirva aos propósitos esperados.

Ao longo do tempo, métodos foram sendo desenvolvidos, com o intuito de superar ou pelo menos minimizar as dificuldades de conceituação e mensuração da satisfação dos públicos-alvo de serviços, sejam eles públicos ou privados. Como exemplo um instrumento chamado de SERVQUAL, desenvolvido por Zeithaml, Parasuraman e Berry (1990).

4 RESULTADOS

Abaixo, são apresentados os números referentes as estatísticas de contratações de operações de Crédito com FNE dos anos de 2015 a 2022, por tipo, quantidade de operações valores contratados em mil.

Tabela 1. Tipo de Pessoa

TIPO	QTD OP	%	VR CONTRATADOS (MIL)	%
PESSOA FÍSICA	6.625.517	94,4047	71.118.482	29,84
PESSOA JURÍDICA	392.692	5,5953	167.232.047	70,16
TOTAIS	7.018.209	100,0000	238.350.529	100,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BNB (2023) Disponível em: <https://bnb.gov.br/aceso-a-informacao/dados-de-contratacoes/contratacoes-fne>, 25/03/2023.

Tabela 2: Porte

TIPO	QTD OP	%	VR CONTRATADOS (MIL)	%
GRANDE	7.508	0,1070	98.317.608	41,25
MÉDIO	20.346	0,2899	24.019.300	10,08
MÉDIO I	7.045	0,1004	8.718.795	3,66
MÉDIO II	1.178	0,0168	4.414.001	1,85
MÉDIO GRANDE	2	0,0000	61	0,00
MICRO	165.105	2,3525	5.201.553	2,18
MINI	6.511.360	92,7781	40.794.871	17,12
PEQUENO	273.997	3,9041	39.632.470	16,63
PEQUENO MÉDIO	31.668	0,4512	17.251.870	7,24
TOTAIS	7.018.209	100,0000	238.350.529	100,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BNB (2023) Disponível em: <https://bnb.gov.br/aceso-a-informacao/dados-de-contratacoes/contratacoes-fne>, 25/03/2023.

Tabela 3: Setor

TIPO	QTD OP	%	VR CONTRATADOS (MIL)	%
AGRICULTURA	1.256.956	17,9099	41.798.691	17,54
AGROINDUSTRIA	3.227	0,0460	3.073.481	1,29
COMÉRCIO	262.229	3,7364	34.138.019	14,32
INDUSTRIAL	137.196	1,9549	32.875.961	13,79
INFRAESTRUTURA	575	0,0082	57.727.489	24,22
PECUARIA	5.283.299	75,2799	42.249.090	17,73
SERVIÇOS	74.727	1,0648	26.487.798	11,11
TOTAIS	7.018.209	100,0000	238.350.529	100,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BNB (2023) Disponível em: <https://bnb.gov.br/aceso-a-informacao/dados-de-contratacoes/contratacoes-fne>, 25/03/2023.

Tabela 4: Estado

TIPO	QTD OP	%	VR CONTRATADOS (MIL)	%
ALAGOAS	367.722	5,2395	8.464.043	3,55
BAHIA	1.506.668	21,4680	62.235.156	26,11
CEARÁ	958.097	13,6516	32.431.763	13,61
ESPIRITO SANTOS	13.916	0,1983	3.058.280	1,28
MARANHÃO	722.473	10,2943	24.037.863	10,09
MINAS GERAIS	647.521	9,2263	14.256.040	5,98
PARAIBA	598.627	8,5296	12.849.174	5,39
PERNAMBUCO	799.147	11,3868	29.740.483	12,48
PIAUI	730.760	10,4123	22.543.828	9,46
RIO GRANDE DO NORTE	405.324	5,7753	19.658.333	8,25
SERGIPE	267.954	3,8180	9.075.566	3,81
TOTAIS	7.018.209	100,0000	238.350.529	100,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BNB (2023) Disponível em: <https://bnb.gov.br/aceso-a-informacao/dados-de-contratacoes/contratacoes-fne, 25/03/2023>.

