



UFAM

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA MULTI-INSTITUCIONAL DE
POS-GRADUAÇÃO EM BIOTECNOLOGIA - PPGBIOTEC**

**IMPLANTAÇÃO DA INDÚSTRIA DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E
COSMÉTICOS - HPPC NO ESTADO DO AMAZONAS: ESTUDO DE CASO**

FERNANDO SANTOS FOLHADELA

Manaus – Amazonas

2013



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA MULTI-INSTITUCIONAL DE
POS-GRADUAÇÃO EM BIOTECNOLOGIA - PPGBIOTEC**

**IMPLANTAÇÃO DA INDÚSTRIA DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E
COSMÉTICOS - HPPC NO ESTADO DO AMAZONAS: ESTUDO DE CASO.**

FERNANDO SANTOS FOLHADELA

Tese apresentada ao Programa Multi-Institucional de Pós-graduação em Biotecnologia da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, como requisito para obtenção do título de Doutor na área de concentração de Gestão em Biotecnologia.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Guajarino de Araújo Filho

CO-ORIENTADOR: Prof. Dr. José Odair Pereira

**Manaus – Amazonas
2013**

Tese apresentada ao Programa Multi-Institucional de Pós-Graduação em Biotecnologia (PPGBOTEC), da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, como requisito para a obtenção do título de Doutor na área de concentração de Gestão em Biotecnologia.

F664a Folhadela, Fernando Santos.

Implantação da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumes e
Cosméticos - HPPC no Estado do Amazonas: estudo de caso. /
Fernando Santos Folhadela. Manaus: UFAM, 2013.

152 p.: il.color: 30 cm

Orientador: Prof. Dr. Guajarino de Araújo Filho

Co-Orientador: Prof. Dr. José Odair Pereira

Tese (Doutorado em Biotecnologia) - Universidade Federal
do Amazonas, Faculdade de Estudos Sociais.

1. Biotecnologia. 2. Indústria de Cosméticos. 3. Avaliação de
Políticas Públicas. 1. Araújo Filho, Guajarino (Orient.) 2. Pereira,
José Odair (Co-orient.) 3. Universidade Federal do Amazonas. 4.
Título.

CDU (2007): 606:665.5(811.3)(043.2)

FERNANDO SANTOS FOLHADELA

**IMPLANTAÇÃO DA INDÚSTRIA DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E
COSMÉTICOS - HPPC NO ESTADO DO AMAZONAS: ESTUDO DE CASO.**

Tese apresentada ao Programa Multi-Institucional de Pós-Graduação em Biotecnologia (PPGBOTEC), da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, como requisito para a obtenção do título de Doutor na área de concentração de Gestão em Biotecnologia.

Aprovado em 28 de junho de 2013

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Valdir Florêncio da Veiga
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Dimas José Lasmar
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Renilson Rodrigues da Silva
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Niomar Lins Pimenta
Universidade Federal do Amazonas

DEDICATÓRIA

À minha família. O meu maior orgulho, o meu maior tesouro.

À minha mãe Regina (in memorium). Pelo exemplo de vida que me deixou, pelos valores que me transmitiu, pela dedicação, honestidade e amor com que se houve ao longo de sua vida, na minha vida.

À minha esposa Lúcia. Como prova de meu amor a quem se doou inteiramente para que eu, nossas filhas e filho pudessem e tivessem tempo, paz e harmonia, para construirmos nossas vidas profissionais e principalmente vivenciarmos os valores cristãos de uma verdadeira Família.

Às minhas filhas Stella Regina, Lúcia Fernanda e Márcia Raquel, ao meu filho Igor, às minhas netas Ana Luiza e Fernanda e aos meus netos Pedro Henrique, Paulo Vitor e Artur e aos meus genros Júlio e Paulo, pela compreensão que sempre tiveram em relação à minha ausência ao longo deste estudo, que em muitas das vezes me fez esquecer suas existências. Perdão; mas saibam e não esqueçam nunca, que eu amo muito vocês.

AGRADECIMENTOS

É hora de agradecer.

De início, minha reverência a Deus. Sua infinita misericórdia me concedeu a vida e a preservou após submissão de uma cirurgia invasiva e crítica de revascularização do miocárdio, quando tudo parecia perdido. Agora, nesta etapa final do Doutorado, nas noites traiçoeiras, quando a cruz mais pesou, com fortes tentações de desistência, dobrei o joelho pedindo mais uma vez a sua ajuda e Ele foi uma luz presente e constante nessa trajetória de vida. Cabe dizer: Meu Senhor e meu Deus, Obrigado por tudo.

À minha tia Conceição Rodrigues dos Santos (*in memorium*), que antes de sobrinho, me considerou um filho amado e em quem soube incutir a importância do saber;

Aos meus queridos orientadores, Prof. Dr. Guajarino Araújo Filho e Prof. Dr. José Odair Pereira, que, antes de Doutores, são seres humanos iluminados, que se ocupam em transferir, com humildade, seus conhecimentos para que as futuras gerações tenham maior consciência do verdadeiro sentido do saber. Esta Tese está impregnada de suas reflexões e observações sempre pertinentes. O Dr. Guajarino, mesmo distante geograficamente, por conta de grave enfermidade, sempre esteve perto. Foi um privilégio tê-los como Orientadores e mais do que isto, poder desfrutar de suas intelectualidades e amizade. Obrigado de coração meus amigos;

Aos professores, na pessoa do Prof. Doutor Valdir Florêncio da Veiga, em nome do qual agradecemos a todos pelo empenho e zelo na transmissão do conhecimento;

Aos coordenadores e colaboradoras (es) do Programa Multi-Institucional de Pós-Graduação em Biotecnologia (PPGBIOTEC), da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, na pessoa dos Prof. Dr. Spartaco Astolfi Filho, Prof. Dr. Edmar Vaz de Andrade, Prof.^a. Isabel da Mota Pontes, Nubiane Freitas, Elzimar Pacheco Braga e demais membros do grupo PPGBIOTEC, que assumiram suas missões e funções como um sacerdócio ao longo de todo o nosso convívio;

À FUCAPI, na pessoa da Dra. Isa Assef dos Santos, que nos disponibilizou tempo, garantiu nosso salário e incentivou diuturnamente para a conclusão deste doutorado. Permitimo-nos salientar alguns colegas que serviram de “espelho”, pelo exemplo de busca do conhecimento e outros que, de várias formas, me ajudaram “mesmo” neste bom combate: Niomar Lins Pimenta, Augusto César Barreto Rocha, Max Fortunato Cohen, Valdemir de Carvalho Barros, Eldiza da Costa Silva, Cinthia da Cunha Mendes, Raphael Barbosa Grosso, Mário Jorge Monteiro de Almeida, Maria Gerciane (Anne) Tavares da Costa, Sônia Iracy Lima Tapajós, Francisca Dantas Lima, Rodrigo Frayha, Gláucio Bentes Gonçalves e Silvana Fernandes;

À Suframa, na pessoa da Dra. Flávia Skrobot Barbosa Grosso, ex-superintendente do órgão, pelo financiamento dos Cursos de Pós-Graduação junto à UFAM e por acreditar que o futuro da Amazônia passa necessariamente pela geração do conhecimento.

Aos amigos (as) da Suframa, Oldemar Iank, Gustavo Adolfo Igrejas Filgueiras, Abelardo Rodrigues da Costa Junior, José Lopo de Figueiredo Filho, Raimundo Sampaio de Souza, Cecília Ramos Mendes da Paz, Elilde Mota de Menezes e João Paiva, pelo acolhimento,

carinho e empenho com que se houveram no fornecimento de documentos, dados e informações, além do incentivo para identificar as circunstâncias envolvidas sobre o assunto estudado;

A Universidade Federal do Amazonas, pela visão e missão de gerar conhecimento e talentos.

Aos colegas de turma que nos deixaram ao longo da jornada, em especial o amigo e irmão *Francisco Raimundo da Silva*, que diariamente nos incentivava para a conquista de mais esta titulação, e que de certeza continua, em um patamar mais elevado, torcendo por nós;

Aos colegas de turma que nos acompanharam neste bom combate, pela compreensão, discussão dos trabalhos e incentivo, principalmente o meu grande amigo sempre presente nos meus momentos de “fraqueza”: *Dr. Francisco Elnó Bezerra Herculano*. Obrigado meu irmão.

RESUMO

O presente trabalho está centrado em um estudo de caso sobre a Implantação da Indústria de Produtos de Higiene Pessoal, Perfumes e Cosméticos – HPPC, no Estado do Amazonas, que, dado sua relevância, não poderia ficar obscurecido, desprezando a importância do tema. O estudo registra que com a fixação da Nova Política Industrial e de Comércio Exterior, a estrutura produtiva do Modelo Zona Franca de Manaus, passou a exigir um conjunto mínimo de operações denominado “Processo Produtivo Básico – PPB”, de modo a caracterizar a efetiva industrialização de um determinado produto na área incentivada. Esse processo produtivo estabelecido pela Lei nº 8.387/91 e regulamentado pelo Decreto nº 783, de 25 de março de 1993, fixou e estabeleceu o PPB para quinze produtos, sendo o Anexo X, aquele que fixou as regras para a indústria de HPPC. De um modo geral, a transição inicialmente traumática para o novo modelo de produção foi sendo superada e os resultados alcançados ao longo dos 46 anos de existência da ZFM têm sido positivos. No caso específico da indústria de HPPC, as mudanças introduzidas na legislação pela Nova Política reforçaram a expectativa de que esta indústria se beneficiaria com a atração de novas empresas. Os resultados apontados pelo estudo sugerem que o fato do seu conteúdo ter sido fortemente influenciado pelo viés político, não ter havido sincronização entre os interesses nacionais e regionais, a baixa relevância do setor frente a outros de maior capacidade de geração de emprego e renda e o posicionamento contrário das grandes empresas que se sentiram ameaçadas com a possibilidade do surgimento de um setor concorrente sediado na ZFM, foram elementos que fizeram da Política estabelecida, não ser capaz de atrair um número significativo de empresas para a região e motivaram questionamentos básicos e a realização do presente estudo de caso. O estudo permitiu conhecer, descrever, avaliar e explicar o processo de elaboração da Política em questão e os seus resultados quanto à sua eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade. A sistematização do estudo, suas conclusões e contribuições deverão possibilitar o aperfeiçoamento quando da elaboração de políticas públicas, ao tempo em que abre oportunidades para a realização de novas pesquisas.

Palavras-Chave: Avaliação de Políticas Públicas. Gestão. Biodiversidade. Cosméticos.

ABSTRACT

This work focuses on a case study on the Implementation of Industry toiletries, Perfumes and Cosmetics - HPPC, Amazonas state, which, given its importance, could not be obscured, disregarding the importance of the topic. The study notes that with the establishment of the New Industrial Policy and Foreign Trade, the productive structure of Model Manaus Free Zone, now requires a minimal set of operations called "Basic Productive Process - PPB", in order to characterize the effective industrialization of a particular product in the area encouraged. This production process established by Law No. 8.387/91e regulated by Decree No. 783 of March 25, 1993, fixed and established the PPB for fifteen products, and Annex X, who set the rules for the industry HPPC. In general, the transition to the new traumatic first production model has been surpassed, and the results achieved over the 46 year life of ZFM is positive. In the specific case of HPPC industry, changes in legislation introduced by New Politics reinforced the expectation that the industry would benefit from the attraction of new businesses. The results presented in the study suggest that the fact that its contents have been heavily influenced by political bias, there was no synchronization between national and regional interests, the low relevance of the sector compared to other larger capacity to generate income and employment and placement Unlike large companies that were threatened with the possibility of the emergence of an industry competitor based on ZFM, were elements that made the policy established, not being able to attract a significant number of companies to the region and led to basic questions and the realization of this case study. The study provided, describe, evaluate and explain the process of drafting the policy in question and its results as to its effectiveness, efficiency, effectiveness and sustainability. The systematization of the study, its findings and contributions will enable the improvement when devising public policies at the time opens opportunities for new research.

Keywords: Evaluation of Public Policies. Management. Biodiversity. Cosmetics.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	-	Produtos que tiveram PPB estabelecido pelo Decreto nº 783/93.....	24
Quadro 2	-	Empresas de HPPC com Projetos Aprovados na Suframa.....	27
Quadro 3	-	Indicadores Econômicos e Sociais da ZFM.....	28
Quadro 4	-	Atividades do Modelo do Processo Político.....	53
Quadro 5	-	Matriz de Análise do Processo Político.....	54
Quadro 6	-	BRICS – Projeção Consumo de HPPC para 2015	78
Quadro 7	-	Faturamento Nominal e Mão de Obra Ocupada da ZFM e do Setor Eletroeletrônico - Período de 1990 a 1994.....	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	-	Tipos de Análise de Política.....	45
Tabela 2	-	Mercado Consumidor Mundial de HPPC / Dez Principais Países – Período 2011 e 2012.....	77
Tabela 3	-	Número de empresas existentes de HPPC - Por Unidade da Federação - 2002 e 2012.....	79

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	-	Tipologia para a realização de Estudo Avaliativo (<i>Evaluation Study</i>)..	44
Figura 2	-	Modelo Institucional.....	49
Figura 3	-	Modelo Racional.....	51
Figura 4	-	Modelo Incremental.....	52
Figura 5	-	Modelo de Grupos.....	55
Figura 6	-	Modelo de Elite.....	56
Figura 7	-	Modelo de Opção Pública.....	58
Figura 8	-	Modelo Sistêmico.....	59
Figura 9	-	Triângulo das Tendências Avaliativas	66
Figura 10	-	Estrutura da Estratégia Metodológica.....	91

LISTA DE ABREVIATURAS

ABIHPEC	Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal e Cosméticos
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
C&T	Ciência e Tecnologia
CAM-I	<i>Computer Aided Manufacturing-Internacional</i>
CAS	Conselho de Administração da Suframa
CBA	Centro de Biotecnologia da Amazônia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CGPRO	Coordenadoria Geral de Planejamento e Programação Orçamentária
CIEAM	Centro da Indústria do Estado do Amazonas
COISE	Coordenadoria de Informações Socioeconômicas
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
DIMPE	Distrito de Micro e Pequena Empresa “Ozias Monteiro”
EUA	Estados Unidos da América
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
GT-PPB	Grupo Técnico Interministerial de Análise de PPB
HPPC	Higiene Pessoal, Cosméticos e Perfumes
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
INPA	Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISO 9000	International Organization for Standardization
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Turismo e Comércio Exterior
MIR	Ministério da Integração Regional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PI	Portaria Interministerial
PIM	Polo Industrial de Manaus
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNEP	Política Nacional de Educação Profissional
PPA	Plano Plurianual da União
PPB	Processo Produtivo Básico
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada
REDEBIO	Rede de Pesquisas em Biocosméticos
SAP	Superintendência Adjunta de Planejamento
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Sustentável
SEFOR	Secretaria de Desenvolvimento e Formação Profissional
SEPLAN	Secretaria de Planej. e Desenvolv. Econômico do Estado do Amazonas
Suframa	Superintendência da Zona Franca de Manaus
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1 Contextualização e Justificativas	17
1.2 Objetivos	20
1.3 Delimitações e Hipótese	21
1.4 Organização dos Capítulos	21
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1 Legislação e aspectos socioeconômicos e ambientais da ZFM	23
2.2 Avaliação de Políticas Públicas.....	29
2.2.1 O que são Políticas Públicas	29
2.2.2 O que é uma Pesquisa Avaliativa.....	30
2.2.3 O que compreende uma Avaliação de Políticas Públicas	31
2.2.4 A avaliação e suas interações.....	34
2.2.5 O objetivo ou escopo de uma Avaliação	35
2.2.6 As funções básicas de uma avaliação.....	36
2.2.7 Desafios e complexidade dos instrumentos avaliativos	37
2.2.8 Alerta aos Pesquisadores	38
2.2.9 A importância da Pesquisa Avaliativa	40
2.2.10 Utilização dos resultados de uma Avaliação	41
2.2.11 As Formas de Abordagem.....	43
2.2.12 Tipologia de um estudo avaliativo.....	43
2.2.13 Momento de realização de uma avaliação.....	45
2.2.14 Quem realiza a avaliação	46
2.2.15 Os Modelos conceituais	46
2.2.15.1 Modelo Institucional	48
2.2.15.2 Modelo Racional	49
2.2.15.3 Modelo Incremental	51
2.2.15.4 Modelo Sondagem Mista.....	52
2.2.15.5 Modelo de Processo.....	53
2.2.15.6 Modelo de grupos	54
2.2.15.7 Modelo da Elite	56
2.2.15.8 Modelo de Teoria de Jogos.....	57
2.2.15.9 Modelo de Opção Pública	57
2.2.15.10 Modelo Sistêmico	58

2.2.16 O ciclo das Políticas Públicas	60
2.2.17 Critérios avaliativos de uma Política Pública.....	61
2.2.18 As relações de poder e decisão	64
2.2.19 Tendências da pesquisa avaliativa	65
2.3 Gestão.....	67
2.4 Cosméticos	76
2.5 Biodiversidade	80
3. METODOLOGIA.....	84
4. RESULTADOS	92
4.1 Formulação da Política Pública.....	92
4.1.1 Na visão dos Empresários.....	92
4.1.2 Na visão dos Formuladores e Especialistas.....	98
4.2 Implementação da Política Pública	112
4.2.1 Na visão dos Empresários.....	112
4.2.2 Na visão dos Formuladores e Especialistas.....	114
4.3 Avaliação da Política Pública.....	118
4.3.1 Na visão dos Empresários.....	118
4.3.2 Na visão dos Formuladores e Especialistas.....	119
5. CONSIDERAÇÕES, CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÕES	124
5.1 Considerações iniciais.....	124
5.2 Conclusões.....	125
5.3 Contribuições	127
REFERÊNCIAS	129
ANEXOS	140

Apenas 4% do Universo corresponde à matéria e à energia que nós podemos perceber (e que formam as galáxias, planetas e seres). Todo o resto, 96%, supostamente é preenchido por coisas estranhas: a energia escura e a matéria escura, que não somos capazes de ver. (ROGER PENSORE, 2013).

1 INTRODUÇÃO

O obscurecimento de fatos ligados à história do desenvolvimento socioeconômico da região amazônica pode ser comparado a um acontecimento cósmico, o eclipse solar, fenômeno que ocorre quando a Lua se coloca entre o Sol e a Terra, ocultando completamente a sua luz.

O presente estudo de avaliação da Política Pública de Implantação da Indústria de Produtos de Higiene Pessoal, Perfumes e Cosméticos – HPPC no Estado do Amazonas vem contribuir com dados e informações sobre a realidade do tema, que, de forma análoga ao fenômeno cósmico, poderia ficar obscurecido, haja vista a ausência de estudos desta natureza, desprezando a relevância do tema.

Na linha do tempo dos acontecimentos e etapas envolvidas neste estudo, entender a sequência dessa implantação exigiu uma análise da legislação pertinente, demandou a sistematização de uma abordagem avaliativa, o estabelecimento de uma metodologia e a identificação da modalidade de pesquisa utilizada, de modo que o conhecimento gerado contribua para a melhoria do processo de elaboração de Políticas Públicas.

1.1 Contextualização e Justificativas

A Amazônia Ocidental passou a ser percebida como alvo de políticas públicas de desenvolvimento regional por meio de iniciativa pontual: a criação da Zona Franca de Manaus (ZFM), criada pela Lei nº 3.173, de 06 de junho de 1957 como um Porto Livre e reformulada pelo Decreto-Lei nº 288, de 27 de fevereiro de 1967.

O Decreto, ao regulamentar a Zona Franca de Manaus – ZFM estabeleceu uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais à produção, com a finalidade de gerar no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário com condições econômicas que permitissem o seu desenvolvimento, face às desvantagens locais existentes.

Esta ação política instituiu, no período de 1967 a 1975, um modelo de desenvolvimento industrial, cuja estrutura produtiva estava caracterizada pelo estímulo à substituição de importações de bens finais, com liberdade de importação de insumos de modo

a formar um mercado interno consumidor. O desafio era o de promover modificações substanciais na integração econômica e social da Região.

No período de 1975 a 1990, a estrutura produtiva vigente no modelo ZFM foi modificada pelo Decreto-Lei nº 1.435 de 16 de dezembro de 1975 e sistematizada pelo Decreto nº 96.760 de 23 de setembro de 1988, que estabeleceu uma estrutura que ficou conhecida como “Índice Mínimo de Nacionalização”, fixando, inclusive, limites máximos globais anuais de importação, o chamado contingenciamento.

Na década de 1990, com a fixação da Nova Política Industrial e de Comércio Exterior, a estrutura produtiva do Modelo passou a exigir um conjunto mínimo de operações denominado “Processo Produtivo Básico – PPB”, de modo a caracterizar a efetiva industrialização de um determinado produto na área incentivada.

Este processo produtivo foi estabelecido pela Lei nº 8.387 de 30 de dezembro de 1991 e sua regulamentação pelo Decreto nº 783, de 25 de março de 1993, que fixou e estabeleceu o PPB para quinze produtos, inclusive para a indústria de HPPC.

É importante esta visibilidade das mudanças ocorridas nas estruturas produtivas impostas ao Modelo, pois isto afetou diretamente as empresas em operação, em todos os setores existentes, já que implicou em mudanças tecnológicas, de processo, de perda de competitividade, necessidade de redução de custos e outras adequações necessárias para que estas empresas se recuperassem dos impactos causados pelas mudanças e voltassem a ocupar espaço no mercado.

Os resultados econômicos e sociais alcançados ao longo dos 46 anos de existência da ZFM demonstram que, de um modo geral, as modificações exigidas para a integração do Modelo à Política Industrial do país e a promoção do desenvolvimento da Região, graças aos esforços das instituições e empresas aqui sediadas têm sido positivas, haja vista os números constantes dos indicadores econômicos e sociais publicados pela Suframa.

No caso específico da indústria de HPPC, as mudanças introduzidas na legislação reforçaram a expectativa de que esta indústria se beneficiaria com a atração de novas empresas, por dois motivos primordiais:

- A existência do potencial considerável da biodiversidade amazônica, conforme registra Albagli (2001), ao afirmar que as últimas extensões contínuas de florestas tropicais úmidas estão situadas na Amazônia e que o estoque genético desta biodiversidade está estimado em 1/3 do total planetário. Significa dizer que a região abriga cerca de 60.000 espécies de plantas (das quais 30.000 de plantas superiores,

sendo mais de 2.500 espécies de árvores) e

- A existência de um mercado consumidor forte indicando o Brasil como sendo o terceiro mercado consumidor mundial de produtos de HPPC, com um volume de recursos movimentados da ordem de US\$ 42,0 bilhões em 2011 e 2012, sinalizando um mercado em ascensão e uma participação da ordem de 9,6%.

Corroborando com as informações acima, as projeções da ABIHPEC sobre o consumo de HPPC pelos BRICs para 2015, coloca o Brasil como o primeiro na lista desses países, com um consumo previsto da ordem de US\$ 50,5 bilhões, contra US\$ 33,7 bilhões da China, o que reforça ainda mais as expectativas do setor.