Após demonstrativos das contratações efetivadas entre os anos de 2015 a 2022, abaixo segue a análise sobre os números apresentados acima.

4.1 Análise sobre os indicadores

Alguns estudos (Silva, Resende e Silveira Neto, 2006; Soares, Sousa e Pereira Neto, 2009; Resende, 2012; Ribeiro *et al.*, 2020) utilizam dados do Ministério do Trabalho (MT) para avaliar o nível de emprego a partir e vínculos formais com base na RAIS. Os resultados, em geral, são positivos; ou seja, os recursos dos FNE afetam positivamente o nível de empregos.

Outros autores (Silva, Resende e Silveira Neto, 2009) encontram evidência positiva sobre o número de empregados das empresas que acessam os recursos do FNE. Enquanto Soares *et al.* (2014a) e Irffi, Araújo e Bastos (2019) analisam os efeitos do FNE sobre o estoque de empregos formais e observam efeitos positivos.

Em síntese, pode-se inferir com base nesta síntese que o FNE afeta positivamente o nível, o estoque e a quantidade de vínculos de trabalho formais a partir dos dados da RAIS.

Ainda com base nos dados da RAIS, observa que o FNE não afeta o nível de salários dos trabalhadores (Silva, Resende e Silveira Neto (2006), Soares, Sousa e Pereira Neto (2009),

Silva, Resende e Silveira Neto (2009), Resende (2012) e Soares *et al.* (2014a). O que denota que apesar de afetar o emprego, o FNE não impacta os salários.

Em relação a massa salarial construída a partir da soma dos valores dos vínculos formais da RAIS, pode-se inferir com base em Soares, Sousa e Pereira Neto (2009) e Soares *et al.* (2014a) que o FNE afeta positivamente.

Outro indicador bastante analisado pela literatura empírica é o PIB per capita, que tem como fonte o IBGE. Os estudos (Resende, 2012 e 2014; Soares *et al.*, 2014b; Resende e Silva Filho, 2014; Resende e Silva Filho, 2014; Nascimento e Haddad, 2017; Cambota e Viana, 2019; Irffi, Araújo e Bastos, 2019; e, Silva e Resende, 2019) reportam efeitos positivos do FNE sobre o nível de atividade econômica (PIB) dividido pela população do município.

Em análises para estados (Nascimento e Haddad, 2017) observa efeito positivo do FNE sobre o PIB real. Analisando estados e regiões, Gonçalves (2017) estimam uma variação percentual dos componentes do PIB pela ótica da demanda.

Além destes indicadores, Nascimento e Haddad (2017) também observa efeito positivo sobre o consumo real das famílias, gastos reais com investimento, balança comercial (Exportações – Importações), Índice de preços do PIB, Índice de Gini Locacional do PIB, Índice de Williamson do PIB per capita e Estoque de capital.

E, por fim, Gonçalves (2017) observou efeito positivo sobre a Variação da produção para setores selecionados, Variação da remuneração dos fatores primários de produção, Variação dos preços reais para setores selecionados, Variação percentual dos componentes do PIB pela ótica da demanda, e a Variação do bem-estar das famílias.

Em síntese, foram analisados indicadores de diversas fontes (RAIS, IBGE, FIRJAM, MI, BNB, IPEADATA) e foram observados efeitos positivos sobre emprego, massa salarial, estoque de empregos, PIB real e PIB *per capita*.

Nascimento e Haddad (2017) e Ribeiro *et al.* (2020) analisam o índice de Gini, que tem como métrica a desigualdade de renda, enquanto Gonçalves (2017) utiliza o Índice de Gini Locacional do PIB para avaliar os efeitos do FNE. É importante destacar que o FNE tem como premissa reduzir a desigualdade regional. Sendo assim, se faz necessário mais estudos para avaliar os efeitos inter e intrarregional do FNE em termos de desigualdade.

4.2 Análise sobre as metodologias

Em termos metodológicos, quatro estudos (Silva, Resende e Silveira Neto, 2006; Soares, Sousa e Pereira Neto, 2009; Silva, Resende e Silveira Neto, 2009; e, Soares et al., 2014a) utilizam o método de *propensity score matching* (PSM) para estimar efeito causal. Uma técnica de avaliação *ex post* e que tem como objetivo mitigar o viés de seleção com base em características observáveis.

Quadro 1: Literatura empírica sobre os efeitos do FNE a partir da metodologia de *Propensity score Matching*

Autor(es)	Nível do estudo	Fonte dos Dados	Período	Indicadores de impacto	Efeito
Silva, Resende e Silveira Neto (2006)	Empresas	BNB e RAIS	1995 a 1998	- Emprego - Salário médio	- Positivo - Nulo
Soares, Sousa e Pereira Neto (2009)	Empresas	BNB e RAIS	1999 a 2005	- Emprego, - Massa salarial, - Salário médio	- Positivo - Positivo - Nulo
Silva, Resende e Silveira Neto (2009)	Empresas	RAIS	2000 a 2003	- Salário médio, - Número de empregados	- Nulo - Positivo
Soares <i>et al.</i> (2014a)	Empresas	RAIS e BNB	2000 a 2008	- Estoque total de empregados, - Massa salarial, - Salário Médio	- Positivo - Positivo - Nulo

Fonte: Elaborado pela autora.

A técnica de dados em painel é utilizada em seis estudos, sendo que quatro (Resende, 2014; Resende e Silva Filho, 2014; Resende, Silva e Silva Filho, 2015b; e, Soares et al., 2014b) estimam modelos de dados em painel com efeito fixo. Soares et al. (2014b) estimam modelos de dados em painel com efeito *threshold*. Enquanto Cambota e Viana (2019) analisam o efeito do FNE a partir do modelo de Painel Dinâmico, Modelos de crescimento/convergência absoluta e condicional explicativa do FNE.

Os modelos de dados em painel são construídos a partir de um conjunto de informações que variam no tempo (em anos) e no espaço geográfico (municípios, microrregiões, mesorregiões) e, por isso, permitem analisar efeitos dinâmicos, captar efeitos heterogêneos a partir de um conjunto de características (efeito *threshold*).

Importante destacar que alguns estudos não estimam impacto causal do FNE sobre os indicadores econômicos. Isto acontece por não ter uma análise com contrafactual a partir de grupos de controle.

Quadro 2: Literatura empírica sobre os efeitos do FNE a partir de modelos com dados em painel

Autor(es)	Nível do estudo	Fonte dos Dados	Período	Indicadores de impacto	Efeito
Resende (2014)	Municípios, microrregiões e mesorregiões do Nordeste, Norte de Minas e Espírito Santo.	MI	2004 a 2010	PIB <i>per capita</i>	Positivo
Resende e Silva Filho (2014)	Municípios e microrregiões baianos	IBGE, RAIS, MI	2004 a 2010	PIB <i>per capita</i>	Positivo
Resende, Silva e Silva Filho (2015b)	Municípios e microrregiões	IBGE, IPEADATA, RAIS, MI	1999 a 2011	PIB <i>per capita</i>	Positivo
Silva e Resende (2019)	Municípios	IPEADATA, IBGE, RAIS, MI	1999 a 2011	PIB <i>per capita</i>	Positivo
Soares <i>et al.</i> (2014b)	Municípios nordestinos	BNB, IBGE, BACEN	2002 a 2008	PIB <i>per capita</i>	Positivo
Cambota e Viana (2019)	Municípios	IBGE, RAIS, FIRJAN	2003 a 2014	PIB <i>per capita</i>	Positivo Nulo Positivo

Fonte: Elaborado pela autora.

Dois estudos, Resende (2012) e Irffi, Araújo e Bastos, 2019) fazem uso de modelos com dados *cross-section* para estimar o efeito do FNE. Resende (2012) estima uma regressão em primeira diferença, enquanto Irffi, Araújo e Bastos (2019) estimam o modelo quantílico para captar possíveis heterogeneidades em relação aos municípios.