Com relação ao consumo *per capita*, o Brasil também se destaca, liderando o ranking, com US\$ 249,00, o que representa quatro vezes a média mundial de US\$ 60,40. A China tem o consumo per capita de US\$ 24,80, representando 10,0% do consumo brasileiro.

Apesar das expectativas e das potencialidades do setor de HPPC no Estado do Amazonas, os resultados obtidos não foram satisfatórios, principalmente quando se considera que ao longo do período do estudo, compreendido entre dezembro de 1991, quando da promulgação da Lei nº 8.387, até dezembro de 2012, somente dez empresas de pequeno e médio porte apresentaram projetos junto à Suframa para se implantarem na ZFM dos quais seis deles se encontram cancelados.

Estes números sugerem que a Política estabelecida não foi capaz de atrair um número significativo de empresas para a região e motivaram questionamentos básicos listados a seguir e que constituem a problemática deste estudo:

- Quais as razões de tão baixo número de empresas regionais terem demandado sua implantação no setor de HPPC na ZFM?
- Por que empresas nacionais e estrangeiras do segmento não instalaram suas unidades fabris na ZFM?
- Existiram conflitos de interesses quando da elaboração da Política e demais instrumentos legais?
- A gestão dos incentivos não foi suficiente para atrair e manter empresas?
- Que motivações paralelas poderiam ter impactado na atração e instalação dessas empresas na ZFM?

Encontrar respostas a estas questões geram motivações científicas de uma pesquisa avaliativa e justificam a realização deste estudo, pois como toda ação política envolve a

aplicação de recursos humanos, financeiros e materiais, devem, segundo Belloni (2007), ser sistematicamente avaliadas nas questões de sua relevância e adequação. Esta sistematização, na teoria do conhecimento desenvolvida por Borges (2007, p. 58-59), significa:

[...] julgar, estimar, medir, classificar, ordenar, ponderar, aferir ou analisar criticamente o mérito, o valor, a importância, a relevância ou a utilidade de algo ou alguém.

Outro argumento que fortalece e justifica a realização do estudo, reside no novo ambiente de transparência que está se instalando no país e que, através de toda uma legislação, determina a divulgação, pela Internet, de dados e informações da administração pública, concede direito ao cidadão ao acesso a informação dos atos públicos, além de obrigar e responsabilizar os gestores públicos pelos seus atos.

Este estudo, sob o ponto de vista teórico, tem a intenção de se tornar uma contribuição sistematizada sobre a avaliação de políticas públicas e, quanto à sua contribuição prática, oferecer um instrumento de consulta que sirva de ponto de apoio aos elaboradores e avaliadores de políticas.

1.2 Objetivos

Em sintonia com os três momentos do processo avaliativo indicados por Saul (1988), quais sejam, i) a descrição da realidade, ii) a crítica desta realidade e iii) a criação coletiva, o presente estudo avaliativo pretende, com seus resultados e conforme Hoffmann (1991) identificar, compreender e reorganizar o saber sobre o assunto. Para tanto foram definidos os seguintes objetivos:

Objetivo geral:

Avaliar a Política Pública de estímulo à implantação da indústria de Higiene Pessoal, Cosméticos e Perfumes – HPPC no Estado do Amazonas.

Objetivos específicos:

1. Avaliar a eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade da Política Pública estabelecida;
2. Identificar possíveis contribuições sistematizadas sobre avaliação de políticas públicas; e

3. Oferecer um instrumento de consulta que sirva de ponto de apoio aos elaboradores, avaliadores e gestores de Políticas Públicas, ao tempo em que pode contribuir para estimular o desenvolvimento do Bionegócio no Estado do Amazonas.

1.3 Delimitações e Hipótese

Para a elaboração do estudo, foram definidos alguns parâmetros de modo a delimitar a realização da avaliação proposta:

- Quanto ao aspecto geográfico o estudo contemplou o Estado do Amazonas, considerando os projetos tramitados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa;
- Quanto ao aspecto legal o estudo considerou:
 - Os efeitos da Lei nº 8.387/91, que exigiu o novo Processo Produtivo Básico – PPB para a industrialização na ZFM;
 - Os efeitos do Decreto Nº 783, de 25 de março de 1993, que fixou e estabeleceu o PPB,
 - Os efeitos da PI de nº 141, de 13 de agosto de 2002, que fixou as participações quantitativas mínimas de matéria prima oriunda da fauna e da flora regional e
 - Os efeitos da PI nº 842, de 27 de dezembro de 2007, que revogou a PI nº 141/02 e estabeleceu as participações em valor agregado e quantitativo mínimo das matérias primas.
- Quanto ao período de avaliação: o período considerado foi de dezembro de 1991, quando da promulgação da Lei nº 8.387/91, até dezembro de 2012.

A lógica predominante para a fixação da hipótese levantada neste estudo é a de que, do conhecimento, análise e interpretação dos fatos envolvidos na Política Pública estabelecida para a implantação da indústria de HPPC no Estado do Amazonas, possam ser avaliadas sua eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade.

1.4 Organização dos Capítulos

A estrutura do estudo consiste em um mosaico que está fragmentado em seis unidades interativas denominadas de capítulos e considera, no primeiro, a apresentação dos aspectos introdutórios que caracterizam o estudo, incluindo a definição do tema, a

contextualização e as questões para discussão, os objetivos geral e específico, as hipóteses de trabalho, justificativas, delimitação, relevância para com a construção de contribuições para com o tema escolhido e a estrutura do estudo.

No segundo capítulo registra-se a imersão no estado da arte, com a identificação, revisão e análise do referencial teórico;

O terceiro capítulo apresenta uma descrição sobre a metodologia utilizada no estudo;

O quarto capítulo destaca a imersão no conteúdo das respostas contidas nos formulários da pesquisa;

O capítulo quinto registra as conclusões, contribuições e sugestões para um eventual aperfeiçoamento quando da elaboração de Políticas Públicas, ao tempo em que abre oportunidades para pesquisas futuras. Finalmente o estudo destaca a bibliografia sobre o assunto utilizada ao longo do trabalho, que permitiu o conteúdo aqui expresso.

Nem tudo o que pode ser contado conta, e nem tudo que conta pode ser contado. Einstein (1879- 1955).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Avaliar as Políticas Públicas de estímulo à implantação da indústria de Higiene Pessoal, Perfumes e Cosméticos – HPPC, no Estado do Amazonas é o objetivo geral deste estudo.

A condição transdisciplinar do estudo demandou a imersão em assuntos como a Legislação e os aspectos socioeconômicos e ambientais da ZFM, Avaliação de Políticas Públicas, Gestão, Cosméticos e Biodiversidade, na certeza de que através dessa condição, a compreensão da complexidade presente no estudo permitisse a unidade do conhecimento, o alcance dos objetivos propostos e a sua sistematização.

A visão moderna de avaliação de políticas públicas é entendida modernamente, como uma fonte geradora de conhecimentos e agregação de valor para a sociedade e que, nas palavras de Belloni (2000), consiste em instrumentalizar o conhecer, o compreender, o orientar e o aperfeiçoar ações de indivíduos ou grupos envolvidos no processo de elaboração de Políticas Públicas.

Como um processo, a sistematização de uma pesquisa avaliativa demanda interação entre vários atores heterogêneos dos mais diferentes campos de atuação, sendo fundamental que estes (pesquisadores, elaboradores e a sociedade), percebam e assimilem elevados padrões de comunicação.

A razão para isto reside na interação transdisciplinar (tecnologia da informação, biotecnologia, eletrônica, medicina, administração, design etc.), de modo a que este conjunto de conhecimentos gere uma capacidade de aprendizado e compreensão necessários para alcançar os objetivos desejados (BONACCORSI, 2008).

Neste contexto, o referencial teórico pesquisado e utilizado no estudo está assim embasado:

2.1 Legislação e aspectos socioeconômicos e ambientais da ZFM

A análise documental sobre a Legislação do modelo Zona Franca de Manaus – ZFM, envolvendo Leis, Decretos, Portarias, Resoluções e outros documentos relacionados com o estudo têm o seu marco referencial inicial com a Lei nº 3.173 de 06 de junho de 1957 que foi

ampliada pelo Decreto-Lei nº 288 de 28 de fevereiro de 1967.

Esta análise se deteve nas mudanças das estruturas produtivas que vigoraram ao longo dos 46 anos de existência da ZFM.

Inicialmente, o modelo estimulou a produção com foco na substituição de importações de bens finais, propiciando inclusive a liberdade de importação de insumos; em seguida a estrutura estabelecida se deu por meio do “Índice Mínimo de Nacionalização”, que fixou limites máximos globais anuais de importação, o chamado contingenciamento.

E, finalmente, em função da Nova Política Industrial e de Comércio Exterior, a estrutura produtiva se baseou no “Processo Produtivo Básico – PPB”, que passou a exigir um conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, de modo a caracterizar a efetiva industrialização de um determinado produto na área incentivada.

Em função do objeto do estudo, a análise focou os efeitos e implicações gerados pelos seguintes documentos:

- Lei nº 8.387/91, que exigiu o novo Processo Produtivo Básico – PPB para a industrialização na ZFM;
- Decreto nº 783/93, que fixou e estabeleceu o PPB para 15 (quinze) produtos – (Quadro 1) abaixo:

Quadro 1 – Produtos que tiveram PPB estabelecido pelo Decreto nº 783/93.

ANEXO	PRODUTO	ANEXO	PRODUTO
I	Componentes	II	Telejogos, Cartuchos para Telejogos e Cartas de Jogar
III	Relógios	IV	Máquinas de Costura
V	Fitas Cassete de Áudio e de Vídeo Gravadas e não Gravadas	VI	Placas de Circuito Impresso Montadas
VII	Produtos de Plástico e Isopor	VIII	Bens de Informática
IX	Brinquedos de Tecido com Enchimento, Brinquedos Mecânicos, Eletromecânicos e Eletroeletrônicos e Brinquedos Injetados de Plástico e Zamak	X	De Perfumaria, de Toucador e Preparados e Preparações Cosméticas
XI	Aparelho de Áudio e de Vídeo	XII	Fotocopiadoras
XIII	Veículos Automóveis para Transporte de Mercadorias e Jipes	XIV	Bicicletas, Ciclomotores, Motocicletas e Motonetas
XV	Bola para Tênis de Mesa e de Quadra e Raquetes para Tênis de Mesa, de Praia e de Quadra		

Fonte: Elaborado pelo autor (Decreto nº 783, de 25 de março de 1993).

- O Decreto nº 783/93 também exigiu das empresas, a implantação de Sistema da Qualidade baseado nas regras fixada pela Associação Brasileira de Normas

Técnicas (ABNT) e a apresentação, à Suframa, de laudos técnicos emitidos por instituições independentes, relativamente ao PPB e ao Sistema da Qualidade. Para o Sistema da Qualidade, os laudos só poderiam ser expedidos por institutos credenciados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro);

- Portaria Interministerial de nº 141/02, que fixou as participações quantitativas mínimas de matéria prima oriunda da fauna e da flora regional;
- Portaria Interministerial nº 842/07, que revogou a Portaria Interministerial nº 141/02 e estabeleceu as participações em valor agregado e quantitativo mínimo das matérias primas;
- Parágrafo 6º do Art. 7º da Lei nº 8.387/91 ao estabelecer o fato de que a fixação dos processos produtivos básicos seria resultado de proposta conjunta dos órgãos competentes do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, da Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa). O referido parágrafo estabeleceu, também, que o prazo máximo para a fixação de um PPB seria de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de vigência da referida lei e deveria estar associado a um produto específico e não a uma empresa fabricante. Diz ainda o parágrafo que, esgotado este prazo, a empresa titular do projeto de fabricação poderia requerer à Suframa a definição do processo produtivo básico provisório, que seria fixado em até 60 (sessenta dias) pelo Conselho de Administração da Suframa – CAS, *ad referendum* do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e da Secretaria da Ciência e Tecnologia;
- Decreto nº 3.800/01 que definiu que a coordenação destes Grupos seria exercida pelo representante do MDIC, a fiscalização da execução dos PPBs seria efetuada, em conjunto, pelo MDIC e MCT e que esses, ao final do processo, elaborariam laudo de fiscalização específico, sendo que os Ministérios poderiam realizar, também, a qualquer tempo, inspeções nas empresas para verificação da regular observância dos PPBs;
- Decreto nº 4.401, de 1º de outubro de 2002, que em seu Art. 4º vem confirmar a criação dos GT-PPB e, em seu Art. 5º, estabelecer que a fiscalização da execução dos PPBs continuaria com o MDIC, mas que, por delegação deste, poderia ser realizada pela Suframa;

- Decreto nº 6.008 de 29 de dezembro de 2006, em seu Art. 15º, estabelecendo que competiria aos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência e Tecnologia a fixação dos processos produtivos básicos, no prazo máximo de cento e vinte dias, contado da data da solicitação fundamentada da empresa interessada, devendo ser publicados em Portaria Interministerial os processos aprovados, bem como os motivos determinantes do indeferimento.

O Art. 18º da referida Lei estabeleceu que a fiscalização passaria a ser de competência da Suframa, podendo o MDIC, sempre que julgasse necessário, realizar inspeções nas empresas para verificação do seu fiel cumprimento.

- Decreto nº 5.906, de 26 de setembro de 2006, que em seu Art. 20º, mantém os Grupos de Trabalho e no seu § 2º estabelece que o seu funcionamento seria definido mediante Portaria Interministerial do MDIC e MCT.
- Portaria Interministerial nº 170, de 05 de agosto de 2010, que disciplina a composição e o funcionamento dos Grupos de Trabalho e regulamenta os procedimentos de análise e aprovação dos PPBs;

Foram importantes, também, para o entendimento do contexto, algumas condições estabelecidas ao longo de toda a legislação, como, por exemplo, o fato de que a proposta para definição ou alteração de um PPB é de iniciativa da empresa interessada, e que, juntamente com os Ministérios e a Suframa, em um processo negocial, buscariam a forma de atingir o máximo valor agregado nacional na produção de um determinado produto, por meio do adensamento da cadeia produtiva, observando a realidade da indústria brasileira.

Outro aspecto considerado na análise da legislação foi quanto à existência, composição, finalidade e coordenação dos Grupos Técnicos Interministeriais de Análise de PPB (GT-PPB).

A linha do tempo registra que estes Grupos Técnicos foram oficialmente criados por meio do Art. 6º do Decreto nº 3800, de 20 de abril de 2001, que estabelecia que estes Grupos fossem compostos por representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), com a finalidade de examinar, emitir parecer e propor a fixação, alteração ou suspensão de suas etapas.

Todo este referencial legal orientou a coleta de dados e informações junto à Suframa, de modo a permitir a elaboração do Quadro nº 02 - Empresas de HPPC com Projetos Aprovados na Suframa, revelador de que, mesmo antes da fixação do PPB pelo Decreto nº

783/93, já existiam duas empresas com projetos aprovados junto à Suframa: Amazon Ervas – Laboratório Botânico Ltda e Essencial Arte em Perfumaria Ltda.

Quadro 2 – Empresas de HPPC com Projetos aprovados na Suframa

Nome da empresa	Linha de Produção	Data de Aprovação do Projeto	Situação
Amazon Ervas – Laboratório Botânico Ltda.	Preparações para cabelo (xampu) e preparações para cabelo (condicionador)	12.09.91	Em atividade
Essencial Arte em Perfumaria Ltda.	Colônia líquida, odorizador de ambiente.	18.11.91	Cancelada
Magama Industrial Ltda.	Lapachol (óleo essencial de pau-rosa) e óleo essencial (exceto de pau rosa e copaíba) standard.	13.12.00	Em atividade
Amazon Biotechnology Ind. Farmacêutica Ltda.	Água de colônia, creme nutritivo para a pele e óleo aromático para banho.	16.05.03	Cancelada
Pronatus do Amazonas Indústria e Comércio de Produtos Fármaco - Cosméticos Ltda.	Linha capilar, linha corpo, linha de higiene bucal, linha de mãos e pés, linha de massagem corporal, linha de unhas, linha filtro solar e bronzeador, linha repelente de insetos e linha rosto/face)	26.11.04	Em atividade
S.A. Pharmakos e Cosméticos Ltda.	Xampu, sabonete, óleos naturais, loção hidratante, gel, condicionador e bronzeadores	28.04.06	Em atividade
Amazongreen Indústria e Comércio de Cosméticos e Perfumaria da Amazônia Ltda.	Condicionador de cabelos gel, óleo aromático para banho hidratante, perfume standard, preparações para pele gel de limpeza (esfoliante), sabonete líquido e xampu líquido.	19.09.08	Cancelada
Amazombio Indústria e Comercio Ltda.	Água de colônia, creme nutritivo para pele e óleo aromático para banho.	08.06.09	Cancelada
Amazon Cosméticos Ltda.	Perfumes (extratos), água-de-colônia, cremes de beleza, cremes nutritivos e loções, xampus, outras preparações capilares, preparações para barbear e outros desodorantes corporais.	06.10.09	Cancelada*
Anavilhanas Indústria e Comércio de Cosméticos Ltda.	Óleo essencial (exceto de pau rosa e copaíba), cremes e loções tônicas, preparações para banho, água de colônia, extratos vegetais (exceto aromáticos naturais para bebidas não alcoólicas) e preparações para cabelo.	05.11.09	Cancelada

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Suframa/ SAP/CGPRO/COISE – Março (2013).

*A empresa teve seu primeiro projeto aprovado em 07.04.00 que foi cancelado e o segundo em 06.10.09 que também foi cancelado por não cumprimento de exigências estabelecidas pela Suframa.

O Quadro permitiu também identificar que uma empresa, a Magama Industrial Ltda,

se habilitou junto à Suframa, antes da regulamentação da Portaria nº 141/02; três empresas, a Amazon Biotechnology Ind. Farmacêutica Ltda, a Pronatus do Amazonas Indústria e Comércio de Produtos Fármaco - Cosméticos Ltda e a S.A. Pharmakos e Cosméticos Ltda foram implantadas ao longo da vigência da Portaria nº 141/02 e quatro empresas, a Amazongreen Indústria e Comércio de Cosméticos e Perfumaria da Amazônia Ltda, a Amazombio Indústria e Comercio Ltda, a Amazon Cosméticos Ltda e a Anavilhanas Indústria e Comércio de Cosméticos Ltda sob a égide da Portaria Interministerial N° 842/07.

Este contexto corrobora com o pensamento de Paiva (2003), ao salientar que o Modelo, ao longo de sua existência, tem uma relevância vital para a economia do estado do Amazonas, principalmente para a cidade de Manaus, conforme registra o Quadro nº 02 abaixo, destacando o número de empresas existentes, número de empregos gerados, salários pagos, investimentos fixos realizados, faturamento, arrecadação etc., mas não registra, em seus indicadores, ação a favor do fomento de empresas regionais com produtos locais, assim como não existe, na Suframa, uma área específica para promover o desenvolvimento e o acompanhamento de atividades industriais ligadas a produtos regionais.

O fato revela uma fragilidade do modelo atual, que poderia estar estimulando a diversidade em outras plataformas industriais, como a produção de produtos naturais da biodiversidade amazônica.

Quadro 3 – Indicadores Econômicos e Sociais da ZFM

Indicadores	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Nº de Empresas Instaladas	400	400	400	480	550	600	660
Nº de Empresas (Sistema Ind.	316	346	366	417	419	427	466
Investimentos Produtivos (US\$ bilhões)	2,09	2,09	3,45	5,55	7,92	9,28	10,05
Empregos Diretos (média mensal)	57.812	57.812	79.448	98.666	106.91	103.66	120.184
Faturamento (US\$ bilhões)	9,10	9,10	14,19	22,75	30,10	35,21	37,53
Tributos Federais Arrecadados (US\$	3,39	3,39	5,73	6,85	9,86	10,66	12,35
Tributos Totais Arrecadados (US\$	5,67	5,67	8,76	10,85	15,32	18,58	21,10
Compras Nacionais (US\$ bilhões)	0,99	0,99	1,36	2,19	3,67	3,34	2,84
Compras Regionais (US\$ bilhões)	1,37	1,37	2,45	3,82	4,25	3,88	4,44
Exportações realizadas (US\$ bilhões)	1,02	1,02	1,08	1,48	1,19	1,04	0,87
Compras do Exterior (US\$ bilhões)	2,58	2,58	3,76	5,92	8,56	10,18	11,14
Salários pagos (US\$ Milhões)	182,72	182,72	291,44	612,68	840,39	922,37	1.152,41
Salários Médios Pagos (US\$ 1,00)	297,72	297,72	346,89	572,01	722,75	827,74	859,78
Encargos e Benefícios Sociais (US\$	237,61	237,61	351,04	651,85	927,01	1.046,0	1.300,79

Fonte: Elaborado pelo Autor com base nos dados da Suframa/SAP/CGPRO/COISE.

2.2 Avaliação de Políticas Públicas

2.2.1 O que são Políticas Públicas

Política Pública é um conceito muito presente na vida democrática de países desenvolvidos e em desenvolvimento, principalmente nos discursos políticos e movimentos sociais, mas que precisa ser entendido na essência de seu conceito (AZEVEDO, 2012).

É fato que não existe somente uma única definição e muito menos uma melhor definição do que seja Política Pública. Na compreensão de Canela Junior (2011), Políticas Públicas são todos os atos legislativos e administrativos necessários à satisfação dos direitos sociais e compete ao Poder Legislativo e Executivo, no campo de suas competências constitucionais, a obrigatoriedade de promover formal e materialmente a sua irradiação.

Sob esta visão, o sentido pleno das políticas públicas estaria circunscrito ao poder Legislativo e Executivo, Grinover (2010), reconhecendo o fato que as demandas individuais podem, também, promover efeitos coletivos e direitos sociais, suscita a necessidade da tutela jurídica processual a todos estes direitos consagrados.

Em um estudo patrocinado pela UNESCO, Paz e Espina (2011) sugerem um conceito para as Políticas Sociais, demonstrando, todavia, que essas estão contidas nas Políticas Públicas e estão intimamente inter-relacionadas. Segundo os autores, qualquer definição de política social tributada a uma determinada filosofia política, deve ser entendida como uma proposta para se buscar uma sociedade melhor do que a existente, focada na distribuição de bens públicos e deve ser o ponto central e inseparável da agenda do debate político, bem como um objeto de estudo cada vez mais relevante para a América Latina.

É este conceito de interdependência de interesses sociais com efeitos coletivos que Kingdon (1995) apud Bucci (2006, p. 39) fixou sua compreensão sobre política pública como sendo, de maneira simplificada, um conjunto de processos, os quais devem contemplar no mínimo: i) a definição de uma agenda; ii) a especificação de alternativas; iii) a tomada de decisão e iv) a implementação da decisão.