Quadro 3: Literatura empírica sobre os efeitos do FNE a partir de modelos *cross-section*.

Autor(es)	Nível do estudo	Fonte dos Dados	Período	Indicadores de impacto	Efeito
Resende (2012)	Municípios e Empresas cearenses	RAIS, IBGE, BNB	2000 a 2003 2000 a 2006	- Emprego, - Salários, - PIB <i>per capita</i>	- Positivo - Nulo - Positivo
Irffi, Araújo e Bastos (2019)	Municípios	IBGE, MI	2000 a 2010	- PIB <i>per capita</i> (proxym da renda <i>per capita</i>) - Estoque de postos de trabalhos formais	Positivos para todos os indicadores

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 4: Literatura empírica sobre os efeitos do FNE a partir de modelos com de Equilíbrio Geral Computável (EGC)

Autor(es)	Nível do estudo	Fonte dos Dados	Período	Indicadores de impacto	Efeito
Nascimento e Haddad (2017)	Estados	IBGE, IPEA	2000 a 2011	<ul style="list-style-type: none"> - PIB real, - Consumo real das famílias, - Gastos reais com investimento, - Balança comercial (Exportações – Importações), - Índice de preços do PIB, - Índice de Gini Locacional do PIB, - Índice de Williamson do PIB per capita, - Estoque de capital 	Positivos para todos os indicadores
Gonçalves (2017)	Estados e Regiões	BNB	2006 a 2015	<ul style="list-style-type: none"> - Variação da produção para setores selecionados, - Variação da remuneração dos fatores primários de produção, - Variação dos preços reais para setores selecionados, - Variação percentual dos componentes do PIB pela ótica da demanda, - Variação do bem-estar das famílias 	Positivos para todos os indicadores
Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Estados	IBGE e BNB	2014 a 2025 ⁽²⁾	<ul style="list-style-type: none"> - PIB real - Consumo das famílias - Investimento - Emprego - Índice de <i>Gini</i> 	Positivos para todos os indicadores

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Por fim, três estudos (Nascimento e Haddad, 2017; Gonçalves, 2017; e, Ribeiro et al., 2020) fazem uso de modelo Equilíbrio Geral Computável (EGC) e encontram efeitos positivos do FNE sobre um conjunto de indicadores econômicos dos estados da região Nordeste e sobre a região como um todo. Importante destacar que Ribeiro *et al.* (2020) faz simulações dos efeitos do FNE para 2025, mais especificamente, eles consideram projeções econômicas das variáveis e, por isso, apresenta resultados *ex ante*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recursos dos Fundos Constitucionais são repassados por meio do Tesouro Nacional e pelo Ministério da Integração Nacional a partir da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Do total arrecadado desses tributos, 3% são destinados aos Fundos, dividindo-se em 1,8% para o FNE, 0,6% para o FNO e 0,6% para o FCO. A operação financeira dos recursos dos fundos constitucionais é de competência do Banco do Nordeste (BNB) para FNE, do Banco da Amazônia (BASA) para o FNO, e do Banco do Brasil (BB) para FCO.

O FNE por ser o maior fundo constitucional e por receber o maior volume de recursos, é o objeto de estudo desta dissertação, que tem como objetivo analisar a literatura de avaliação do Fundo para discutir tanto os indicadores considerados pela literatura empírica, quanto o uso de técnicas de avaliação.

Em relação os indicadores, pode-se inferir que o FNE apresenta impacto sobre o emprego (estoque e contratação), massa salarial e o PIB *per capita*. No entanto, não foi observado efeito do FNE sobre o salário dos trabalhadores com vínculos formais. Também foi possível perceber que os recursos do fundo afetam o consumo das famílias, os gastos reais com investimento, a balança comercial (Exportações – Importações) e os índices de preços do PIB, de Gini Locacional do PIB e de Williamson do PIB *per capita*. Além desses indicadores, o FNE também possui efeito sobre o estoque de capital.

Em termos metodológicos, pode-se constatar o uso de técnicas não experimentais, *ex post*, como o PSM e regressão modelos com variável instrumental para captar a heterogeneidade dos efeitos nos municípios.