Esta compreensão levou Bucci (2006, p. 39) a ampliar o seu entendimento sobre políticas públicas, no sentido de que a ação governamental regulamentada deve coordenar os meios à “[...] disposição do estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, fixando objetivos definidos; expressando a seleção de prioridades; reservando os meios necessários à sua realização e estabelecendo prazos para o alcance dos resultados esperados.

Para Azevêdo (2012) as Políticas Públicas devem ser entendidas como as ações

desencadeadas pelo Estado, nas suas três esferas, visando o bem estar coletivo e podem ser articuladas em parcerias públicas e privadas. Por representarem diversas forças sociais, às vezes antagônicas, se faz necessário entender que as decisões acabam por privilegiar determinados setores, nem sempre voltadas à maioria da população brasileira.

Souza (2006, p. 20-45) em artigo que revisa a literatura sobre Políticas Públicas, apresenta o conceito de Lasswell (1951) como sendo a mais conhecida: “[...] decisões e análises sobre políticas públicas implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença isto faz”. A autora destaca ainda outros conceitos:

- Mead (1995): Um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.
- Lynn (1980): Um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.
- Peters (1986): É a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, que influenciam na vida do cidadão.

Segundo a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (2006), as Políticas Públicas representam decisões de caráter geral que indicam caminhos e objetivos estratégicos governamentais, de modo a neutralizar descontinuidades administrativas, ao tempo em que potencializa a disponibilidade dos recursos, a partir do momento em que comunica de forma expressa e acessível à sociedade as intenções do governo traduzidas em programas, projetos e atividades.

No entendimento de Heidemann e Salm (2010), são as Políticas Públicas, que, com suas decisões emanadas por meio de programas, projetos, processos e expedientes governamentais e ainda a participação de outros atores sociais, acabam por promover o desenvolvimento de uma sociedade e o ordenamento das instituições político-administrativas. Derani (2006) corrobora com o entendimento quando afirma que as Políticas Públicas implicam no desencadeamento de ações e decisões administrativas que surgem a partir de uma construção normativa.

2.2.2 O que é uma Pesquisa Avaliativa

A literatura está repleta de definições sobre pesquisas de avaliação. Clarke e Dawson (2005, p. 1-9) consideram várias citações que são destacadas abaixo:

- Coleta sistemática de informações sobre as atividades, características e resultados dos programas para reduzir as incertezas, melhorar a eficácia e tomada de decisões em relação aos resultados dos programas e o que os está afetando (PATTON, 1986).
- Tipo de pesquisa política, concebida para ajudar as pessoas a fazer escolhas sábias a respeito do futuro. Uma avaliação não pretende substituir a experiência dos tomadores de decisão e nem efetuar um julgamento, mas oferecer evidências e informações sistemáticas com imparcialidade e as perspectivas do programa (WEISS, 1990).
- Aplicação sistemática de pesquisa avaliativa de programas de intervenção social sobre a sua conceituação, implementação e utilidade (ROSSI e FREEMAN, 1993).

As considerações contidas em Clarke e Dawson (2005) apontam que as primeiras experiências de pesquisa de avaliação geraram a suposição de que os formuladores de políticas e gestores de programas seriam destinatários agradecidos pelas informações recebidas por parte dos avaliadores e que prontamente baseariam suas decisões sobre as conclusões dos estudos, fazendo supor que os programas bem avaliados continuariam a ser apoiados e aqueles que tivessem efeitos negativos identificados seriam corrigidos ou até mesmo descontinuados.

2.2.3 O que compreende uma Avaliação de Políticas Públicas

Feller (2003) afirma que uma avaliação é uma construção teórica que deve ser considerada como uma modalidade de aprendizagem, capaz de gerar uma teoria credível e disposta a ser alterada caso não reflita a realidade. Deve permitir a ampliação do referencial teórico, pois a avaliação é uma oportunidade de interpretar e compreender a realidade do complexo ambiente socioeconômico.

Cohen e Franco (2008), ao indicarem a necessidade de elevação do grau de racionalidade das políticas, acabam por considerar que as avaliações de projetos governamentais devem ter um papel central neste processo de racionalização, o que vem concordar com o dizer de Aguillar e Ander-Egg (1994, p. 17-18), de que a avaliação se destina a “identificar, obter e proporcionar” dados e informações que permitam ajuizar o mérito de um programa ou de um conjunto de atividades que se realizam.

Este juízo de valor defendido por Aguillar e Ander-Egg (1994) coincide com a

concepção da Organização das Nações Unidas – ONU, contida em Sohm (1985), sobre o sentido da avaliação. A organização afirma que avaliação é um processo que tenta determinar o mais sistemática e objetivamente possível, a relevância, efetividade e impacto das atividades, em função de objetivos específicos. E acrescenta ainda que avaliação é um aprendizado e uma ferramenta orientada para a ação e gestão dos processos organizacionais, voltados para a melhoria do planejamento das atividades atuais e futuras, da programação e da tomada de decisão.

A teoria desenvolvida por Luckesi (2000, p. 85-87) sobre o que são as Políticas Públicas agrega o entendimento de que essas, quando de suas avaliações, deveriam ser entendidas como “[...] um ato acolhedor, integrativo e inclusivo”. Destaca o autor que toda avaliação deve ser distinta de julgamento, pois não se trata de distinguir o certo do errado, “[...] incluindo o primeiro e excluindo o segundo”. A avaliação vem para ajuizar sua qualidade, de modo a suportar mudanças necessárias. À semelhança de um diagnóstico, objetiva sanar doenças, incluir e não excluir.

Na visão da UNESCO (2002), a avaliação é um processo que se destina a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo de organização para melhorar as atividades que estão em andamento e auxiliar a administração no planejamento, programação e decisões futuras.

Para a UNICEF (1990), apud Costa e Castanhar (2003), avaliação é um exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos.

Holanda (2003) considera uma avaliação como um procedimento sistemático para identificação e análise de dados e informações, visando os resultados de uma Política, de modo a aferir sua relevância, eficiência, eficácia e sustentabilidade frente aos objetivos estabelecidos quando de sua elaboração.

Socher (2008) alerta que as Políticas Públicas deveriam receber avaliação prévia por parte de seus elaboradores, já que muitas delas se apresentam de forma compulsória no processo de desenvolvimento social, às vezes de forma indesejada e também pelo fato de poder gerar consequências imprevisíveis, originando riscos de efeitos não desejáveis, a exigir medidas corretivas, quando não o seu cancelamento.

Uma avaliação pode ser considerada como uma ação que instrumentaliza o

conhecimento, a compreensão, a orientação e o aperfeiçoamento de processos individuais ou de grupos e deve ser entendida como uma sistemática a ser observada, que permita o entendimento de todo o contexto e suas dimensões, tendo em vista o seu aperfeiçoamento (BELLONI, 2007).

O pensamento de Belloni (2000) corrobora com o pensamento de Stephanou (2005, p. 127-160) quando este afirma que avaliar políticas públicas contribui “[...] para aumentar a racionalidade dos gestores na tomada de decisões, conseguindo, dentro do possível, solucionar os problemas e aperfeiçoar a utilização dos recursos”. Para ele, a “[...] avaliação se revela um instrumento importante na orientação de resultados mais efetivos e um marco para a realização de projetos futuros”.

A compreensão de avaliar deve ser entendida como um processo natural, instintivo e assistemático para conhecer, compreender e orientar atividades de indivíduos ou grupos de indivíduos, de modo a evitar riscos e obter sucesso nas suas realizações. Avaliar é, portanto, resultado de uma necessidade instintiva de sobrevivência e é considerada por Belloni (2007), como um procedimento avaliativo de caráter informal, adequado e suficiente quando se trata de uso individual, mas inadequado e insuficiente quando realizado para avaliações de programas e políticas de grande impacto social.

As avaliações de grande impacto social ou de magnitudes de efeito coletivo, com características e dimensões de um programa ou política pública, exigem procedimentos de natureza mais formal, mais sistematizados e que, nas palavras de Belloni (2007), recebem o nome de avaliação formal ou sistemática.

Esta avaliação a que se refere Belloni (2007) envolve todo um processo sistematizado de análise de um programa, de uma política, de modo a que permita a compreensão do contexto em que se insere a ação, suas dimensões e implicações tendo em vista o seu aperfeiçoamento, ou seja, a construção da avaliação deve contemplar os processos de formulação, implementação e a avaliação dos resultados obtidos em um contexto histórico e social.

Nestas circunstâncias, Aguilar e Ander-Egg (1994) consideram a avaliação na dimensão de uma intervenção social e a necessidade de utilização de procedimentos apoiados em métodos científicos, com a finalidade de identificar e obter informações aptas de modo a permitir e justificar o julgamento do mérito e o valor do objeto da intervenção.

As Políticas devem ser avaliadas no seu todo, entendido aí os objetivos, as estratégias e os resultados, pois este conjunto só poderá ser compreendido quando se conhece todas as

articulações envolvidas no seu contexto, dinâmica e temporalidade (CARVALHO, 1998).

Para Thoenig (2000, p. 55-57) essas articulações vêm ao encontro do aperfeiçoamento da capacidade de aprender como conduzir mudanças bem-sucedidas e definir resultados alcançáveis nos campos da eficiência e eficácia públicas, já que avaliar é uma atividade “[...] dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes, a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos”.

Legovini (2010), com a experiência de consultora do Banco Mundial, sustenta e desperta para a reflexão de que a avaliação deve estar voltada para o futuro e não olhando para trás, pois, o que se busca, é a melhoria dos programas e a constituição de instituições capazes de construir e gerir políticas públicas que contribuirão para elevar a capacidade do governo de aprimorar suas ações.

Finalmente, cabe registrar as considerações de Contandriopoulos et al (1997, p. 31) que consideram avaliação como a realização de:

[...] um julgamento de valor a respeito de uma intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões. Este julgamento pode ser resultado da aplicação de critérios e de normas (avaliação normativa) ou se elaborar a partir de um procedimento científico (pesquisa avaliativa).

Os autores registram assim, uma distinção entre avaliação normativa e pesquisa avaliativa. Consideram a avaliação como sendo a atividade que “[...] consiste em fazer um julgamento sobre uma intervenção, comparando os recursos empregados e sua organização (estrutura), os serviços ou os bens produzidos (processo), e os resultados obtidos, com critérios e normas”, enquanto que a pesquisa é considerada,

[...] como o procedimento que consiste em fazer um julgamento *ex-post* de uma intervenção usando métodos científicos. Mais precisamente, trata-se de analisar a pertinência, os fundamentos teóricos, a produtividade, os efeitos e o rendimento de uma intervenção, assim como as relações existentes entre a intervenção e contexto no qual ela se situa.

2.2.4 A avaliação e suas interações

As articulações referenciadas no tópico acima, na visão de Bach (2012:67-84), distinguem três grandes áreas de interação com a avaliação, elevando várias questões relacionadas com as diferentes dimensões avaliativas:

- A primeira é a área de formulação de políticas e decisores políticos: neste sentido avaliação é uma fornecedora de análise e de resultados que ajudam a preparar, analisar, monitorar, avaliar, alterar objetivos e metas além dos instrumentos de política. Em termos práticos, estudos avaliativos são, na maioria das vezes,

ordenados por decisores políticos para avaliar a política ou por *insiders* externos para criar *benchmarks* com outras políticas, por exemplo;

- A segunda área é a institucional, onde o que é avaliado é o desempenho das atividades, do processo, as práticas e os modos de organização adotada, muito embora parte desta instrumentalização seja determinada e influenciada por decisões políticas;
- A terceira área consiste na interdisciplinariedade das disciplinas ligadas à avaliação, principalmente no que concerne às ciências sociais. As disciplinas podem ser conectadas porque os estudos avaliativos dependem delas para a formação de uma base teórica, abordagens gerais, as metodologias e técnicas etc., ou porque outras disciplinas são "vizinhas" do assunto avaliado e também são mobilizados pelos decisores políticos, a fim de obter *insights* sobre suas ações, o ambiente em que essas ações são decididas e implementadas e os efeitos dessas ações.

2.2.5 O objetivo ou escopo de uma Avaliação

Belloni (2007) salienta que o objetivo de uma avaliação é a de identificar seus pontos positivos, apontar seus equívocos e insuficiências na busca de seu aperfeiçoamento ou mesmo reformulação. Para a autora, a avaliação deve ser entendida, tanto por parte de seus formuladores e executores quanto por parte dos demais atores sociais envolvidos, como uma prática necessária para se buscar informações sobre os processos e resultados alcançados e, assim, poder promover a melhoria da política implementada (autoconhecimento), bem como para a continuidade da política quanto a ajustes ou mesmo adequações em suas ações (formulação de subsídios).

Estudos realizados por Dagnino (2002) indicam que o escopo das avaliações vai muito além da abrangência dos estudos realizados, isto porque a política pública estabelecida pode influenciar e afetar a vida de muitas pessoas quer seja por tudo o que os governos fazem ou deixam de fazer e também pelos impactos gerados sobre a sociedade.

O contexto permite afirmar que o escopo da Análise de Política vai muito além dos estudos e decisões emanadas dos analistas, mesmo porque a política pública pode influenciar a vida de toda uma sociedade, afetada por problemas da esfera pública (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e resultados de políticas públicas sempre envolvem vários grupos sociais e constitui objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes

agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um locus privilegiado de expressão.

Na visão de Wildavsky (1979) apud Dagnino (2002), a Análise de Política tem por objetivo encontrar problemas e identificar soluções que possam ser aplicadas e deve recorrer a contribuições de outras disciplinas, de modo a que possa interpretar sua natureza, ação temporal, causas e consequências daquela ação, principalmente no que diz respeito ao processo de formulação de política.

Quanto ao tipo de questionamento contido no escopo da avaliação, Cotta (1998, p. 103-124) advoga a existência de três enfoques:

1. Avaliação de processos: tem por objetivo identificar dificuldades que possam ocorrer no processo definido, suportando, periodicamente, correções ou adequações para a melhoria da eficiência produtiva do programa. Está mais voltada para o dimensionamento da gestão do programa;
2. Avaliação de resultados: tem por objetivo identificar em que medida o programa alcançou seus objetivos sobre a clientela atendida, bem como a sinalização de possíveis modificações na situação-problema que indicou a formulação do programa após ter sido iniciado. É uma avaliação mais pertinente, por envolver juízo de valores e de suporte para decisão sobre a política, pois visa responder de forma objetiva se o programa funcionou ou não, assim como influenciar a continuação do programa ou formulação de outros;
3. Avaliação de impactos: tem por objetivo identificar em que medida o programa alcançou seus objetivos, suas metas, impactos e reflexos de uma mesma intervenção, em contexto mais amplo do que uma avaliação de resultados.

Ferreira et al (2010) ressalta a importância de se atentar para o *timing* político de uma avaliação, pois por mais transparente que possa ser o governo, geralmente estão sujeitos a pressões eleitorais, o que pode conflitar com o rigor técnico das avaliações quanto ao objetivo da política. Deve-se ter em conta que o objeto da avaliação é o de melhorar o desempenho da ação governamental e não o de alimentar embates político eleitoreiros.

2.2.6 As funções básicas de uma avaliação

A função básica de uma avaliação é a sua capacidade de influenciar a ação pública estabelecida, na medida em que indica a continuidade, as possíveis correções de rumos e até mesmo a eliminação de uma determinada política pública, dentro de um período de governo ou em distintos governos, já que a avaliação deve ampliar o universo de informações e conhecimento daquilo que tem ou não efetividade em termos sociais e econômicos (FERREIRA et al, 2010).

Quanto às funções básicas que devem ser consideradas em uma avaliação de políticas públicas, Derlien (2001, p. 105-124) considera a existência de três funções:

1. Informação: institucionalizado nos anos 60 em resposta às questões sobre o funcionamento das políticas, alcance dos objetivos desejados, consequências não intencionais, seus efeitos positivos ou negativos e possibilidades de como implementar melhorias;
2. Alocação: institucionalizada nos anos 80, tendo em vista as questões sobre eficácia alocativa de recursos, possibilidade de corte de programas ou mesmo limitação de recursos em função dos resultados negativos obtidos, reorganização de programas para tornar seus resultados mais positivos e até mesmo as consequências de privatização de algumas atividades públicas.
3. Legitimação: não vinculada a uma fase específica da institucionalização das avaliações, seu papel fundamental está ligado ao contexto político que evidencie e justifique uma decisão governamental.

Uchimura e Bosi (2002, p. 1561-1568) em suas reflexões sobre legitimação, consideram que como consequência da "[...] lei de ferro das falhas metodológicas da avaliação", é mais difícil provar que as políticas são eficazes que o contrário. Neste sentido, é mais fácil deslegitimar politicamente uma política pública que legitimá-la realmente, sob a justificativa de escassez de recursos fiscais para sua viabilização.

Frey (2000, p. 211 a 259) considera que estas funções têm a ver com o conteúdo da avaliação e elenca três situações:

1. Quanto ao sistema político: no intuito de identificar a qualidade do governo na garantia e proteção do bem estar da sociedade;
2. Quanto à análise das forças políticas: tendo em vista o processo decisório, e Quanto aos resultados produzidos: no sentido de avaliar se as contribuições contribuíram para a solução dos problemas indicados.

O autor salienta ainda que a literatura sobre Análise Política (*policy analysis*) diferencia o seu conteúdo em três dimensões:

1. A dimensão institucional - “polity”: relacionada à ordem política delineada pelo sistema jurídico, portanto relacionada à estrutura institucional político-administrativo do sistema;
2. A dimensão processual - “politics”: relacionada ao processo político e que envolve não só o caráter conflituoso, mas à imposição de objetivos, conteúdos e decisões de distribuição da política; e
3. A dimensão material - “policy”: relacionada aos conteúdos dos programas políticos, questões técnicas e operacionais políticas.

Ao fornecer essa diferenciação, o autor particulariza categorias que podem ser proveitosas na definição do escopo da pesquisa avaliativa, alertando, todavia que, na realidade estas dimensões são interdependentes, portanto se influenciando mutuamente.

2.2.7 Desafios e complexidade dos instrumentos avaliativos

O primeiro desafio para a realização de um estudo avaliativo é a possibilidade de institucionalizar o processo, combinando-o de forma adequada com as atividades de formulação e implementação da política. Duas dimensões estão relacionadas a esta questão: a

primeira diz respeito ao conteúdo ou requisito da avaliação, quando da elaboração da política; a segunda com a organização geral do processo de avaliação (BACH, 2012).

A complexidade dos instrumentos de política, dos efeitos que elas geram e do processo durante o qual esses efeitos são gerados, torna crucial a apresentação de uma "prova incontestável", diante da impossibilidade de uso de um único número e um único método avaliativo, capaz de englobar toda complexidade. Pouco se espera que, em um futuro próximo, se possa ter uma figura metodológica simplista que contemple esta possibilidade.

Bach (2012) salienta que há uma necessidade fundamental de usar diferentes conceitos, metodologias e perspectivas e, conseqüentemente, a adoção de abordagens interdisciplinares ou multidisciplinares como parte da resposta do lado da oferta dos estudos avaliativos, e, de outro lado, os decisores políticos, compreendendo o lado da demanda, devam estar abertos para a utilização dos resultados das avaliações que dependem de diferentes disciplinas.

O âmbito dos resultados de estudos avaliativos engloba duas forças: de um lado, a diversidade de temas e níveis de avaliação, que empurra o estudo para uma "pesquisa acadêmica orientada" e a proliferação de estudos avaliativos, com longo prazo de desenvolvimento; pelo outro lado, uma orientação mais prática é apoiada por políticos, com tendência para pedir informações simples, sistemáticas e rapidamente disponíveis.

A busca do equilíbrio entre estas questões deve então ser encontrada entre abordagens sistemáticas, exploratórias, padronizadas, simples e de investigação orientada para o estudo em questão. Além disso, o desafio não é só ter os dois tipos de estudos coexistentes, mas, acima de tudo, o de garantir um ciclo de realimentação entre eles, de modo a que os estudos exploratórios de hoje, alimentem a sistemática mais simples do amanhã (BACH, 2012).

2.2.8 Alerta aos Pesquisadores

A dimensão da intervenção, os procedimentos utilizados, a metodologia e estabelecimento prévio dos resultados esperados de uma política, na visão de Acurcio et al (1991, p. 50-53) auxiliam e servem de alerta ao pesquisador quando da construção de uma pesquisa avaliativa, quando da definição metodológica, na maioria das vezes rígida nos seus conceitos e geralmente exigida em todo o processo. Os alertas compreendem:

- [...] não há uma pergunta-chave ou um caminho metodológico padrão por trás de toda a avaliação de programas sociais, pois não existe uma verdade única na esfera dos fenômenos sociais [...]

- [...] dependendo do postulado teórico assumido, encaminhar-se-á em uma ou outra direção e se selecionarão algumas dimensões para análise, em detrimento de outras [...] e
- [...] o que torna científica uma avaliação não é a descoberta de uma única verdade e, sim, o esforço para verificar observações e validar o seu significado ou os seus diferentes significados.

Minayo (1992, p. 26-29) adverte os pesquisadores para os três obstáculos que podem afetar uma análise eficiente e os demais critérios avaliativos. São eles:

- A ilusão do pesquisador em perceber, numa primeira análise ou visão, que a realidade dos dados se apresenta de forma cristalina a seus olhos. O autor alerta que quanto maior a “familiaridade” do analista em relação ao assunto, maior poderá ser a sua ilusão quanto à obviedade dos resultados, o que pode acarretar conclusões equivocadas ou superficiais;
 - O envolvimento do pesquisador com os métodos e técnicas, a ponto de não perceber a realidade presente nos dados pesquisados, o que poderá levar o pesquisador a não considerar a dimensão exata da pesquisa, uma vez que a dimensão maior para ele está nos procedimentos metodológicos; e
 - A dificuldade do pesquisador em articular as conclusões em função dos dados apresentarem informações mais amplas ou mais abstratas, gerando um conflito entre a fundamentação teórica e a prática da pesquisa.
- Salienta ainda o autor que o pesquisador não pode esquecer as três finalidades integradas e complementares de uma pesquisa analítica:
- O estabelecimento da compreensão dos dados coletados;
 - A confirmação ou não dos pressupostos considerados nas perguntas formuladas e
 - A ampliação do conhecimento sobre o assunto pesquisado e contextualizado.

Quanto à relação do analista e sua capacidade de interpretação do poder de decisão, a teoria compreende três níveis:

1. Do ‘ator racional’, na qual o analista, em sua investigação, considera como unidade de análise os atos e decisões da política em coerência com as metas e objetivos definidos;
2. Do ‘comportamento organizacional’, na qual o analista, em sua investigação, considera como unidade de análise os atos e decisões da política como um produto organizacional, entendido como um padrão de comportamento da organização implementadora de decisão;
3. Da ‘política governamental’ ou ‘burocrática’, na qual o analista, em sua investigação, considera como unidade de análise as percepções, as motivações, as posições, o poder e as manobras dos atores políticos de decisão. A decisão se explicaria quando fosse determinado: quem fez; o que fez; a quem fez.

Dagnino (2002, p. 1-56) identifica três tipos de postura de analistas:

1. O ‘analista técnico’: o foco da análise está voltado para *policy-oriented*, portanto para a postura normativa, ou seja, com a determinação da política e não da análise do conteúdo da política (postura descritiva). É uma visão acadêmica e cuja isenção proporciona uma análise mais rigorosa;
2. O ‘analista político’: o foco da pesquisa está relacionado com a possibilidade em que essa lhe permita aumentar sua influência política;
3. O ‘analista empreendedor’: o foco da pesquisa está no interesse em usar os resultados da análise para influenciar a política, tornando-a mais aderente aos interesses da sociedade.

Sobre a questão da postura do analista, Dagnino (2002) salienta ainda que as análises neutras se constituem um mito, haja vista a análise ser sempre influenciada pela postura e valores do analista. O autor reforça o conceito de que a postura do analista deve considerar que a Análise de Política compreende não somente a melhoria do entendimento sobre a política e seu processo político, mas, também, prescrições visando a melhoria na elaboração das políticas.

O avaliador pesquisador deve ter a capacidade e a sensibilidade para, a cada estudo, saber como tratar os dados e informações coletadas, como forma explicativa de suporte às políticas e não como sujeitas a um julgamento (THOENIG, 2000).

2.2.9 A importância da Pesquisa Avaliativa

A importância da avaliação aplicada às políticas públicas se faz presente nas obras de Dye (1976), citado por Heidemann e Salm (2010, p. 30), já que a Análise de Política amplia o conhecimento da ação do governo e pode ajudar aos “fazedores de política” a melhorar a qualidade destas.

Cohen e Franco (2001, p. 10) ao abordar a importância das avaliações argumenta que, normalmente, se ignora o impacto que produzem os programas e projetos sociais sobre a população objeto da política. Regra geral se desconhece:

- Se os programas servem ou não servem;
- Se servem, quanto servem, como servem e em que medida se justifica o custo envolvido; e
- Quem se beneficia ou se prejudica com sua execução.

As contribuições de Aguilar e Ander-Egg (1994, p.m20-31) ao indicarem a importância das avaliações sobre políticas, salientam sobre as possibilidades de identificar, obter e proporcionar, de forma confiável, dados e informações relevantes sobre uma realidade. Estes aspectos foram muito importantes na realização do estudo, pois sinalizaram formas de assegurar juízo de valor sobre a política, de maneira a promover o conhecimento e a compreensão dos fatores relacionados ao êxito ou fracasso de seus resultados.

Dagnino (2002) e Belloni (2007) ao tratarem da importância da avaliação, consideram esta como um processo sistemático, no qual se vai avaliar um fato, uma realidade, uma atividade, que, ao final, pode e deve ser compreendida, contextualizada em todas as suas dimensões e implicações, tendo em vista estimular o aperfeiçoamento da política.

Em Dagnino (2002, p. 1-56) são encontradas citações de Dye (1976), segundo as quais avaliar Política é entender “[...] o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto

faz” e também de Ham e Hill (1993), ressaltando que o ponto forte da análise política reside na preocupação com aquilo que o governo faz. Isto implica dizer que a avaliação de Políticas Públicas deve considerar a possibilidade de controlar os passos de todo um processo estabelecido para conhecer, compreender, descrever, avaliar e explicar as causas e consequências da ação governamental estabelecida via edição de uma Política.

Ham e Hill (1993) apud Dagnino (2002, p. 1-56) sugerem que as implicações do fato político envolvem uma teia de decisões e não somente uma decisão e destacam três elementos importantes da política que devem ser considerados quando de sua análise:

- Política compreende uma teia de decisões e ações que alocam recursos;
- Política envolve instâncias que, articuladas, podem transformar o contexto no qual decisões serão tomadas;
- Política, em função da teia de decisões que encerra, é muito mais do que uma decisão única localizada no tempo.

2.2.10 Utilização dos resultados de uma Avaliação

Os resultados apresentados e a meritocracia de uma avaliação, segundo Faria (2005, p. 10), tem sua utilidade e interessa aos usuários potenciais de uma pesquisa avaliativa, que podem ser assim classificados:

- Aos técnicos e profissionais da pesquisa avaliativa;
- Aos financiadores da política, com seus programas e projetos;
- Aos gestores do alto escalão e aos beneficiários.

Esse grupo de atores, em muita das vezes, contribui para a melhor definição do escopo, da abrangência, metodologia e âmbito de divulgação dos resultados da avaliação.

Weiss (1988) apud Clarke e Dawson (2005, p. 9-34) destaca que a utilidade de uma avaliação em um processo de tomada de decisão pode se efetivar de quatro maneiras:

1. A informação fornecida pelos avaliadores pode servir como um aviso de que algo está errado, de modo a permitir que medidas corretivas sejam desencadeadas antes de a situação se agravar;
2. As informações conclusivas podem fornecer subsídios e orientações para a melhoria do programa, como por exemplo, a troca de um fornecedor ou a mudança de abordagem no processo;
3. As contribuições podem levar a uma nova maneira de olhar um problema, podem levar a uma “reconceituação”, de modo a permitir uma nova abordagem para o problema;
4. As informações da avaliação podem ser utilizadas para mobilizar apoio a um programa.

Já Rossi e Freeman (1993) apud Clarke e Dawson (2005, p. 2) e Faria (2005, p. 101-102) citando Shulha e Cousins (1997), classificam a utilização de uma avaliação de três formas:

1. Utilização Direta ou Instrumental: se efetiva quando as conclusões da avaliação são usadas pelos formuladores de políticas para fazerem alterações na forma operacional da política, como por exemplo, ajustes orçamentários ou na estrutura interna de um programa;
2. Utilização Conceitual: também chamada de “Reconceitualização” na terminologia de Weiss, se efetiva quando a avaliação afeta o modo de como as pessoas pensam sobre o programa, como por exemplo, a forma como as atividades e tarefas estão distribuídas; e
3. Utilização Persuasiva ou Simbólica: se efetiva quando as informações avaliativas apoiam ou contestam uma postura particular adotada pelo programa ou, ainda, quando é utilizada como instrumento de persuasão, geralmente de uso político, de modo a auxiliar os condutores da política ou dos programas na consecução de apoio para as alterações e mudanças desejadas.

A estas concepções de uso, Weiss (1998) apud Borges (2007, p. 58-73) acrescenta a utilização para esclarecimento, entendida como aquela que deriva de avaliações que vão além da concepção da política e que, por isto mesmo, vem auxiliar na alteração de concepções e ações das instituições para esclarecer melhor uma avaliação.

Estas considerações levam à ideia de que os agentes de realização de políticas públicas estão em toda parte: numa associação de moradores, em uma organização não governamental (ONG) e principalmente no terceiro setor, pelo fato de que a conscientização sobre a função social do capital tem transformado aquele setor em agentes de políticas públicas.

Nesta linha de raciocínio, Heidemann e Salm (2010, p. 31) salientam que a “[...] perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, promover políticas públicas”.

O processo de análise de uma política pública tem a ver com o esquema explicativo da metodologia usual das Ciências Sociais, pois, nesse caso, o processo passa pelo aprendizado da realidade através da sua observação sistemática, pela formulação de hipóteses, a permitir a formulação de teorias explicativas daquela realidade (ROSSETTI, 2002).

Serpa e Calmon (2009) ao abordarem a questão da utilização de uma avaliação política e ao tempo em que reconhecem a sua importância, sugerem que o poder público carece de uma estratégia, de uma agenda definida e focada para o desenvolvimento e implementação da função avaliativa.

Na mesma linha de pensamento e explorando a necessidade de melhor utilização dos recursos, Campos e Guimarães (2009) evidenciam a necessidade de se buscar instrumentos gerenciais e orçamentários que fortaleçam a utilidade das avaliações, mesmo porque isto pode representar perda de recursos públicos para aquelas áreas de menor desempenho.

2.2.11 As Formas de Abordagem

Segundo Ham e Hill (1993) apud Dagnino (2002, p. 1-56), as abordagens de Análise Política podem ser classificadas em duas grandes categorias:

- Descritivas: objetivando o desenvolvimento de conhecimentos orientativos sobre o processo de elaboração das políticas em si mesmo, compreendendo os estudos sobre sua formulação, implementação e avaliação;
- Prescritiva ou Propositiva (Normativas): objetivando a agregação de conhecimento ao processo decisório de elaboração das políticas, de modo a apoiar os fazedores de políticas.

Estudos de Dye (1976), Lasswell (1951) e Dror (1971) corroboram com a ideia de que para a realização de uma Análise de Política, tanto a abordagem Descritiva quanto a Prescritiva ajudam a ampliar o conhecimento da ação do governo para a realização de um trabalho de avaliação (DAGNINO, 2002).

Ampliando os conceitos sobre as formas de abordagem, Scriven (1967) apud Clarke e Dawson (2005, p. 1-9) definem que as avaliações também podem ser: Formativas: “[...] objetivam a análise e a produção de informação e elementos para a realização de correções de procedimentos para melhorar formação do programa”. Na mesma linha de raciocínio, Weston, Mc Alpine e Bordonaro (1995) apud Clarke e Dawson (2005, p. 1-9), ressaltam que o objetivo da avaliação Formativa “[...] é a de validar que os objetivos da política estão sendo alcançados e/ou garantir sua melhoria por meio de correções posteriores, em função da avaliação realizada”.

Somativas: objetivam o fornecimento de informações sobre a eficácia da política, como, por exemplo, se os alunos aprendem o que deveriam aprender dentro do modelo proposto. É saber que os alunos sabem fazer o que fizeram, mas, mais importante da avaliação Somativa é olhar para a forma como o aluno fez e identificar que o modelo realmente ensina o que se propôs a ensinar. A análise e produção de informações devem ser realizadas quando o programa já está implementado há algum tempo, de modo que a verificação da sua efetividade e julgamento do seu valor como um todo se efetive.

2.2.12 Tipologia de um estudo avaliativo

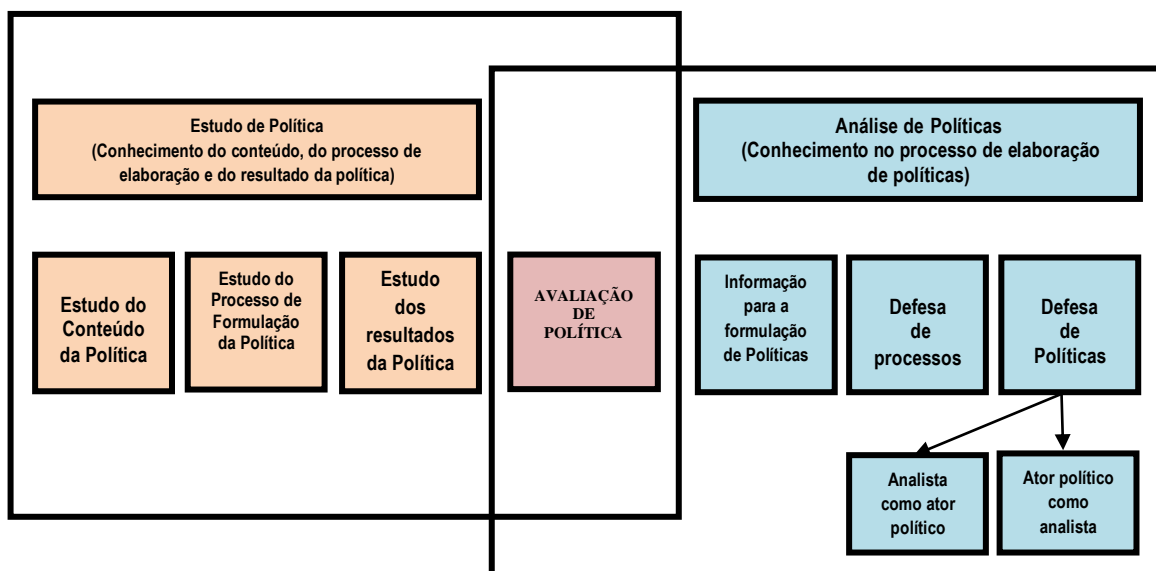
Para a realização de um Estudo Avaliativo (*Evaluation Study*) que possa medir os impactos da política no contexto socioeconômico, no ambiente político e na população, Dagnino (2002, p. 1-56), citando os autores Hogwood e Gun (1984), que, por sua vez, se basearam nos escritos de Gordon, Lewis e Young (1977), apresenta, na Figura 1, uma tipologia que relaciona sete tipos ou variedades de análise de política e que destaca a

integração entre estas tipologias.

Um ponto a ser destacado na Figura 1, que os autores consideram crucial, reside no fato de que a escolha do tipo de análise que o analista deseja realizar, considerando as perspectivas ideológicas, o objetivo da análise, o ambiente político envolvido etc. e à medida que ele se inteira e se envolve com a análise política, acaba por percorrer todas as variedades de análise indicadas, até mesmo para ter uma avaliação mais completa.

Os dois aspectos considerados na Figura 1, compreendendo i) o estudo do conteúdo da política e ii) a defesa da política, permitem esclarecer muitos dos termos utilizados quando se trata de avaliação de política:

Figura 1 – Tipologia para a realização de um Estudo Avaliativo (*Evaluation Study*)



Fonte: Elaborado pelo Autor com base em Gordon; Lewis; Young (1977).

A Tabela 1 ajuda o entendimento da interação destes dois aspectos. O foco central é o Estudo Avaliativo que, sob o aspecto do Estudo de Política, busca descrever e explicar o seu conteúdo, o processo de formulação e os resultados obtidos.

O outro aspecto, relacionado com a Análise de Políticas, compreende a organização dos dados e informações concernentes a elaboração e tomada de decisão de Políticas, a defesa de melhoria do processo de elaboração de Política mediante a avaliação das opções existentes e a defesa das ideias ou opções específicas no processo de elaboração de políticas, geralmente exercida por grupos de pressão.

Tabela 1 – Tipos de Análise de Política

O Estudo do Conteúdo da Política, de característica descritiva, que envolve:		
01	Estudo do conteúdo das políticas (<i>study of policy content</i>)	Os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados
02	Estudo da formulação das políticas (<i>study of policy process</i>)	Os analistas dirigem a atenção para estágios e processos por que passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas.
03	Estudo do resultado das políticas (<i>study of policy output</i>)	Procura explicar como os gastos variam em diferentes áreas, razão porque tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros.
04	Estudo de avaliação (evaluation study)	No qual se procura medir os impactos da política no contexto sócio-econômico, no ambiente político e na população. Este tipo de análise, por sua vez, dá início à fase de Defesa da Política, inclusive como interseção desta com a anterior.
A Análise de Política, de característica normativa, que envolve:		
05	Informação para elaboração de políticas (<i>information for policy making</i>)	O governo e os analistas acadêmicos organizam os dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões.
06	Defesa do processo de elaboração da política (<i>process advocacy</i>)	Os analistas procuram melhorar os processos de elaboração de políticas e a máquina de governo, mediante realocação de funções, tarefas e enfoques para a avaliação de opções.
07	Defesa de políticas (<i>policy advocacy</i>)	Atividade exercida por grupos de pressão defendendo idéias ou opções específicas no processo de elaboração de políticas.

Elaborado pelo Autor

2.2.13 Momento de realização de uma avaliação

Cohen e Franco (2008, p. 108-110) defendem que as avaliações, em função do momento de sua realização, podem ser realizadas de duas formas:

1. *Ex-ante*: realizada no início do programa, de modo a suportar a decisão de sua implementação ou não, identificando, entre as alternativas disponíveis, aquele programa de maior viabilidade de alcance dos objetivos fixados. O foco central é a elaboração de um diagnóstico que permita a eficácia alocativa dos recursos disponíveis;
2. *Ex-post*: realizada ao longo da execução do programa ou quando do seu término. Deve gerar subsídios que permitam avaliar, ao longo da sua execução, a continuidade do programa ou não, se deve manter o escopo original ou sua modificação. Se realizada no término do programa, a experiência deve permitir sua pertinência ou não, no futuro. É considerada uma *forma de* elevar o grau de racionalidade das políticas e sua eficácia.

Navarro (2005), no Manual de Avaliação apoiado pela CEPAL, destaca que os resultados de uma intervenção podem ser avaliados *ex-ante* e *ex-post*. No primeiro caso, os resultados são avaliados antes da sua ocorrência, com a fase de concepção das intervenções. O objetivo desta avaliação *ex-ante* é apoiar a tomada de decisão de investimento e alocação de recursos. Este tipo de avaliação envolve uma simulação ou análise prospectiva dos resultados

que geram. No segundo caso, a avaliação *ex-post* avalia os efeitos gerados após a sua ocorrência. A medição dos efeitos *a posteriori* fornece informações sobre o desempenho da intervenção.

Ala-Harja e Helgason (2000), corroborando com Cohen e Franco (2008, p. 108), defendem que os novos programas a serem concebidos, assim como suas reedições, deveriam estar embasados em avaliações *ex-ante*, propondo, inclusive o estabelecimento de uma cultura de avaliação, com a fixação de uma estruturação, estabelecimento de normas e capacitação de um grupo ou rede de avaliadores, já que, para eles, sem avaliação não deveria haver alocação de recursos.

2.2.14 Quem realiza a avaliação

Quanto à questão de quem realiza a avaliação, Barros e Silva (2008) sugerem que os critérios de avaliação podem ser:

- Avaliação Externa: quando realizada por pessoas que não possuem vínculo direto ou indireto com a instituição que executa o programa ou projeto;
- Avaliação Interna: quando é realizada por técnicos vinculados de alguma forma com a instituição que implementa a política (programa, projeto etc.), embora não possuam vínculo de responsabilidade com sua execução;
- Avaliação Mista: quando concilia a realização por meio de técnicos externos, que contam com a participação dos atores internos.

2.2.15 Os Modelos conceituais

Dye (2006, p. 99-132) conceitua Modelo como sendo,

[...] uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real, que pode ser uma representação física real, como um protótipo de avião; pode ser um diagrama (um mapa de uma estrada), um fluxograma, de sorte a permitir que os cientistas políticos o utilizem para justificar como um projeto de lei se transforma em lei.

De um modo geral, para Dye (2006), os modelos partem da premissa que a realidade sob exame se amolda aos seus termos, já que isso é próprio de sua natureza. Destacam que, embora exista uma limitação conceitual, eles permitem diferentes formas de pensar política, suas causas e consequências e que não são comparativos entre si e nem estão listados, na sua obra, de forma decrescente de suas importâncias, já que é na prática que os modelos vão validar sua potencialidade. O que não pode ser esquecido, segundo os autores, é que a

utilidade de um Modelo pode ser prejudicada, dado à sua excessiva complexidade ou demasiada simplicidade.

Foi possível constatar na realização do estudo, a afirmativa de Dye (2006, p. 99-132) sobre a utilidade dos modelos, já que estes servem para entender os aspectos diferentes das políticas, mas não são capazes de, individualmente, permitirem a explicação de uma política, sendo necessário agrupar partes dos modelos para explicar políticas específicas, já que sua utilidade pode ser prejudicada em função do excesso da complexidade ou demasiada simplicidade adotada.

Rogers (2000) salienta que as avaliações de programas podem ser baseadas em diferentes modelos, de acordo com os diferentes propósitos. Por vezes pode ser apropriado usar os vários tipos de modelos, de modo a permitir o realce de diferentes problemas que podem ser importantes na compreensão de como os resultados foram obtidos ou não atingidos.

Dias (2007) evidencia que os modelos não são competitivos e nem excludentes, já que constituem uma ferramenta teórica que destacam objetivos e aspectos que uma política encerra. Os modelos não podem ser classificados como o melhor ou o pior, embora algumas políticas possam parecer se deixar explicar por um dos modelos em particular. Na maioria das vezes o que vai permitir a explicação é uma composição dos modelos desenvolvidos.

Estas considerações servem para entender aspectos diferentes das políticas e que os modelos não são capazes de, individualmente, permitir a explicação de uma política pública, cabendo salientar que a maioria dos modelos são agrupamentos de partes dos modelos apresentados, com o objetivo de poder explicar políticas específicas.

Segundo a construção, os modelos podem ser:

- Modelo Ideal: compreende um exercício artificial de raciocínio para selecionar aspectos de uma realidade que atuarão como variáveis do modelo, ao qual serão imputadas relações de causalidade entre as variáveis selecionadas, permitindo contrastar e explicar os desvios em relação ao modelo;
- Modelo Descritivo: tem origem no modelo ideal e, através de identificação dos limites condicionantes do processo decisório, permite o alcance de modelo que sintetize, de forma satisfatória, a realidade desejada;
- Modelo Prescritivo: compreende a intenção de como deve ser a realidade.

Quanto às suas funções e implicação dos modelos para a realização de estudos sobre análise de políticas públicas, os modelos pesquisados foram:

2.2.15.1 Modelo Institucional

Recebe este nome em função de que as ciências políticas tradicionalmente se ocupam das instituições governamentais que elaboram, implementam e executam as políticas públicas, ou seja, o contexto considerado é o de que políticas públicas e instituições governamentais como a Presidência da República, o Congresso, os Tribunais, os Estados, Municípios, entre outras, têm uma relação muito próxima.

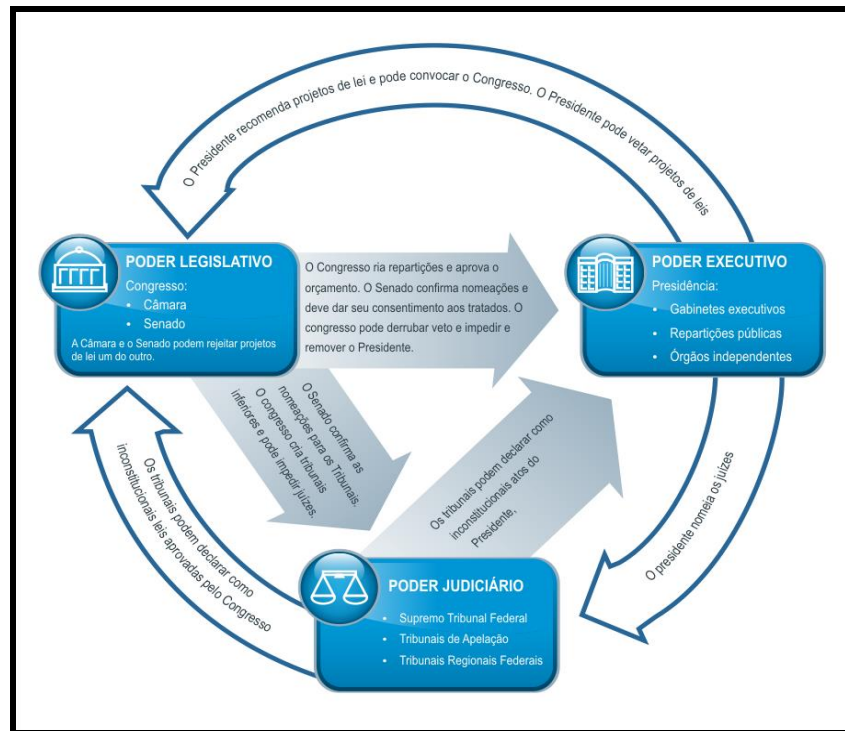
Considera que é o governo que garante a legitimidade de todo o processo, ou seja, se definida pelo governo passa a ter obrigação legal; é o governo que garante a sua universalidade, ou seja, diz respeito à sociedade como um todo e é o governo que tem a força coercitiva de, inclusive, prender quem violar a política estabelecida.