Também foi possível verificar o uso de modelos de dados em painel com efeito fixo, painel dinâmico e com efeito *threshold*; entretanto, a maior parte destes estudos não fazem uso de grupos de controle para aferir os resultados e impactos dos repasses dos Fundos sobre indicadores econômicos.

E, por fim, foram catalogados estudos que utilizam modelos de equilíbrio geral computável, os quais permitem simular o efeito dos recursos do FNE sobre uma gama de indicadores estaduais e da região Nordeste. Importante destacar que um destes estudos realiza uma avaliação *ex ante*, ao considerar projeções econômicas das variáveis.

Diante destes resultados e da magnitude de recursos destinados ao FNE, pode-se dizer que mais estudos são necessários para analisar a questão dos efeitos econômicos e sociais do fundo, principalmente, utilizando técnicas que permite realizar inferência causal como, por exemplo, diferenças em diferenças, LATE, efeito dose resposta via *propensity score generalizado*, regressão descontínua e controle sintético.

De uma forma geral, pode-se dizer que avaliações têm sido realizadas sobre os efeitos causais dos empréstimos dos Fundos Constitucionais em termos de resultados e impactos econômicos e sociais ao longo de três décadas de existência. Contudo, faz-se necessário destacar que a literatura ainda precisa apresentar mais evidências sobre os efeitos sociais do fundo, bem como sobre a redução da pobreza, da desigualdade e do bem-estar da população. Além disso, é imperioso aprofundar estudos sobre os efeitos do FNE em mitigar a desigualdade entre e intraregiões. Portanto, esta deve ser uma linha de investigação em futuros trabalhos.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 4, out./dez. 2000.

ATLAS. **Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/#home/>>. Acesso em: 18 maio 2021.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de Survey**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BRASIL. Banco do Nordeste do Brasil. **Relatórios FNE: Relatório de Resultados e Impactos do FNE 2019**. Disponível em: < <https://www.bnb.gov.br/etene/relatorios-fne>> Acesso em 18 maio 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnica de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2000.

BRASIL. Secretaria de Gestão Pública. **Pesquisa de Satisfação**. Disponível em: < http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_de_pesquisa_de_satisfacao_-_versao_1.pdf>. Acesso em 18 maio 2021.

BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional **1ª Conferência Regional do Desenvolvimento Nacional**. Documento de Referência. MIN, Secretaria de Desenvolvimento Regional, Brasília, julho de 2012.

CAMBOTA, J. N.; VIANA, L. F. G. O impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no crescimento dos municípios: uma aplicação de painel dinâmico. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n.1, p. 20-46, jan./jun. 2019, p. 20 a 46.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

COHEN, Ernesto. **Avaliação de Projetos Sociais**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

COTTA, Tereza C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 2, abr./jun. 1998.

DANIEL, L. P. **Avaliação dos impactos socioeconômicos da política de crédito subsidiado do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)**. 2016. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Departamento de Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa/MG, 2016.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

GARCIA, Ronaldo C. **Avaliação de Ações Governamentais: pontos para um começo de conversa**. Brasília, IPEA/CENDEC, out., 1997.

GILBERT, G. Ronald, NICHOLLS, J. A. F. A mensuração da satisfação dos clientes do setor público. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 3, jul./set. 2000.

GONÇALVES, M. F. **Avaliação dos impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE):** Uma abordagem de equilíbrio geral. 2017. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Departamento de Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa/MG, 2017.

HOLANDA, A. N. C. Avaliação de Políticas Públicas: Conceitos Básicos, o caso do ProInfo e a Experiência Brasileira. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 8.,* Panamá, 2003. **Anais...** Panamá: CLAD, 2003.