Exige que as instituições governamentais sejam bem estruturadas e observem padrões de comportamento elevado, já que estes padrões de comportamento podem interferir nas políticas públicas, quer seja facilitando ou dificultando objetivos políticos estabelecidos. É uma armadilha pensar que mudanças na estrutura organizacional de uma instituição provoquem mudanças nas políticas.

A este respeito Dye (2006, p. 99-132) salienta que “[...] talvez descubramos que tanto a estrutura quanto as políticas são, em grande parte, determinadas por forças econômicas ou sociais, e os diferentes arranjos institucionais terão pouco impacto independente sobre as políticas, se as forças subjacentes permanecerem constantes”.

As críticas ao Modelo são as de que não considera devidamente a estrutura das instituições governamentais com o conteúdo das políticas, ou seja, não consideram os impactos ou mesmo as necessidades que as características da instituição têm com os resultados das políticas. A Figura 2 – Modelo Institucional, demonstra as relações de envolvimento das instituições:

Figura 2 – Modelo Institucional



Fonte: Heidemann; Salm (2010).

2.2.15.2 Modelo Racional

As primeiras aplicações do Modelo Racional – Figura nº 03 - foram desenvolvidas na década de 1930 pela Corporação dos Engenheiros dos Estados Unidos da América - EUA nos programas de desenvolvimento de barragens e bacias fluviais.

Recebe este nome em função da pretensão de que o Modelo produz “ganho social máximo”, ou seja, prevalece a relação custo X benefício na fixação das políticas públicas.

Duas premissas estão implicitamente relacionadas com o Modelo:

1. A de que não devem ser adotadas políticas nas quais os custos superem os benefícios e
2. As decisões devem considerar, dentre as alternativas indicadas, aquela que propicie maior valor agregado à sociedade, ou seja, maior benefício em relação aos seus custos.

Dye (2006, p. 99-132) salienta que:

[...] não se deve encarar o racionalismo em termos estritamente monetários, com o sacrifício de valores sociais básicos em troca de economia em dinheiro, já que o modelo preconizado envolve todos os valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados por uma política pública, não aqueles que podem ser medidos em termos monetários.

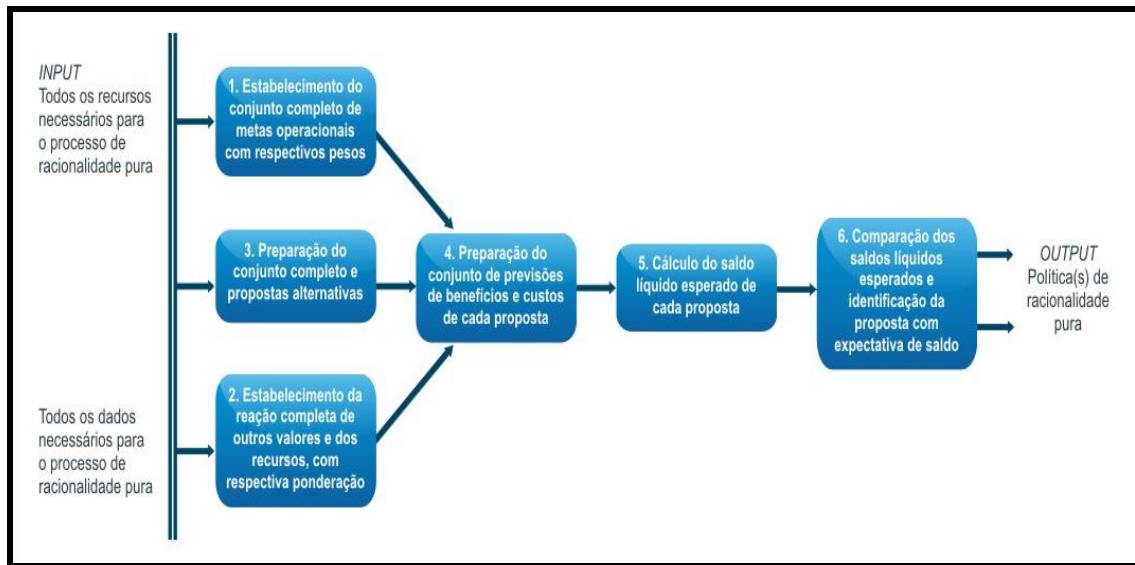
Implica dizer que as preferências valorativas da sociedade como um todo devem ser conhecidas e ponderadas e não apenas consideradas as de alguns grupos ou ignoradas as de outros. Segundo os autores, todo formulador de políticas públicas deve:

- Conhecer todas as preferências valorativas da sociedade e seus respectivos pesos relativos;
- Conhecer todas as propostas disponíveis de políticas;
- Conhecer todas as consequências de cada proposta alternativa;
- Calcular os quocientes entre benefício/custo de cada proposta;
- Selecionar a proposta política mais eficiente

Embora o Modelo tenha a sua importância analítica, as críticas à sua formulação, dado aos obstáculos por ele demandados, acabam por inviabilizar a sua aplicação e ensejam questionamentos sobre a racionalidade do processo envolvido. Entre os obstáculos destacam-se os seguintes:

- A impossibilidade de ponderar o valor da dignidade individual em relação a um aumento de impostos;
- Não existem benefícios societários que considere o todo, mas apenas benefícios a grupos e a indivíduos específicos e, mesmo assim, de forma conflitante;
- Os formuladores de políticas maximizam não os objetivos societários, mas sim poder, status, reeleição, ganhos financeiros etc.;
- Dificuldades na coleta das informações necessárias sobre as possíveis propostas e consequências.

Figura 3 – Modelo Racional



Fonte: Heidemann; Salm (2010).

2.2.15.3 Modelo Incremental

Recebe este nome em função de estar atrelado à continuidade de políticas anteriores com pequenas modificações incrementais, daí ser considerado conservador.

Surge na década de 1950 como uma crítica formulada por Lindblom (1959) apud Dagnino (2002), ao Modelo Racional, já que neste, os formuladores não revêm, de forma sistemática, o conjunto das políticas existentes, seus objetivos societários, não escalonam preferências em relação a outra alternativa, em termos de benefícios máximos.

Lindblom (1959) apud Dagnino (2002, p. 1-56) é considerado como o principal articulador do modelo incremental, que, por sua vez, foi influenciado por Karl Popper (1983), com seu conceito “*piecemeal social engineering*” (enfoque social fragmentário).

Os autores afirmam ainda que o “[...] incrementalismo é um traço comum e óbvio, embora não universal, e um método útil para a formulação de decisões em geral e também para a decisão pessoal”. Para ele, os gestores públicos não usam métodos racionais ou abrangentes ou científicos em suas decisões, eles “[...] avançam sem muito esforço, rumo ou planejamento”.

O Modelo atua na aceitação e legitimidade das políticas estabelecidas e passam a dar continuidade a estas políticas, com pequenas adequações. A justificativa reside na falta de tempo, de informações e até mesmo de recursos para identificar novas alternativas. Consideram mais seguro a manutenção de políticas e programas já conhecidos, principalmente quando existe a imprevisibilidade das consequências de novas políticas.

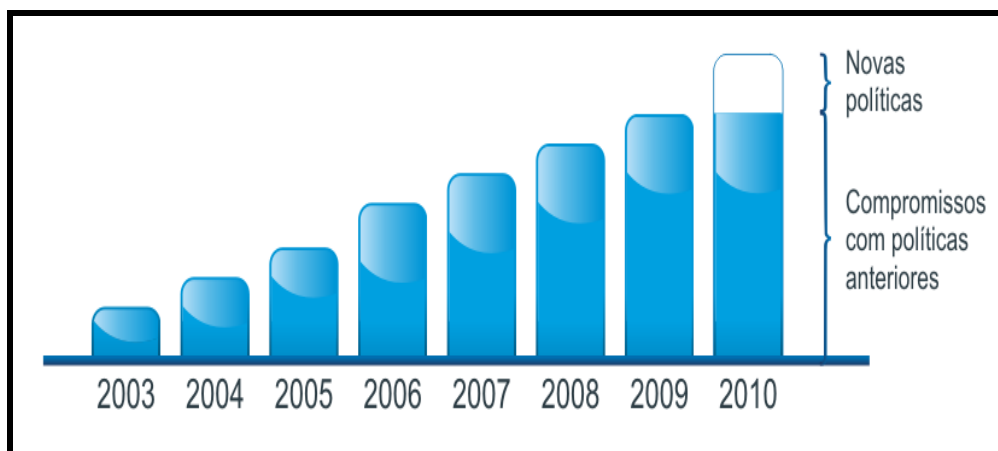
Existe ainda a possibilidade de que as elevadas inversões (custos enterrados) das políticas atuais desaconselhem qualquer mudança de rumo, sem contar com a possibilidade de que a continuidade seja politicamente conveniente, sem a exacerbação de conflitos, além do que, na carência de consensos, é mais fácil adotar a continuidade de políticas pluralistas societárias.

Cabe considerar as críticas de Etzioni (1967) apud Dagnino (2002) ao modelo incremental, relacionadas às tendências conservadoras do modelo, pelo fato de não fornecer uma estratégia de avaliação, além de considerar premissas estruturais ocultas.

O Modelo incremental considera ainda que as partes interessadas em influenciar as decisões políticas através de ajustes mútuos e de forma contínua, estariam estimulando o ideal democrático, ao passo que o modelo racional, ao não considerar os interesses políticos da sociedade, estaria estimulando o autoritarismo.

À visão incremental é atribuída maior relevância aos fatores de ordem política (*politics*) nas escolhas que são efetivamente realizadas no decorrer do processo decisório e se encontra demonstrado na Figura 4.

Figura nº 04 – Modelo Incremental



Fonte: Heidemann; Salm (2010).

2.2.15.4 Modelo Sondagem Mista

Em dois artigos publicados sob os títulos “*Mixed-scanning: A third approach to decision-making*” (1967) e Reexame da estratégia mista de decisão (1986), Etzioni apud Dagnino (2002, p. 1-56), desenvolveu um modelo de decisão ao qual deu o nome de “sondagem mista”.

Nele é possível neutralizar aspectos subjetivos e detalhistas do modelo racional, ao tempo em que supera o conservadorismo e o ocultismo das premissas estruturais do modelo

incremental. Para ele a “sondagem mista” consegue conciliar aspectos relevantes da formulação de políticas no tocante aos seus direcionamentos básicos, visualizar as decisões essenciais e possibilitar a execução dessas decisões.

2.2.15.5 Modelo de Processo

Recebe este nome em função da própria definição do que é um processo. Segundo Shingo (1989) apud Heidemann e Salm, um Processo é uma sequência de valores agregados visando à produção de um produto. O termo implica em definir a ordem de execução de atividades durante as fases de um projeto, ou os atos tendentes a um fim, procedimento, agregado inclusive do elemento contraditório, que associa este último, a uma abordagem jurídica de inequívoca dimensão participativa.

Dye (2006, p. 99-132) cita um Esquema Geral que agrupa atividades relacionadas com políticas públicas que resultam em um conjunto de processos político-administrativos, conforme pode ser observado no Quadro 4:

Quadro 4 – Atividades do Modelo do Processo Político

Atividades do Modelo do Processo Político	
Processos	Atividades político-administrativas
Identificar problemas	Tornar manifestas as demandas para a ação governamental
Montar agenda para deliberação	Escolher as questões a serem decididas e os problemas a serem tratados
Formular propostas de políticas	Desenvolver propostas de políticas para resolver as questões e os problemas
Legitimar políticas	Selecionar uma proposta / Articular apoio político para ela / Transformá-la em lei
Implementar políticas	Organizar burocracias / Prestar serviços ou prover pagamentos / Criar impostos
Avaliar políticas	Estudar os programas Relatar ou <i>outputs</i> dos programas governamentais Avaliar os impactos dos programas sobre os grupos-alvo e sobre ou outros grupos Propor mudanças e ajustes

Fonte: Elaborado pelo autor

Heidemann e Salm (2010, p.30) salientam que os cientistas políticos devem se prender aos processos acima identificados, evitando a análise sobre a essência e substâncias das políticas e, para reforçar suas evidências, citam Jones (1978) em sua afirmação:

Eu advogo que o campo de competência específico do cientista político é o processo político e o modo como ele funciona. O interesse de alguém pela substância dos problemas e das políticas está, portanto, em como ele

interage com o processo, não necessariamente com a substância em si mesma.

No Quadro 5 é demonstrado um exemplo da abordagem do processo:

Quadro 5 - Matriz de Análise do Processo Político

<i>Atividades funcionais</i>	<i>como categoria no governo</i>	<i>e como sistema</i>	<i>como produto</i>
Percepção Definição Agregação Organização Representação	Problemas para o governo	Identificação de problemas	Problema a exigir solução
Formulação Legitimação Apropriação	Ação dentro do governo	Desenvolvimento do programa	Proposta a ser incluída no orçamento-programa
Organização Interpretação Aplicação	Governo diante do problema	Implantação do programa	Varia (serviço, pagamentos, instalações, controles etc.).
Especificação Mensuração Análise	Programa para o governo	Avaliação do programa	Varia (justificação, recomendações).
Solução Conclusão	Solução do problema ou mudança	Encerramento do programa	Solução ou mudança

Fonte: Heidemann; Salm (2010).

O modelo em si possibilita um caminho para os estudiosos políticos estudarem o como da tomada de decisão e até mesmo o como estas decisões deveriam ser estabelecidas, sem, no entanto, permitirem comentários sobre a substância das políticas, no sentido de identificar quem ganha ou quem perde com a implementação das políticas.

O Modelo estabelece os processos pelo meio dos quais as políticas devem ser identificadas, deliberadas, formuladas, legitimadas, implementadas e avaliadas. Se for considerado que no processo político as discussões, as restrições sociais, econômicas, tecnológicas, as decisões de escolha de políticas públicas ainda não contemplam igualdade de voz nas diversas etapas do processo, cabe a ressalva de que, neste modelo, as relações entre processo e conteúdo devem, ainda, ser objeto de estudos.

2.2.15.6 Modelo de grupos

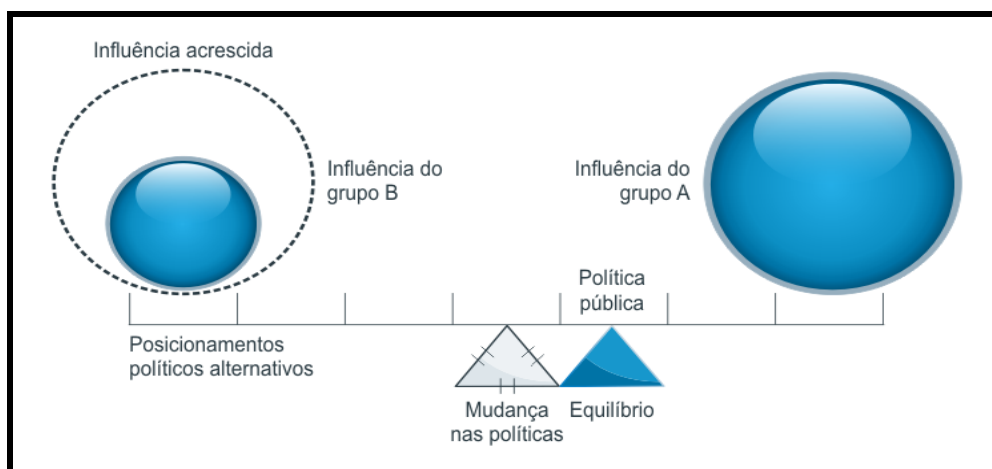
Recebe este nome pelo fato de serem estes que influenciam ou definem as políticas públicas de uma sociedade. Dye (1976) apud Dagnino (2002, p. 1-56) salienta que “[...] a interação entre os grupos é o fato mais importante da política e que os indivíduos com

interesses comuns unem-se, formalmente ou informalmente, para apresentar suas demandas ao governo”.

Corroborando com a ideia, Truman (1951) apud Dagnino (2002) destaca que um grupo de interesse tem suas atitudes compartilhadas, que encaminha suas reivindicações a outros grupos na sociedade e acaba por se tornar um grupo político quando suas reivindicações são apresentadas por intermédio de, ou através de instituições governamentais, ou seja, eles sabem que a força de suas reivindicações está representada por um grupo de interesses, que sabe fazer prevalecer seus interesses frente ao governo.

O Modelo, demonstrado na Figura 5, deixa claro que em algum momento no tempo, se dá o equilíbrio na luta entre os grupos, já que é determinado pela influência relativa da cada grupo de interesse. Por outro lado, as mudanças nas influências relativas implicam em mudanças nas políticas públicas, ou seja, a política se deixa levar pelos grupos que ganham influencia, em detrimento ao grupo que perde esta influência.

Figura 5 – Modelo de Grupos



Fonte: Heidemann; Salm (2010).

Neste sentido Dye (1976) apud Dagnino (2002, p. 1-56) salienta que compete ao grupo político a tarefa de administrar o conflito entre demais grupos através:

- Do estabelecimento de regras do jogo para a luta entre os grupos;
- Da negociação de acordos e o equilíbrio dos interesses;
- Da oficialização dos acordos na forma de políticas públicas e
- Do cumprimento efetivo desses acordos.

2.2.15.7 Modelo da Elite

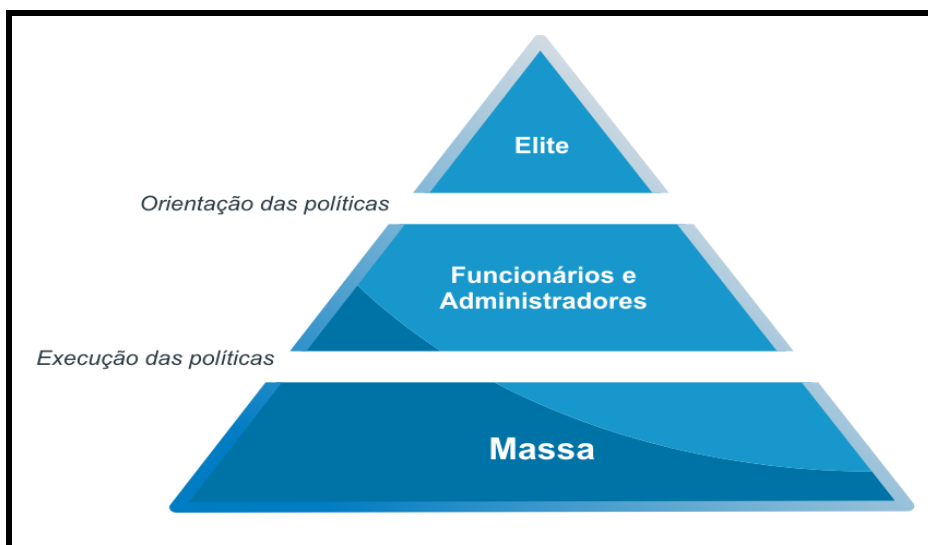
O Modelo de Elite, extensamente explicado por Dye e Zeigler (1993) apud Heidemann e Salm (2010) e recebe este nome pelo fato de que as políticas públicas são tomadas em função das preferências e valores da elite que se encontra no poder.

No Modelo se percebe que as políticas não emanam das demandas da população, mas em função da teoria elitista que afirma ser o povo apático e desinformado, necessita que a elite molde a opinião popular sobre aquilo que deve ser a política pública. Neste sentido as políticas públicas surgem de cima para baixo, ou seja, da elite para as massas.

O Modelo deixa claro que a sociedade está segmentada entre os poucos que exercem o poder e os muitos que obedecem, ou, em outras palavras, as massas não possuem poder decisório sobre as políticas, ao tempo em que um pequeno grupo define os objetivos para a sociedade.

Isto acarreta a afirmativa de que as políticas públicas não vêm ao encontro das demandas emanadas pelo povo, mas sim das definições e redefinições que a classe faz de seus valores. Neste Modelo, a estabilidade e a sobrevivência do sistema estão diretamente relacionadas ao consenso dos valores preconizados pela elite dominante. A Figura 6 evidencia a quem cabe as orientações das políticas, quem as executa e para quem são orientadas ou dirigidas.

Figura 6 - Modelo da Elite.



Fonte: Heidemann; Salm (2010).

2.2.15.8 Modelo de Teoria de Jogos

Dye (2005) apud Heidemann e Salm (2010), considera a ideia do jogo pelo fato de que os tomadores de decisão devem ajustar seus interesses e habilidades em relação ao que os outros jogadores farão. Recebe este nome em função de congregar um conjunto de ferramentas para auxiliar a compreensão e o entendimento da realidade observada para tomada de decisão por parte dos atores (jogadores). Parte da premissa de que os tomadores de decisão se utilizam de escolhas racionais e interdependentes, como arados e espadas, a exigir que cada player tenha opções a fazer e o resultado dependa das escolhas de cada um.

A teoria se baseia na ideia de que em qualquer situação de competição, não fixada pelo acaso, os fatores podem ser representados de modo numérico e assim analisados com maior precisão, o que amplia as condições de sucesso do “jogador”. Embora faça uso expresso da matemática para designar as ideias e teorias contidas no modelo, não é matemática pura, embora o uso desta facilite a compreensão e a formulação consistente das implicações do modelo, como por exemplo, situações que exijam interações conflituosas, de diversos atores interessados.

É uma teoria para uso típico em negócios, na qual os jogadores são os agentes econômicos tomadores de decisões, observando um conjunto de ações específicas possíveis de cada jogador.

2.2.15.9 Modelo de Opção Pública

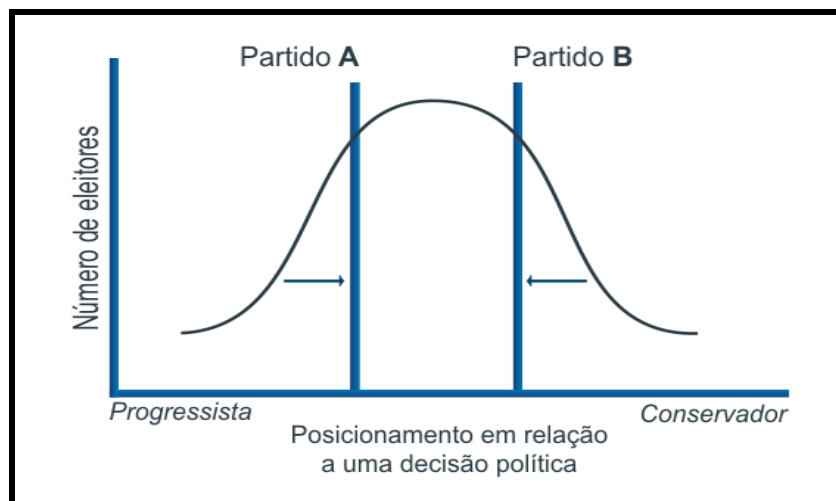
Recebe este nome em função de que a deliberação coletiva dos indivíduos é movida pelo auto-interesse, já que considera que os atores políticos envolvidos buscam maximizar benefícios pessoais quer seja no ambiente de mercado ou mesmo político.

Barbosa (2013), em seu artigo sobre “Hábitos e vícios da política econômica brasileira” registra que o ser humano, em qualquer lugar do mundo, age sempre em seu próprio interesse. Esse é o elo comum que independe da etnia, sexo, geografia, religião, cultura e sistemas políticos.

Buchanan e Tullock (1962), criaram uma área de especialização em economia denominada teoria da escolha pública. Essa área procura compreender os mecanismos de escolhas que não passam pelo mercado, como é o caso, por exemplo, das escolhas feitas pelos políticos e pelos administradores públicos. Esses agentes, como o resto dos mortais, não têm como objetivo o interesse público, mas sim o próprio interesse.

Dye (2006), citando também Buchanan e Tullock (1962), afirma que os indivíduos se associam politicamente pelo mesmo motivo que se reúnem no mercado, isto é, para se proporcionarem benefícios mútuos e, mediante acordos entre si, podem aumentar seu próprio bem-estar da mesma forma que o fazem quando transacionam no mercado, ou seja, os atores buscam o interesse pessoal e, mesmo que levadas por interesses particulares, conseguem se beneficiar mutuamente em função da tomada de decisão coletiva, conforme mostra o exemplo da Figura 7.

Figura 7 – Modelo de Opção Pública



Fonte: Heidemann; Salm (2010).

2.2.15.10 Modelo Sistêmico

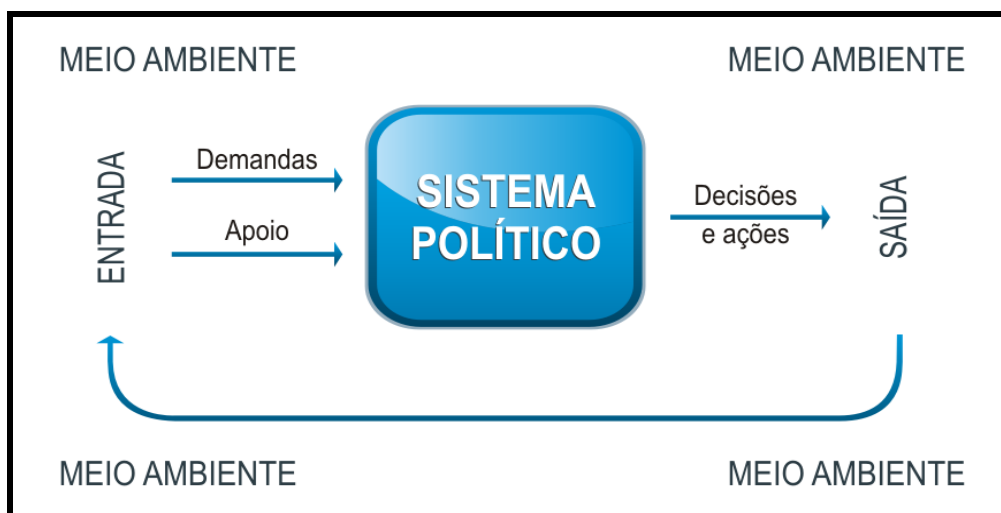
Recebe este nome em função de estabelecer um “conjunto de elementos com finalidades comuns que se relacionam entre si, formando um todo dinâmico” (Critérios de Excelência - FNQ) e que funciona como um processo de entradas (*inputs*), consideradas como demandas da sociedade, que são processadas pelo sistema político e transformadas em decisões oficiais ou políticas públicas, compreendendo as saídas (*outputs*) do Modelo, inclusive com o referendo e apoio da sociedade.

Easton (1965) e Dye (2005) apud Heidemann e Salm (2010), consideram que o Modelo configura as políticas públicas como um produto de várias demandas que podem ser, inclusive, conflitantes entre si, mas que, após o processamento de acordos entre instituições e sociedade organizada interessadas, são transformadas em políticas públicas que venham configurar modificações e externalidades sobre o ambiente objeto da política e, até mesmo, influenciar o sistema político em si.

Este sistema político se faz prevalecer, desde que a produção das saídas se efetive de forma satisfatória, estejam sujeitas às suas vinculações e, até mesmo, se utilize da força.

A Figura 8, concebida por Easton (1965) apud Dagnino (2002, p. 1-56), dá a ideia simplificada do Modelo:

Figura 8 – Modelo Sistêmico



Fonte: Heidemann; Salm (2010).

Foi possível constatar na realização do estudo, a afirmativa de Heidemann e Salm (2010) sobre os modelos. Segundo os autores, os modelos servem para entender os aspectos diferentes das políticas, mas não são capazes de, individualmente, permitir a explicação de uma política, sendo necessário agrupar partes dos modelos para explicar políticas específicas, já que a utilidade do modelo pode ser prejudicada dada à sua excessiva complexidade ou demasiada simplicidade.

Dias (2007) evidencia que os modelos não são competitivos e nem excludentes, já que constituem uma ferramenta teórica que destacam objetivos e aspectos que uma política encerra. Os modelos não podem ser classificados como o melhor ou o pior, embora algumas políticas possam parecer se deixar explicar por um dos modelos em particular, na maioria das vezes. O que vai permitir a explicação é uma composição dos modelos desenvolvidos.

Segundo Holanda (2003, p. 1-21), o processo de avaliação pressupõe a adoção de um modelo, uma referência que capture a lógica que se encontra subjacente à intervenção objeto da avaliação. Consolidando opiniões de diversos autores como Bulmettis e Dutwin (2000), Herman et al (1987) e Worthen et al (1997) o autor identifica seis modelos de requisito comum a qualquer enfoque avaliativo. São eles:

1. O modelo baseado em objetivos: quando estes estão claramente definidos constituem parâmetros explícitos para o trabalho de avaliação;
2. O modelo voltado para a tomada de decisão (ou orientado para a gestão): quando o objetivo é obter informações que permitam a tomada de decisões em relação ao futuro do programa;
3. O modelo livre de objetivos (*'goal free model'*): quando o avaliador se debruça sobre os resultados efetivamente alcançados, independentemente do que estabeleçam os objetivos iniciais;
4. O modelo transacional ou orientado para os participantes: dentro do qual o avaliador é um observador participante e se estabelece uma interação entre avaliador e avaliados; esse modelo é usado principalmente em monitoramento e avaliação de processo;
5. O modelo do contraditório (*'adversary oriented'* ou *'advocacy oriented'*): quando deliberadamente se pretende chegar à avaliação contrastando pontos de vistas divergentes, como em um júri;
6. O modelo de discrepâncias: utilizado em programas e projetos que se realizam em ambientes complexos, quando não se pode estabelecer previamente relações de causa e efeito entre variáveis. Neste caso a avaliação tem por objetivo definir essas relações, comparando os resultados obtidos com os padrões temporários e tentativos estabelecidos inicialmente.

2.2.16 O ciclo das Políticas Públicas

Com referência ao Ciclo das Políticas Públicas (*Policy Cycle*), Frey (2000) indica que as etapas do processo de elaboração de uma Política Pública se constituem um modelo interessante para analisar a vida de uma política e compreende a fase de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas, ou seja, a avaliação.

Corroborando com o pensamento de Frey (2000, p. 211-59) sobre o Ciclo das Políticas Públicas, Belloni (2007, p. 13-95) citando as reflexões propositivas de uma experiência sistematizada através de uma proposta metodológica para avaliação de políticas públicas, formulada pela Secretaria de Desenvolvimento e Formação Profissional – SEFOR, do Ministério do Trabalho, que avaliou a Política Nacional de Educação Profissional (PNEP) e o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR), corrobora com Frey (1999) e indica as três etapas do processo de elaboração de uma Política:

1. **Formulação:** implica em definir um processo que delimite as relações de poder, racionalidade, objetividade e decisão, já que desta sintonia advém a melhoria do processo de formulação de políticas.

2. **Implementação:** O 'por que' de certas políticas serem bem sucedidas e outras não, está na razão direta de sua implementação. Esta etapa não tem merecido estudos quanto a iniciativas de uma modelagem teórica bem mais instrumentalizada, pois prevalecia a ideia inconsciente de que as decisões políticas teriam impacto automático (Cline, 2000) apud Heidemann e Salm (2010) e

3. Avaliação: Instrumento que viabiliza a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado (CUNHA). Um problema que se apresenta nesta etapa é que muitos programas não foram concebidos com a ideia de que seriam avaliados e, portanto, não tinham indicadores que servissem de referencial comparativo. (GARCIA, 2000).

Cabe salientar que, no entendimento de Frey (2000, p. 211-59), se faz necessário um detalhamento mais analítico destas etapas, como a identificação do problema, a criação de uma *agenda-setting* (questões importantes), a elaboração do programas com suas decisões, a implementação da política e, finalmente, sua avaliação e eventual correção da ação. Esse detalhamento é parte inerente de uma visão sintética das etapas de um *Policy Cycle* e, por esta razão, o presente estudo considerou as etapas de formulação, implementação e avaliação.

Segundo Frey (2000, p. 211-59), a análise do ciclo de vida das Políticas Públicas evidenciam que as estruturas políticas (*polity*) e os processos políticos de negociação (*politics*) influenciam os conteúdos políticos e, portanto, estão concatenados e interdependentes entre si, o que vem ao encontro da definição de Hecló (1978), ao conceituar a *policy network*, referindo-se às interações entre diferentes instituições e grupos políticos na materialização de uma determinada “policy”.

2.2.17 Critérios avaliativos de uma Política Pública

Quanto aos critérios de monitoramento e avaliação de políticas, programas, procedimentos e serviços, o Guia UNICEF de Monitoramento e Avaliação - Fazendo a Diferença, de 1990, cuja finalidade é o de fortalecer a capacidade de monitoramento e avaliação de seus programas, considera os seguintes os critérios:

- Eficácia: significando o grau de satisfação da realização dos objetivos fixados, ou seja, o programa atinge os resultados fixados;
- Eficiência: significando a melhor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa, ou seja, as etapas do processo foram alcançadas a um custo aceitável em comparação com abordagens alternativas para a realização dos objetivos;
- Impacto ou Efetividade: significando os efeitos positivos da política no ambiente externo em que interveio (indivíduos, comunidades e instituições), em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais, imediatos e de longo prazo,

intencionais e não intencionais, positivos e negativos. É saber quantos beneficiados foram afetados. Encerra os conceitos de eficiência e eficácia;

- Sustentabilidade: significando a capacidade ou a probabilidade da continuidade do programa, considerando três aspectos essenciais da sustentabilidade: i) o social-institucional; ii) o econômico e iii) o ambiental.

Reforçando a necessidade dos critérios de eficiência e eficácia, Navarro (2005), no Manual para a avaliação dos impactos de projetos e programas de combate à pobreza, apoiados pela CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, considera que a avaliação da eficiência e eficácia das intervenções sociais é uma atividade fundamental para aumentar a produtividade do gasto público.

Esta informação de Navarro orienta ou corrige a alocação de recursos e na concepção de programas e projetos que estão sendo implementados. Além disso, essas avaliações podem gerar mais conhecimento sobre problemas complexos como a pobreza, a fome, o analfabetismo, as doenças etc e considerado como o tipo de intervenção necessária para a obtenção de melhores resultados.

A experiência de Belloni (2007, p. 13-95) em sua Metodologia de Avaliação voltada para a área da educação profissional considera três critérios básicos de avaliação de uma política pública:

- Eficiência: no sentido de combinar a plena utilização dos recursos e implementos necessários, trazendo melhor uso dos recursos envolvidos e a menor distância entre o previsto e o realizado;
- Eficácia: no sentido de focar o resultado obtido e o efeito desejado, devendo espelhar elevado grau de qualidade do resultado alcançado e
- Efetividade: no sentido de gerar inclusão social, promovendo melhoria da qualidade de vida da sociedade em suas expectativas de emprego e renda.

Os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, conhecidos por 3E's estão voltados para a análise do desempenho das organizações e vêm ocupando espaço na literatura sobre administração e mais recentemente sobre Gestão (SILVA, 2013).

Sobre os conceitos referentes aos critérios de eficiência e eficácia, Drucker (2002, p. 42) efetua a seguinte pergunta: A quais resultados devem ser destinados os recursos e esforços da empresa a fim de obter resultados excepcionais e não apenas os “normais” que são o máximo que a eficiência pode gerar? Para ele eficiência significa focar custos e eficácia otimizar oportunidades de receitas. A eficiência se ocupa em fazer as coisas corretamente. Eficácia significa fazer as coisas certas.

Sobre o conceito de Eficiência, o referencial teórico possibilitou a captura dos seguintes conceitos: Eficiência:

- Segundo Chiavenato (2004, p. 5): “Eficiência é fazer as coisas corretamente. É executar bem as etapas de um trabalho”;
- Para Daft (2008, p. 603): “Eficiência implica em produzir uma unidade de produto com menos volume de recursos utilizados”;
- Para Oliveira (2007, p. 467): “Eficiência é fazer de forma correta o que está sendo feito, otimizando a utilização de recursos para o alcance dos resultados”;
- Para Herrera (2006, p. 1-3): “Eficiência é fazer mais com menos. É não provocar perdas de tempo e de recursos”;
- Para Cury (2006, p. 21): “Eficiência ocorre pela utilização adequada dos recursos de que necessita para a produção de seus produtos”.

Sobre o conceito de Eficácia, o referencial teórico possibilitou a captura dos seguintes conceitos:

- Para Chiavenato (2004, p. 17): “Eficácia significa alcançar os resultados programados. É um trabalho eficaz aquele que tem um resultado proveitoso e bem-sucedido”;
- Daft (2008, p. 603): “Eficácia é o estágio que uma organização cumpre as suas metas”;
- Para Oliveira (2007, p. 467): “Eficácia é a contribuição para o alcance dos resultados globais da organização e implica em fazer aquilo que é preciso ser feito”;
- Herrera (2006, p. 1-3): Eficácia é “[...] fazer a coisa certa”, pois na falta de eficácia estamos quebrando expectativas no que era desejado de uma atitude correta e negligenciando o nível de satisfação esperado.
- Para Cury (2006, p. 21): “Eficácia é quando com eficiência se atinge os resultados de forma apropriada e como programado”.

Para Rocha Neto (2003) a métrica da eficácia, em geral percebida através de resultados intangíveis, se constitui um aspecto de difícil dimensionamento, haja vista a característica não linear e sistêmica dos elementos que participam no desempenho de um programa ou processo e pelo fato de não se ter condições precisas de medição do alcance que um projeto causará ou vem causando.

Implica dizer, segundo o autor, que não se tem condições de medir o seu progresso e muito menos condições de intervir na mudança do seu rumo. Daí a necessidade do raciocínio

sistêmico e a adoção de modelos conceituais para facilitar o entendimento da interdependência das variáveis e a definição dos critérios e etapas de uma avaliação.

Sobre o conceito de Efetividade, a pesquisa sobre o referencial teórico possibilitou a captura da informação de que foi Drucker (1954) quem trouxe o conceito original de efetividade, proveniente da Administração por Objetivos – APO, significando a junção de eficiência + eficácia.

Outros conceitos sobre Efetividade:

- Para Sander (1982, p. 13): “Efetividade mede a capacidade de gerar a solução desejada pela sociedade”;
- Para Herrera (2006, p. 1-3): “Efetividade tem a ver com o grau em que os resultados alcançados dão resposta ao problema para cuja solução de programou e executou uma ação política”;
- Para Cury (2006, p. 21): “Efetividade é o uso de forma adequada dos recursos (eficiência) para o alcance dos resultados (eficácia) com valor agregado para a sociedade, ou seja, os resultados foram ao encontro dos anseios da sociedade ou do mercado”.

Silva (2013) comentando a evolução do termo Efetividade destaca que o atual conceito implica em eficiência + eficácia + satisfação do cliente, e exemplifica: uma ponte foi construída economizando recursos (eficiência); foi entregue no prazo (eficácia), mas a ponte liga o nada a lugar algum (não satisfaz o cliente ou a sociedade, portanto não teve efetividade).

2.2.18 As relações de poder e decisão

Em todo o processo de elaboração de políticas públicas, o ponto de partida para entender este processo passa pelo estudo das relações de poder e decisão. Só existem políticas públicas se existirem decisões político-administrativas vinculadas aos anseios da coletividade. Nas palavras de *Bobbio* (1986), essas decisões refletem o núcleo da moderna teoria da democracia para a tomada de decisão sobre as decisões coletivas.

Allison e Zelikov (1999) apud Heidemann (2010) conceberam uma teoria que ajuda a entender as relações do poder de decisão ao longo do processo de elaboração de uma política, bem como propiciar ao analista a capacidade de entender e explicar estas relações entre o Estado e a Sociedade.

Esta teoria orientadora do processo de elaboração compreende quatro visões:

1. A visão Pluralista: na qual um grupo de pressão, embora não dominante, mas de poder diferenciado e em diversas áreas onde se conformam as políticas públicas, coloca suas preferências como resultante da política definida. Neste caso o Estado atua como uma variante entre os demais grupos de pressão;

2. A visão Elitista ou Neo-Pluralista: considerada como uma extensão da visão Pluralista, e que, dado as limitações dessa visão, permitiu o fundamento da visão elitista, na qual o poder é exercido por um pequeno grupo bem organizado, com habilidade para fazer valer seus objetivos;

3. A visão Marxista: na qual o Estado se porta como o caminho para manter o predomínio particular de uma classe social; e

4. A visão Corporativista: na qual predomina a atuação de grupos de pressão (trabalhadores, através de seus sindicatos; empregadores, através de federações, câmaras setoriais etc.) passam a ser reconhecidas pelo Estado como possuidora de representatividade (podendo ser controladas por ele) e atuantes em funções administrativas, em lugar do Estado.

Bachrach e Baratz (1963) apud Dagnino (2002, p. 1-56), criticando conclusões sobre as visões Pluralistas e Elitistas, apontam para a existência de duas faces do exercício do poder:

- A explícita: que atua no nível dos conflitos abertos e sobre questões chave e
- A não aberta: na qual os grupos atuam no sentido de suprimir os conflitos de modo a impedir sua escolha no processo de elaboração da política.

2.2.19 Tendências da pesquisa avaliativa

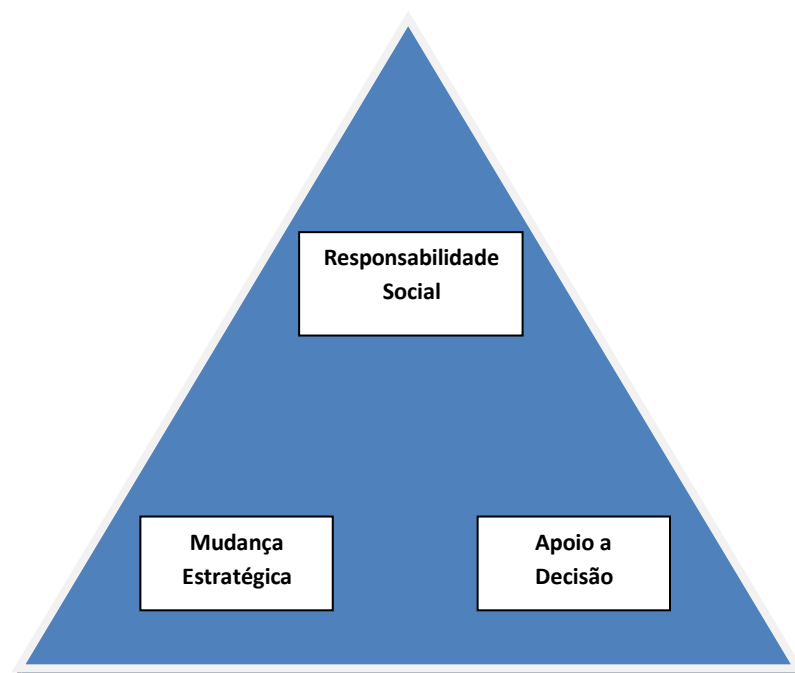
Rip (2000) considera a existência de duas tendências na área da avaliação: uma estratégica e de aprendizagem e outra como um retorno de prestação de contas. No primeiro caso, o autor salienta que a principal razão para esta tendência é que a avaliação tomou novo rumo, evoluiu, a partir de um desejo de legitimar ações passadas e demonstrar responsabilidade para a necessidade de melhorar a compreensão e as informações das ações futuras.

Do mesmo modo, o foco da questão das avaliações ampliou, deixando de ser um foco estreito e fechado em qualidade, economia, eficiência e eficácia, no sentido de um foco mais abrangente e preocupado com as questões adicionais, tais como a adequação das ações passadas e uma preocupação com a melhoria do desempenho e desenvolvimento da estratégia.

Rip (2000) cita ainda outra distinção: o aprendizado que é possível através das avaliações, que pode orientar a manutenção e melhoria das políticas e programas existentes,

ou até mesmo servir de fundamento para uma mudança estratégica. Para ele, as tendências das avaliações podem ser situadas de acordo com a Figura 9, representativa do triângulo das tendências avaliativas, que abrange os três papéis principais de uma avaliação:

Figura 9 - Triângulo das Tendências Avaliativas



Fonte: Heidemann; Salm (2010).

As tendências destacadas na Figura 9 podem ser assim sintetizadas:

- A Responsabilidade Social: como uma combinação de credibilidade difusa entre pressões e ações estratégicas dos atores envolvidos, outras palavras, como uma possibilidade de um controle dos atores e indicadores, de modo a se certificar de que estes realmente serão executados. No atual clima político e da política, a relevância para a sociedade será um importante critério a ser observado, e não haverá pressões para sua operacionalização.
- O Apoio à Decisão: através do uso de combinações quantitativas e qualitativas de modo a produzir informações, evidências e inteligências necessárias para avaliar a efetividade da política ou programas, garantindo a sua continuidade ou mesmo descontinuidade;
- A Mudança Estratégica: como a melhor opção para a mudança estratégica e de política. Os atores podem realizar mudanças estratégicas no sistema de

investigação ou na direção da política que está em desenvolvimento, ou na organização da instituição que está dirigindo a política. Rip (2000, p. 2-18) lembra que na Holanda este tipo de função é chamada de "ancoragem", significando que quando uma pesquisa avaliativa vai ser desencadeada, os avaliadores serão convidados a verificar o grau de ancoragem da política.

2.3 Gestão

Dias (2002) em artigo que revisa os conceitos sobre Gestão e Administração, indica que os últimos anos vêm registrando o uso intensivo do termo Gestão em substituição a terminologia Administração, como se fossem sinônimos.

O uso indiscriminado dos termos se dá não somente no campo da Administração, mas, em nível geral, até mesmo no campo acadêmico, com autores, entre eles Ferreira (1997), sugerindo que o sentido dado na língua portuguesa é o mesmo em outras línguas como o inglês e o francês. O autor, todavia, deixa transparecer que o termo Gestão deve ser usado no campo dos bens privados e Administração na esfera dos bens públicos.