IRFFI, G. D.; ARAÚJO, J. I. S.; BASTOS, F. S. Efeitos heterogêneos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste na região do semiárido. *In: MATA, Daniel da; FREITAS, Rogério Edivaldo; RESENDE, Guilherme Mendes. Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise do semiárido.* Brasília: Ipea, 2019, v. 4, p. 367 a 397.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil:** Conceitos fontes e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio de F. **Programas sociais:** efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MOORE, M. **Creating Public Value:** Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos.** 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

NEPP-UNICAMP-NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: Relatório Final. Campinas-SP, 1999.
Disponível em: <<https://www.paho.org/bra/dmdocuments/Sala5407.pdf>>.
Acesso em: 18 maio 2021.

NASCIMENTO, T. O.; HADDAD, E. A. **Análise do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste:** Uma Aplicação de Equilíbrio Geral Computável. Trabalho apresentado no 45º Encontro Nacional de Economia, Natal/RN, 2017.

OLIVEIRA, G. R.; MENEZES, R. T.; RESENDE, G. M. Efeito Dose Resposta do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) no estado de Goiás. **Nova Economia**, v.28, n.3, p.965-1000, 2018.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo:** Como o Espírito Empreendedor está transformando o Setor Público. Brasília: MH Comunicação; ENAP, 1994.

RESENDE, G. M. **Avaliação dos impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Texto para discussão nº 1918.

_____. Regional development policy in Brazil: a review of evaluation literature. **Redes**, v. 18, n. 3, p. 202-225, 2013.

_____. **Micro e Macroimpactos de Políticas de Desenvolvimento Regional: o caso dos empréstimos do FNE-Industrial no estado do Ceará.** Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Texto para discussão nº 1777.

RESENDE, G. M.; FILHO, L. A. S. Avaliação dos Impactos Econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): o caso da Bahia, 2004-2010. **Revista Desenhahia**, v. 11, n. 20, p. 29-58, Salvador, set. 2014.

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C.; FILHO, L. A. S. **Brasil: Dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).** Brasília: Ipea, 2015. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília, n. 11, jan./jun. 2015a.

_____. **Avaliação dos efeitos econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro Oeste:** Uma análise por tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional entre 1999 e 2011. Brasília: Ipea, 2015b. Texto para Discussão n. 2145.

RIBEIRO, L. C. S. *et al.* Regional funding and regional inequalities in the Brazilian Northeast. **Regional Science Policy e Practice**, Wiley Blackwell, ISSN 1757-7802, Azores-Portugal, v. 12, n. 1, fev. 2020, p. 43 a 59.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. *In:* RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política:** Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos:** Notas Introdutórias. 2003.

SEI - SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M.; NETO, R. M. S. **Avaliação Econômica dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO).** Brasília: Ipea, 2006. Texto para discussão nº 1207.

_____. Eficácia do Gasto Público: Uma Avaliação do FNE, FNO e FCO. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 89-125, jan-mar. 2009.

SILVA, D. F. C.; RESENDE, G. M. Efeito econômico espacial dos empréstimos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste no semiárido brasileiro. *In:* MATA, D.; FREITAS, R. E.; RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil:** uma análise do semiárido. Brasília: Ipea, 2019, v. 4, p. 297 a 325.

SOARES, S.; PIANTO, D. M. Metodologia e resultados da avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **Texto para Discussão**, n. 994, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0994.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

SOARES, R. B.; SOUSA, J. M. P.; NETO, A. P. Avaliação de Impacto do FNE no Emprego, na Massa Salarial e no Salário Médio em Empreendimentos Financiados. **Revista Economia do Nordeste (REN)**, Fortaleza, v. 40, n. 01, jan-mar, 2009.

SOARES, R. B. *et al.* Avaliações de impacto e eficiência das empresas beneficiadas pelo FNE: geração de emprego, massa salarial e salário médio 2000-2008. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2014a. **Avaliação de Políticas e Programas do BNB**, n. 13.

_____. Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste del Brasil: efectos diferenciados sobre el crecimiento económico de los municipios. **Revista de la Cepal**, v. 113, p. 183-201, ago./2014b.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STN - SECRETÁRIA DO TESOUREIRO NACIONAL / SICONFI/FINBRA - **Finanças do Brasil**. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 18 maio. 2021.