Os dois termos têm sua origem no latim e mesmo possuindo estruturas diferentes, os dicionários da língua portuguesa (Buarque, 1997, Novo Dicionário Aurélio – Século XXI), os Dicionários de Negócios (*Mgliavacca*, 1999) e Dicionário de Termos de Negócios (Atlas, 1997), indicam as duas palavras, enquanto no sentido de ação, como intercambiáveis, substitutas e sinônimas (DIAS, 2002).

O autor demonstra ainda que nos dicionários inglês-português e português-inglês (Michaelis-1998), ao considerarem os termos *Management* e *Administration*, salientam uma discreta aceitação dos termos como sinônimos e uma efetiva utilização de *Management* para a condução de negócios privados e *Administration* para a “administração” da coisa pública.

As diferenças e semelhanças apontadas por Dias (2002) não diminuem a importância que os termos caracterizam, ou seja, uma ação direta sobre terceiros, para o importante papel que os termos sugerem: o de coordenar, orientar e dirigir.

Neste sentido, as tentativas de organizar e apresentar a questão da Gestão Administrativa como conhecimento útil remontam ao período da Primeira Guerra Mundial e culminou com o desencadeamento, por volta de 1955, de mudanças culturais, psicológicas, econômicas e tecnológicas que influenciaram atitudes, valores e comportamento.

Estas mudanças foram fruto das novas aplicações de Gestão desenvolvidas em grandes empresas (*DuPont Company*, *Sears*, *Siemens* e *Marks and Spencer*), não mais como uma

prática duvidosa e insegura de uns poucos, mas como uma disciplina sistematizada, com conceitos básicos para solucionar problemas e oportunidades novas, capaz de organizar toda uma sociedade (DRUCKER, 2003).

Na modernidade democrática, entender estes conceitos básicos e ampliá-los para as empresas do governo exige vontade política e uma ampla discussão sobre a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Isto implica envolver em todo o processo de gestão, as questões da qualidade e produtividade dos seus gastos e conduz a uma perspectiva institucional e uma nova formatação das instituições governamentais, tendo em vista a melhoria dos seus desempenhos em benefício dos cidadãos.

Segundo Pinto e Saraiva (2010) as políticas e ações adotadas devem banir fórmulas ultrapassadas de investimentos apenas em infraestrutura e equipamentos, pois já ficou comprovado que somente isso não é capaz de gerar bons resultados, apesar dos recursos disponibilizados.

A aposta, segundo os autores, deve contemplar caminhos comprovadamente mais promissores, tendo como alvo os investimentos em pessoas e suas motivações, pois, sem o envolvimento de pessoas responsáveis, comprometidas e dispostas a promover as transformações que se fazem necessárias junto á sociedade, não será possível mudar as práticas atuais de descaso com a coisa publica.

Essa ampla discussão, na visão de Tofler (1972), é fruto das mudanças e avanços tecnológicos que se fazem acompanhar por mudanças socioeconômicas, ambientais e políticas, inimagináveis há pouco tempo atrás. O autor salienta que as mudanças estão ocorrendo em ritmo acelerado que se torna um desafio acompanhar estes movimentos contínuos de transformações e algumas incertezas, mas, também de muitas oportunidades.

Essas transformações, oriundas de um maior nível de consciência de seus direitos por parte da sociedade e de um grau de competitividade jamais pensada antes, exigem um processo de gestão mais dinâmico, mais comprometido com o mercado, clientes e com o cidadão. É preciso aprender novas formas de gerir os recursos; é preciso aprimorar, de forma contínua, os processos administrativos (SENAC).

Cohen (2001), em estudo patrocinado pela CEPAL sobre “Os desafios da reforma do Estado nos programas sociais: tres estudos de caso” sugere que um dos problemas comuns enfrentados pelos governos, é a ausência de um método eficaz para avaliar os resultados de sua gestão e, conseqüentemente, determinar o sucesso ou o fracasso de suas intervenções.

As razões envolvem desde a natureza de algumas atividades governamentais que

impedem o uso de indicadores diretos, à falta de um contínuo interesse dos políticos e funcionários públicos para analisar a sua gestão e a falta de recursos técnicos que possam ser utilizados.

O autor sinaliza que o interesse tem sido tradicionalmente focado nos recursos e insumos que recebem de forma a assegurar a aplicação dos procedimentos. Medir custos e os impactos decorrentes da prestação de serviços públicos não tem sido, até recentemente, uma preocupação da gestão pública, já que os indicadores de resultados são muitas vezes ignorados pelos políticos e funcionários envolvidos no processo, pois estes preferem o uso de indicadores intermediários que tendem a favorecer mais volume do que qualidade.

Para o autor, a necessidade de melhorar os sistemas de avaliação de desempenho da atividade gestora é uma exigência inevitável por uma série de razões, entre elas:

- As crises fiscais recorrentes para pressionar os governos para alcançar maior produtividade ("fazer mais com menos");
- A crise de legitimidade do aparelho de Estado que enfatiza o social, onde os aumentos dos gastos não correspondem nem acompanham as melhorias proporcionadas ou muito menos correspondem aos objetivos propostos; e
- Influência outros países da OCDE, com suas conquistas na avaliação da gestão pública.

Bozzi (2010, p. 313-19) em estudo de caso realizado sobre uma análise comparativa para a América Latina considera a Gestão como uma ferramenta para a modernização do Estado e propõe que a Gestão deva ser mensurada à partir de três perguntas:

- O que avaliar?
- Como avaliar e em que nível?
- O que fazer com a informação?

A partir de uma reflexão sobre estas três perguntas sobre os casos específicos, propõe que a avaliação da gestão deixe de ser um exercício técnico para se tornar uma ferramenta política capaz de estabelecer conexões e assegurar relevantes informações aos tomadores de decisão, criando uma maior consistência nos vários níveis de governo e entre a gestão e as políticas públicas.

Ao encontro da proposição de Bozzi (2010), a Política Nacional de Plantas Mediciniais e Fitoterápicos salienta que a sociedade, políticos e estudiosos reconhecem que o tema Gestão Pública vem exigindo desafios nas dimensões políticas, econômicas e socioambientais.

Esses desafios envolvem as condições de funcionalidade das unidades federativas, em especial as do poder executivo em todos os seus níveis e que acabam por exigir ações estratégicas e transformações concretas capazes de tornar as instituições mais eficientes e eficazes no desempenho de suas atividades.

Um projeto desta natureza não se concebe sem que sejam incorporadas as dimensões citadas na vida dos cidadãos, das famílias e comunidades que conformam a nação brasileira, já que a primazia e o objetivo final são a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana (ANANIAS, 2009).

A concepção de desenvolvimento integral e as conquistas democráticas vivenciadas pelo Brasil reclamam por um novo padrão da Gestão Pública que remodele as instituições e permita regularidade e economicidade consistentes, otimize o uso racional dos recursos, mitigue as desigualdades regionais privilegiando a promoção da justiça social. Neste contexto é possível afirmar que um novo Estado e uma nova Gestão Pública estão despontando, se impondo e até mesmo se fazendo necessárias.

A rapidez das mudanças tecnológicas, o ritmo do desenvolvimento econômico cada vez mais acelerado e as relações socioeconômicas a cada momento mais complexas estão a exigir, também, que os órgãos da administração pública e os políticos, assumam novos papéis, novas formas de relacionamento entre si e com a sociedade, de modo a gerar uma nova governança democrática, comprometida com um elevado grau de eficiência (BRESSER PEREIRA, 2001).

É importante entender também que as questões de Gestão Pública estão intimamente relacionadas com a geração de conhecimento, o que implica dizer que a criação de uma administração centrada na busca de resultados sociais positivos depende cada vez mais da capacidade de gerar recursos humanos qualificados, orientados para a produção de conhecimento científico e de inovações tecnológicas adequadas à realidade do momento e da região, possibilitando novas e melhores formas de gestão pública e política.

Neste contexto de mudanças aceleradas e em que tudo pode ser alterado, principalmente o ambiente de negócios, as relações empresariais e a vida das pessoas, mudar não implica somente em melhorar processos, mas, também, romper procedimentos e práticas vigentes tradicionais, de modo a que proporcionem aumento da produtividade e melhoria na qualidade dos produtos e serviços, de forma eficiente (CASTRO e BASQUES, 2006).

Esse rompimento torna a mudança mais difícil e, nas palavras de Kim e Mauborgne (2005, p. 145-46), o desafio é árduo e comporta quatro barreiras:

1. Cognitiva: no sentido de despertar nos colaboradores para a necessidade da mudança de fundamento, como sair da área de conforto;
2. Limitação de recursos: no sentido remover a ideia de que quanto maior a mudança, maior a necessidade de recursos para a sua execução, quando estudos comprovam que em muitos casos, ocorre uma redução de recursos necessários para a implementação da mudança;
3. Motivação: no sentido de mover todos os envolvidos a agirem com rapidez e tenacidade para promover a ruptura com o *status quo*;
4. Política organizacional: no sentido superar os entraves que abatem as pessoas da organização antes de ficarem em pé; é abandonar os procedimentos convencionais por meio da ‘liderança no ponto do desequilíbrio’.

A superação dessas barreiras para alcançar resultados com eficácia, essa nova governança encontra suporte nas palavras de Silva (2002), ao salientar que a década de 1990 registra o reconhecimento, por parte de gestores governamentais brasileiros, da importância dos estudos e pesquisas avaliativas das políticas públicas, visando o seu aprimoramento de forma a possibilitar uma gestão mais eficiente, eficaz e com efetividade.

O avanço democrático por que passa o país tem permitido que, cada vez mais, a sociedade exija o melhor uso dos recursos arrecadados pelo governo sob a forma compulsória de impostos. Isto tem levado o Governo a adotar posturas voltadas para o interesse do cidadão e a buscar o aperfeiçoamento de seus padrões de avaliação de suas políticas públicas quanto à efetividade, transparência e responsabilidade fiscal, indicativas de uma nova consciência das suas funções (CATELLI, 2005).

É neste ambiente repleto de mudanças, caracterizado pela busca proativa de resultados, legitimados pela transparência de seus atos, que surge, em contra ponto ao antigo Modelo Burocrático de Gestão, a figura do Governo Empreendedor.

Este novo Modelo de Gestão se volta para os interesses do cidadão, que passa a ser entendido como cliente e que aceita e adota modelos avaliativos de suas atividades. É este Governo que tem exigido que suas organizações dediquem uma parcela de suas energias para avaliar o desempenho de suas atividades, de modo a prestar serviços públicos com excelência (PIRES, 2010).

É fato também que algumas destas organizações governamentais estão chegando à conclusão de que suas avaliações, as métricas utilizadas, seus sistemas de captura e monitoramento dos dados e informações são falhos, calcados ainda no passado, pois continuam focadas nos controles dos custos despendidos e em indicadores que vigoraram desde a Revolução Industrial até o final do século XX. (CATELLI, 2005 e NIVEN, 2005).

Navarro (2005) destaca que os países latino-americanos não estão imunes a essas falhas nos seus modelos de gestão pública e reconhece a importância da inclusão de

instrumentos de avaliação no processo de investimento público. Salienta o autor que em um contexto de recursos escassos e da existência de problemas sociais complexos, como os enfrentados pelos países da região, questões sobre a eficiência e eficácia da despesa pública são particularmente importantes.

A CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, segundo Navarro (2005), prioriza a necessidade de generalizar esta nova gestão pública orientada para resultados como uma chave para o aumento da produtividade do gasto público nos países da América Latina e Caribe.

É visível a percepção de que as crises sistêmicas globais, a intensificação das mudanças climáticas e seus impactos na atividade humana e na oferta dos recursos naturais, as incertezas dos cenários mundiais, a crescente competitividade empresarial e os riscos sistêmicos emergentes decorrentes da instabilidade dos mercados, tornam cada vez mais presente a busca e a importância de uma Gestão com excelência sobre os recursos disponibilizados através das políticas públicas estabelecidas.

Neste contexto, evidenciasse que uma avaliação deve contemplar o novo conceito de contabilidade social (*accountability*), ainda pouco assimilado pelo cidadão comum, mas já introduzido na academia e na nova gestão pública, com o objetivo maior de determinar, com precisão, que quem desenvolve atividades importantes na sociedade deve regularmente explicar o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir, de modo a demonstrar o que foi realizado, bem como justificar as falhas ocorridas (IPARDES, 2012).

Ao encontro de respostas a estas demandas, a avaliação em si é um ato que instrumentaliza o conhecer, o compreender, o orientar, o aperfeiçoar ações de indivíduos ou grupos. Portanto, avaliação pode ser entendida como “[...] um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento” (BELLONI, 2000, p. 35).

O conceito de Gestão (administração) abordado por Drucker (2002, p. 41) salienta que “[...] administrar é aperfeiçoar o aproveitamento dos recursos” e ainda: “[...] é descartar o passado e considerar obsoleto tudo que já existe e é conhecido. É criar o amanhã e isto requer dedicação para se obter o máximo do já existente e criar o amanhã diferente, tornando obsoleto tudo o que existe hoje”.

Drucker (2002, p. 42) considera ainda que em uma organização, somente de 10 e 15 por cento das atividades de gestão são capazes de gerar de 80 e 90 por cento dos resultados. Deste modo, o Gestor deve ser capaz de tornar eficaz aquele diminuto núcleo de atividades

compensadoras.

Gestão deve ser entendida como um processo de ações complexas que nos distancia da estrita casualidade dos fatos e nos aproxima do conceito de política. Exige a capacidade de fazer escolhas e tomar decisões, definir objetivos e desenhar projetos como eixo e metodologia de ação, assim como envolve certa criatividade na busca de alternativas e de inovação, com especial atenção às dinâmicas de contextos específicos ou mais amplos (MARTINELL, 2001).

Niven (2005, p.7-10) ao tratar de Gestão das Empresas, principalmente no que concerne à medição do desempenho, cita uma pesquisa realizada em 1987, pela Associação Nacional de Contadores e pela *Computer Aided Manufacturing-Internacional* (CAM-I), na qual 60% dos 300 entrevistados (agentes financeiros e executivos operadores) nos Estados Unidos estavam insatisfeitos com a gestão dos sistemas utilizados para medição do desempenho. No texto, o autor destaca as palavras “deficientes” e “insatisfatórias”, pelo fato de exprimirem “um quadro de real importância” da gestão da medição do desempenho.

No entendimento de Silva (2010), o conceito de Gestão pode ser visto como o processo, por meio do qual se dá origem a algo, como a germinação de uma ideia e deve implicar em movimento, crescimento e transformação criadora, estando sempre ligada a uma ação concreta, já que a realidade contemporânea está mais exigente em todos os demais campos, para justificar a necessidade de investimento público e para alcançar novos patamares de qualidade de vida, como também a exigir um maior comprometimento com os resultados e reformulação das políticas estabelecidas.

Complementando o raciocínio de Silva, Tanaka e Tamaki (2012) destacam que a Gestão deve ser entendida como um procedimento institucional que formaliza uma estrutura organizacional, processos, rotinas, fluxos e procedimentos que venham melhorar o funcionamento das organizações, de modo a que desta combinação possível, possa alocar os recursos disponíveis para atingir os objetivos de uma ação política.

Implica dizer que a avaliação fornece informações obtidas no processo avaliativo, para que o Gestor, agregando estes conhecimentos às referências técnicas, políticas, institucionais, socioculturais e a percepção que tem do problema, possa tomar a decisão de mobilizar os recursos necessários e assim propiciar o aumento da eficiência, eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas pela política ou pela organização.

O conceito de uma gestão mais profissional está sendo incorporado em novas áreas da vida social, como expressão de uma necessidade de resposta a desafios cada vez mais

qualificados pela sociedade.

Este conceito, segundo Tanaka e Tamaki (2012), está se desenvolvendo em novos campos: turismo, meio ambiente, qualidade de vida etc., sendo que em algumas áreas de atuação, por mais ideológica que seja, há uma necessidade de se diferenciar a postura da gestão distante do peso ideológico. Assim, o novo gestor deve ser caracterizado pelas seguintes competências:

- Capacidade de estabelecer estratégias desenvolvimentistas;
- Capacidade de definir objetivos e tenacidade para os alcançar;
- Capacidade de combinar recursos disponíveis: humanos, financeiros, materiais etc.;
- Capacidade de alavancar as oportunidades de seu ambiente;
- Capacidade de desenvolver um conjunto de técnicas para o bom funcionamento da política ou da organização;
- Capacidade de se relacionar com o exterior e
- Capacidade de se adaptar às características contidas na sua área de atuação.

Do alinhamento com estes conceitos e esta nova realidade, as políticas públicas desenvolvidas através das ações governamentais, passarão a ter maior relevância e sustentabilidade, na medida em que se evidenciem sua eficácia para superar os obstáculos impostos pelo funcionamento dos mercados, ou para garantir um melhor equilíbrio de oportunidades sociais, quanto à eficácia e eficiência no uso dos recursos que lhe são adjudicados.

A esta relevância, se atribui, hoje, um papel mais decisivo ao processo de gestão da coisa pública, qual seja, o de contribuir para uma maior transparência, visibilidade, controle social e reconhecimento da pertinência e efetividade da política (SILVA, 2002).

O autor revela ainda que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), já desenvolvem uma estratégia que tem como eixo central a modernização do Estado.

Esta estratégia do BID funciona através de “Oficinas de Avaliação”, reforçando mecanismos de acompanhamento e avaliação por resultados, por considerar que esta concepção é mais apropriada para a obtenção de contribuições para a melhoria da eficácia e da eficiência governamental, não somente no desenho conceitual da política, mas, fundamentalmente na sua gestão.

Este reconhecimento segue as tendências internacionais registradas, no sentido de “[...]”

atender às pressões sociais para a melhoria da qualidade na provisão dos serviços públicos e às demandas para redução das despesas públicas” (CUNHA, 2006, p. 1-12).

Segundo Silva e Costa (2002), a aproximação mais efetiva de atuação de política pública para viabilizar objetivos estratégicos de modernização do Estado, redução das desigualdades regionais e sociais e inserção da competitividade do país se deu através da Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996 ao definir a política para a elaboração do PPA 1996 – 1999, determinando que a avaliação do referido plano se desse através da emissão de relatórios.

Estes relatórios elaborados, de conteúdo meramente descritivo, sem a visão analítica do desempenho da eficácia do programa, acabaram não alcançando os objetivos esperados, mesmo porque a Lei não definiu uma métrica ou mesmo os parâmetros que possibilitassem uma avaliação da eficácia do programa.

Estas dificuldades ensejaram que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG definisse novas estratégias, determinando que os projetos selecionados fossem submetidos a um a sistemática especial de acompanhamento.

Esta sistemática contemplava a fixação de objetivos, metas físicas e financeiras, localização, definição dos gestores, fontes de financiamento e cronogramas de execução, tendo em vista a obtenção de subsídios que orientassem o processo orçamentário; a sinalização de prioridades; a detecção de problemas de implementação; a introdução de correções; a criação de uma base de dados e informação para atrair investidores, de modo a facilitar a formação das parcerias público-privadas (SILVA E COSTA, 2002).

A importância de repensar e fortalecer a atividade da avaliação se evidencia com o entendimento de ser essa função distinta das atividades de controle e acompanhamento da execução de projetos setoriais, enfocados isoladamente.

A ideia central é a de constituir um objetivo maior de acompanhamento dos resultados e dos processos de sua consecução, observando de forma contínua, a efetividade das estratégias e políticas públicas, de seus programas, projetos e sistemas, dando oportunidade à revisão tempestiva dos procedimentos de decisão, gestão e aplicação de recursos.

Esse novo conceito permite, além da garantia de uma gestão mais eficiente, a sensibilidade, durante o próprio processo de execução, dos graus de atendimento dos objetivos que justificaram as prioridades estabelecidas, possibilitando a adoção de ações que maximizem a eficácia e a eficiência conjunta da ação governamental.

Este estudo avaliativo deve ser entendido, também, como uma oportunidade de melhorar a capacidade de Gestão do Estado, já que compreendeu a obtenção de dados e

informações que, após um processo de análise, permitiu a extração de novas experiências, realizou novas leituras dos processos, sem desqualificar experiências passadas, a viabilização de uma série de conclusões e recomendações que podem gerar melhores condições de planejamento do desenho e da operacionalidade das etapas de elaboração de uma política.

2.4 Cosméticos

Magalhães (2000, p.18) define cosméticos como sendo:

[...] formulações de aplicação local fundadas em conceitos científicos destinadas aos cuidados e embelezamento da pele humana e seus anexos, assegurando as funções vitais, evitando irritar, sensibilizar ou provocar fenômenos secundários indesejáveis atribuídos a sua absorção sistêmica, devendo ser analisados e utilizados, preferencialmente, de acordo com características individuais.

Garcia (2005), definindo a indústria de cosméticos afirma que esta é um ramo industrial que tem suas origens na área da Bioquímica e que dispense de elevado investimento para a promoção de seus novos produtos, na sua manutenção e na renovação de suas fórmulas, já que estas devem acompanhar a tendência e a sazonalidade da moda e dos costumes.

Revilla (2002) salienta que existem documentos comprovando que os médicos egípcios, por volta de 2.800 a.C. tinham conhecimento completo das propriedades de um grande número de ervas, com destaque para a mirra, semente de limão, flores e frutos de ciprestes, incenso etc.. O autor revela que Cleópatra era proprietária de um jardim de bálsamos e subjugou Júlio César, não tanto pela sua beleza física, mas pelo uso liberal de perfumes.

Revilla destaca ainda que a descoberta de óleo gorduroso que podiam ser extraídos de plantas como a oliva, o cardomono e o gergelim, já eram utilizados na culinária, na medicina e em produtos para beleza e aparência, como o “*Kohl*” (equivalente ao rímel – sombra de olhos) e unguentos.

Para Velasco et al (2007), a presença de grandes empresas estrangeiras como a Unilever, Avon, *Procter & Gamble*, *Johnson & Johnson* é a característica maior do setor de cosméticos no Brasil, com segmentos diversificados e especializados além de uma elevada capacidade de promoções publicitárias e comerciais, nos segmentos de higiene pessoal, perfumes e cosméticos.

Os dados da Tabela 2, abaixo, indicando os dez principais países consumidores, justificam o interesse pelo mercado.

Tabela 2 - Mercado Consumidor Mundial de HPPC
Dez Principais Países – Período 2011 e 2012

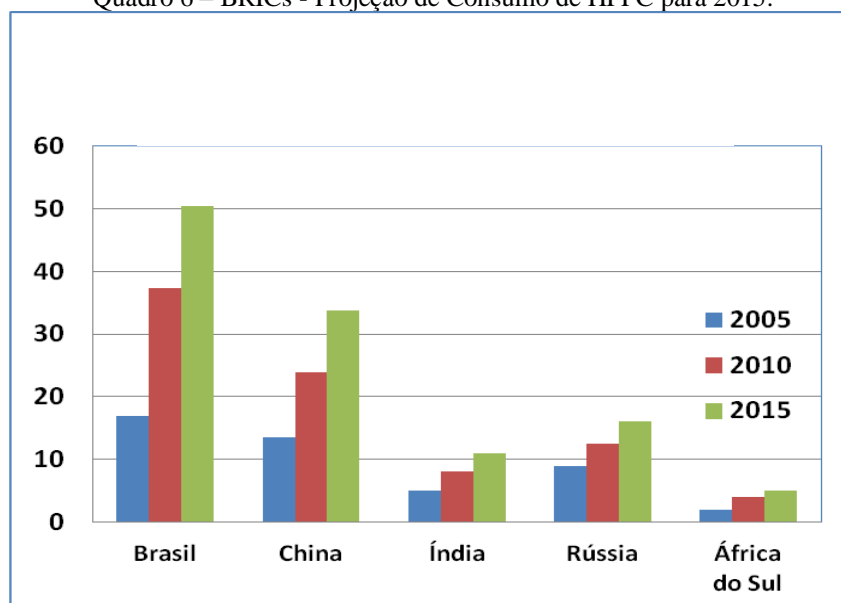
Países		2011	2012	Participação %	Crescimento %
		Em US\$ bilhões (Preço ao consumidor)	Em US\$ bilhões (Preço ao consumidor)		
Mundo		427,0	433,0	-	1,4
1	Estados Unidos	67,0	69,0	15,9	3,3
2	Japão	47,0	47,0	10,9	0,5
3	Brasil	42,0	42,0	9,6	0,1
4	China	28,0	32,0	7,4	12,4
5	Alemanha	19,0	18,0	4,1	-5,8
7	Reino Unido	16,0	17,0	3,9	1,5
6	França	17,0	16,0	3,7	-6,5
8	Rússia	14,0	14,0	3,2	-0,3
9	Itália	13,0	12,0	2,7	-8,0
10	México	10,0	10,0	2,3	1,5
Total dos 10 países		273,0	276,0	63,7	1,1

Fonte: Euromonitor Internacional apud ABIHPEC (2013).

Entre as empresas brasileiras de porte destacam-se a Natura e o Boticário. Velasco et al (2007) salienta também a existência de um número significativo de pequenas e médias empresas nacionais e regionais, voltadas para a produção de cosmético, com a manipulação de fórmulas simples, razão do elevado número de empresas.

O Quadro 6 a seguir, indicando projeção da ABIHPEC para o consumo de HPPC para 2015, entre os países do BRIC, reforça o potencial do mercado e justifica o interesse das empresas estrangeiras e nacionais pelo setor.

Quadro 6 – BRICs - Projeção de Consumo de HPPC para 2015.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de abril/2013 - ABIHPEC

As principais razões levantadas pela ABIHPEC para explicar o crescimento do setor nos últimos anos são:

- Participação crescente da mulher no mercado de trabalho;
- Incorporação de novas tecnologias de produção pelas empresas com consequente aumento da produtividade. Com isso, os preços ao consumidor tiveram aumentos menores do que os índices de preços da economia em geral;
- Lançamentos constantes de novos produtos que atendem cada vez mais às necessidades do mercado;
- Aumento da expectativa de vida, o que traz a necessidade de conservar uma aparência mais jovem;
- Aumento significativo do consumo de produtos cosméticos masculinos.

A esses argumentos adite-se a procura por produtos orgânicos ecologicamente corretos que implicam na busca por uma solução que evidencie a substituição da base química dos cosméticos por substitutivos de origem natural, despertando a atenção mundial para a Amazônia, como fonte de reserva natural que deve ser prospectado, a partir de pesquisas científicas exploratórias e da investigação de usos e saberes das populações tradicionais. (LOPES et al, 2011).

Os dados e números salientados podem ser considerados como um forte argumento

para o desenvolvimento de um novo setor industrial na Amazônia, vinculado à exploração deste novo mercado de produtos de higiene pessoal, perfumes e cosméticos, principalmente quando se considera as atuais e potenciais disponibilidades de recursos existentes na região amazônica.

Não é isto que se observa na ZFM. Os dados da Tabela 3 – Número de empresas existentes de HPPC, por Unidade da Federação, corrobora ainda mais com a fragilidade do resultado do número de empresas instaladas na ZFM.

Tabela 3 - Número de empresas de HPPC
Por Unidade da Federação - 2002 e 2012

Estados	2002		2012		Variação Absoluta 2012/2002
	Empresas Instaladas	Participação %	Empresas Instaladas	Participação %	
São Paulo	460	45,10	978	41,99	518
Minas Gerais	57	5,59	211	9,06	154
Goiás	43	4,22	133	5,71	90
Bahia	4	0,39	61	2,62	57
Ceará	28	2,75	47	2,02	19
Rio de Janeiro	140	13,73	224	9,62	84
Rio Grande do Sul	97	9,51	168	7,21	71
Paraná	118	11,57	203	8,72	85
Santa Catarina	22	2,16	77	3,31	55
Amazonas	6	0,59	15	0,64	9
Demais Unidades	45	4,39	212	9,10	167
Total	1.020	100,00	2.329	100,00	1.309

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de abril/2013 - ABIHPEC.

A implantação deste segmento na ZFM poderia promover a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das populações ribeirinhas, incentivando o surgimento de empresas, cooperativas, associações que propiciassem melhores condições de trabalho e manejo de insumos naturais, com maior agregação de valor. (LOPES et al, 2011).

Corroborando com Magalhães (2000), a definição sobre o que vem a ser produtos de Higiene Pessoal, Cosméticos e Perfumes – HPPC, emitida pela ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária, fixada através da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC, de nº 211, de 14 de julho de 2005, em seu Anexo I, considera:

Produtos de Higiene Pessoal, Cosméticos e Perfumes, são preparações constituídas por substâncias naturais ou sintéticas, de uso externo nas diversas partes do corpo humano, pele, sistema capilar, unhas, lábios, órgãos genitais externos, dentes e membranas mucosas da cavidade oral,

com o objetivo exclusivo ou principal de limpá-los, perfumá-los, alterar sua aparência e ou corrigir odores corporais e ou protegê-los ou mantê-los em bom estado.

Da mesma forma, o estudo demandou o entendimento sobre como se classificam estes produtos e na mesma Resolução, em seu Anexo II, consta esta definição da Classificação de produtos de Higiene Pessoal, Perfumes e Cosméticos – HPPC.

Cabe destacar que os critérios para esta classificação foram definidos em função da probabilidade de ocorrência de efeitos não desejados devido ao uso inadequado do produto, sua formulação, finalidade de uso, áreas do corpo a que se destinam e cuidados a serem observados quando de sua utilização.

A seguir a definição para os produtos classificados de Grau 1:

São aqueles cuja formulação cumpre com a definição adotada no item 1 do Anexo I desta Resolução e que se caracterizam por possuírem propriedades básicas ou elementares, cuja comprovação não seja inicialmente necessária e não requeiram informações detalhadas quanto ao seu modo de usar e suas restrições de uso, devido às características intrínsecas do produto, conforme mencionado na lista indicativa ‘LISTA DE TIPOS DE PRODUTOS DE GRAU 1’.

Já a definição para os produtos classificados de Grau 2 compreende:

São aqueles cuja formulação cumpre com a definição adotada no item 1 do Anexo I desta Resolução e que possuem indicações específicas, cujas características exigem comprovação de segurança e/ou eficácia, bem como informações e cuidados, modo e restrições de uso, conforme mencionado na lista indicativa ‘LISTA DE TIPOS DE PRODUTOS DE GRAU 2’.

Os Tipos de Produtos classificados no Grau 1, Lista I e de Grau 2, Lista II, estão relacionados no Anexo nº 04 e nº 05 deste estudo.

2.5 Biodiversidade

Para Bensusan (2002, p. 229), a biodiversidade, originalmente significando “[...] diversidade de espécies e abrigando a diversidade genética (dentro das espécies), específica (entre as espécies) e ecológica (entre as comunidades e ecossistemas), ao longo dos últimos anos, vem gerando um interesse crescente em todas as camadas da sociedade”.

Os avanços e ganhos tecnológicos verificados nos últimos anos, principalmente nas chamadas biotecnologias, a permitir possibilidades de exploração em escala industrial de substâncias, princípios ativos e as informações genéticas contidas nos seres vivos existentes no planeta, são provas destes avanços.

O Plano “Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia”, desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente, destaca que a biodiversidade Amazônica detém um potencial da maior relevância, tanto para as comunidades locais quanto para o país.

O Plano faz referência à existência de “33 mil espécies de plantas superiores, sendo pelo menos 10 mil espécies portadoras de princípios ativos para uso medicinal, cosméticos e controle biológico de pragas, além de 300 espécies de frutas comestíveis e rica fauna silvestre”, que podem ser traduzidas em possibilidades de negócios e geração de renda. (BRASIL, 2008).

Complementando as informações do Plano, publicação do Ministério da Saúde (2006) sobre a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos sustenta que o Brasil é detentor (15 a 20%) da maior parcela da biodiversidade mundial, sobressaindo as plantas superiores, que compõem o insumo básico para a fabricação de fitoterápicos e outros medicamentos. Esses insumos são também utilizados nas práticas populares como remédios caseiros e comunitários, reconhecidos como produtos da medicina tradicional, fruto do conhecimento tradicional no manejo e uso de plantas medicinais, que passa de geração a geração.

O Plano destaca ainda que este patrimônio genético e diversidade cultural, pode se constituir em oportunidades para a promoção de um modelo soberano de desenvolvimento, na área de saúde, de indústrias de bionegócios, baseado no uso de plantas medicinal e fitoterápico, de forma sustentável para a biodiversidade, promovendo a geração de riqueza e a inclusão social.

Estes números traduzem a ideia de que não existe país que possa oferecer tantas oportunidades para a exploração comercial de componentes da diversidade biológica como o Brasil, haja vista o potencial de riqueza existente nos ecossistemas e nas inúmeras espécies de plantas, animais e microrganismos encontradas em seu território.

Estas oportunidades em potencial necessitam, nas palavras de Becker (2009, p. 7-9), da promoção de “[...] uma revolução científico-tecnológica capaz de atribuir valor à floresta em pé, para que ela possa competir com a agroindústria, pecuária e a madeira”.

Becker (2004, p. 37-36) complementa a ideia ao salientar que “[...] é preciso antecipar uma nova estratégia de desenvolvimento que concilie o uso não predatório do patrimônio natural da região com instrumentos tecnológicos locais avançados, de sorte a promover uma conexão intrarregional e internacional”.

Esta nova estratégia é um dos desafios que paira sobre a região, pois consiste também, em identificar quais produtos desta biodiversidade são os mais estratégicos e importantes da sua economia, de modo a evitar o fechamento do círculo vicioso perverso da exploração econômica da floresta, com a destruição de seus produtos naturais.

A exploração ordenada e planejada do potencial da diversidade biológica amazônica é, portanto, uma questão de natureza estratégica para o desenvolvimento socioeconômico nacional e regional. (REDEBIO, 2005)

Lasmar (2007) destaca que a partir dos anos 1980, a exploração sustentada da biodiversidade como fonte de matéria-prima e elevado valor agregado, voltou a ser objeto de estudos, o que tem exigido cada vez mais a adoção de políticas públicas regionais para incentivar aquela exploração. Para ele, o desafio é saber como incorporar tecnologias e agregação de valor no aproveitamento dos recursos naturais existentes.

Este aproveitamento esbarra na falta de conhecimento científico da biodiversidade amazônica e faz com que o potencial de plantas tropicais localizadas na Amazônia não possua suas propriedades medicinais conhecidas, já que são utilizadas para fins terapêuticos pelas comunidades da região, com base no conhecimento tradicional adquirido a partir da herança familiar.

Este potencial contrasta com o potencial da biodiversidade amazônica no segmento industrial de fármacos e cosméticos do Amazonas, composto por poucas empresas, em geral de pequeno porte e administração familiar, voltadas para o mercado regional e um nível elevado de informalidade na comercialização de seus produtos (PIMENTA, 2007).

Ainda segundo o autor, a biodiversidade amazônica indica a perspectiva mais promissora de desenvolvimento sustentável para a região, como alternativa complementar ao modelo ZFM, sendo necessário, todavia, a incorporação de novas tecnologias aos produtos oriundos da biodiversidade fabricados a partir dos insumos florestais, sustentados por empresas e instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Corroborando com a ideia de que o fortalecimento de uma economia lastreada pelo potencial da biodiversidade amazônica é um caminho complementar ao modelo ZFM, Araújo Filho (2010) sugere que se privilegie a inserção de empresas locais, com uso de capital e insumos endógenos em suas atividades.

O autor, reconhecendo que a realidade das empresas sediadas no Amazonas ainda se ressentem de uma efetiva utilização de biotecnologias avançadas, já que o foco da inovação tecnológica está mais centrado em aplicações diretas do conhecimento já desenvolvido e

dominado na região e cuja demanda de recursos é de menor monta, sugere um novo conceito, mais modesto e mais adequado para estas empresas: Bionegócio.

Todo este contexto passa pela necessidade de um ingrediente indispensável para o sucesso de se promover a exploração harmoniosa dos recursos da biodiversidade amazônica com elevado grau de biotecnologia: a contribuição da ciência, tecnologia e inovação (CT&I).

Rifkin (1998, p. 15-17) esclarece que esta contribuição já se faz sentir em quase todos os campos das ciências da vida, no desenvolvimento de equipamentos e na formação de pessoal, em forma de uma corrida louca, para apresentar a nova genética comercial da economia, ao tempo em que prepara a civilização para provar os primeiros frutos da era biotecnológica, já que o século XXI vai ser o século da Biotecnologia. O autor cita alguns exemplos desta contribuição:

- Produção de plástico com recursos renováveis produzidos por microorganismos e plantas;
- Criação de novas fibras, com a inserção de genes em bactérias criadas em cubas industriais para uso em produtos que vão desde peças de aeronaves a coletes à prova de balas, dado à sua resiliência;
- Limpeza ambiental, com a utilização de micro-organismos capazes de remover ou tornar inofensivos poluentes perigosos; e

Sem estes ingredientes, sem esta contribuição, sem uma revolução técnico-científica voltada para o aproveitamento e difusão da utilização dos produtos da biodiversidade e a melhoria do conhecimento e dos padrões produtivos da atual estrutura de nossas empresas, não há como buscar um caminho para o real aproveitamento da biodiversidade amazônica e, conseqüentemente, com o desenvolvimento do segmento de HPPC no Estado do Amazonas.

Se você for capaz de medir o que está falando e expressar isso em números, então você conhece algo a esse respeito; mas se você não tem essa capacidade, seu conhecimento será de uma espécie deficiente e insatisfatória. William Thompson (Lord Kelvin), 1824-1907.

3 METODOLOGIA

A ciência busca a verdade através de observações sistemáticas da realidade e para atingir os objetivos do estudo, o método científico caracterizou-se pela escolha de uma estratégia que indicasse procedimentos suficientes para conhecer, descrever, avaliar e explicar os resultados alcançados pelas Políticas Públicas de estímulo à implantação da indústria de Higiene Pessoal, Perfumes e Cosméticos – HPPC no estado do Amazonas, delineadas através da Lei nº 8.387/91 e legislação complementar.

A complexidade das intervenções avaliativas nas Políticas Públicas e a diversidade disponível de ferramentas para se efetivar uma pesquisa, sugerem que não existe uma estratégia única e predeterminada de avaliação, de modo que toda pesquisa avaliativa deve ser objeto de flexibilidade para a conjugação dos diferentes instrumentos existentes.

Deste modo o estudo avaliativo deve ter flexibilidade para conjugar diferentes instrumentos que estejam relacionados com as características e o escopo da intervenção, para garantir seus objetivos predeterminados (NAVARRO, 2005).

A técnica de Estudo de Caso, como método científico para avaliar as Políticas Públicas de estímulo à implantação da indústria de HPPC no estado do Amazonas foi escolhida pelo fato de se aproximar do paradigma do isolamento experimental e que, segundo Yin (2004), deve ser utilizado de forma mais intensa, haja vista a incapacidade de se reproduzir determinados estudos, tornando mais intencional os estudos de casos únicos, como é a presente pesquisa avaliativa.

Quanto ao momento de sua realização, a pesquisa foi *ex-post*, ou seja, foi realizada ao longo da execução da Política, de modo a obter subsídios que permitissem uma avaliação quanto à sua continuidade, escopo original ou modificações, com o intuito de poder elevar o grau de sua racionalidade, eficiência, eficácia e efetividade. Esta escolha se baseou nos conceitos de Navarro (2005), ratificados por Cohen e Franco (2008).

Quanto aos fins, a pesquisa foi exploratória, porque, embora o objetivo central de uma avaliação de Políticas Públicas seja conhecido, o estudo em questão identificou atos e fatos abordados ao longo da elaboração da Política em questão, gerando dados e informações

que permitiram a geração do conhecimento e de uma sistematização de um processo avaliativo na dimensão em que o estudo abordou (VERGARA, 2004).

Quanto à forma de abordagem e tendo em vista o objetivo do estudo, a adoção das abordagens identificadas no referencial teórico (descritivas, propositivas, formativas e somativas) tornou-se obrigatória, já que a avaliação pretendida visou a geração de dados e informações que permitissem subsidiar não somente a elaboração de novas políticas, mas, também, a melhoria da efetividade de programas em andamento.

Quanto ao método, a escolha recaiu sobre a realização de uma pesquisa qualitativa, que permite, segundo Neves (1996), a obtenção de dados descritivos através de relação direta e interativa do pesquisador com os atores envolvidos com o objeto do estudo, a permitir o entendimento dos fenômenos segundo as perspectivas e interpretação dos atores participantes da situação estudada e assim poder desenvolver conhecimentos de caráter prescritivo ou propositivo.

A escolha da pesquisa qualitativa tem o aval de Godoy (1995a 57-63, 1995b 20-29), quando esse afirma que para a realização de um estudo de caráter descritivo que busca o entendimento do fenômeno em sua totalidade e complexidade, a análise qualitativa é a mais recomendada.

Godoy enumera ainda como características essenciais de uma pesquisa qualitativa: o ambiente natural como fonte direta dos dados; seu caráter descritivo; o significado que os atores dão às coisas e o pesquisador como instrumento fundamental na busca da verdade.

A avaliação qualitativa, segundo Demo (2005), se dispõe a superar a avaliação quantitativa, sem, todavia deixar de fazer uso dessa, já que qualidade não se expressa diretamente em números, pelo fato de não ser exatamente o lado numérico dos fatos.

O autor sugere a existência de duas faces interligadas do fator qualidade: formal e política. A qualidade formal compreendendo todo o processo dos meios, metodologia, manejo e construção do conhecimento; a qualidade política englobando a dimensão e intensidade democrática e ética frente ao desafio dos fins e valores sociais. Sugere o autor que sem qualidade política, o conhecimento gerado pode ser apenas uma arma, para o bem ou para o mal.

Minayo (2002, p. 22-23) salienta que a abordagem qualitativa tem a capacidade de penetrar no mundo dos significados das ações e nas relações humanas, uma face “[...] não perceptível e não captável dos números, das equações, das médias e estatísticas”, muito

embora os dados qualitativos e quantitativos não se choquem, muito pelo contrário, se complementam.

Quanto ao conceito básico de avaliar, adotado neste estudo, o referencial teórico mostrou que esta ação é um processo que se destina a fixar procedimentos sistemáticos para identificar e analisar dados e informações, visando ajuizar o mérito e os resultados de uma Política, de modo a aferir sua eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade frente aos objetivos estabelecidos quando de sua elaboração e assim elevar o grau de racionalidade dos políticos e gestores, ao tempo em que amplia o referencial teórico sobre o assunto.

A inserção do novo conceito de *accountability*, ainda pouco assimilado pelo cidadão comum, mas já introduzido na academia e na nova gestão pública, também foi considerado no estudo, já que sua finalidade é a de aculturar, na gestão pública, a necessidade de explicar e demonstrar – tornar transparente - o que foi obtido com o uso dos recursos do contribuinte, evidenciando acertos e erros.

Quanto aos modelos conceituais, o referencial teórico pesquisado levou ao entendimento da lógica da existência dos Modelos, à compreensão da vida política, a simplificação das ideias concebidas pela política, a identificação dos aspectos mais significativos para o processo decisório de escolha, a concentração de esforços naquilo que é mais importante sem descuidar do que não é, e assim poder orientar a investigação sobre o fato estudado, além de permitir a visualização de suas possíveis consequências.

Para a avaliação proposta pelo estudo e considerando que os Modelos individualmente não são capazes de permitir a explicação de uma política, sendo necessário o agrupamento de partes dos modelos para explicar políticas específicas, já que a utilidade do modelo pode ser prejudicada dada à sua excessiva complexidade ou demasiada simplicidade, foram escolhidos os seguintes Modelos: Institucional, de Grupo e de Elite, haja vista os conceitos que cada um deles encerra:

- Modelo Institucional: considera que é o governo que garante a legitimidade de todo o processo, obrigação legal, com força coercitiva e universal. As críticas ao Modelo são as de que não considera devidamente a estrutura das instituições governamentais com o conteúdo das políticas.
- Modelo de Grupo: considera que a relação entre os grupos é o fato mais importante da política e que os indivíduos com interesses comuns unem-se

formalmente ou informalmente, para apresentar suas demandas ao governo;
e

- Modelo de Elite: considera que as políticas públicas são tomadas em função das preferências e valores da elite que se encontra no poder. Nela se percebe que as políticas não emanam das demandas da população, mas sim em função da teoria elitista que afirma ser o povo apático e desinformado, necessitando, portanto, que a elite molde a opinião do povo sobre aquilo que deve ser a política pública.

Quanto aos critérios avaliativos da Política objetivo deste estudo, a escolha recaiu sobre os critérios básicos indicados pela UNICEF (1990) e por Belloni (2007), referenciados por Drucker (1954), Sander (1982), Chiavenato (2004), Cury (2006), Oliveira (2007), Daft (2008) e Silva (2013), com os seguintes conceitos-síntese:

- Eficiência: Tem a ver com o processo e a melhor relação custo-benefício. É usar os recursos de forma adequada para obter a menor distância entre o previsto e o realizado;
- Eficácia: Tem a ver com o resultado esperado. É alcançar os resultados, com o maior grau de satisfação da realização dos objetivos fixados. A falta de eficácia é a quebra das expectativas desejadas e da satisfação esperada;
- Efetividade: Tem a ver com os efeitos positivos da Política no ambiente que interveio, considerando o aspecto técnico, econômico, sociocultural e ambiental no curto e longo prazo. É a indicação que houve a geração de inclusão social, promovendo melhoria da qualidade de vida da sociedade em suas expectativas de emprego e renda. É a junção da eficiência + eficácia e a satisfação da Sociedade, entendida como cliente-cidadão. É gerar a solução desejada com valor agregado;
- Sustentabilidade: significando a capacidade ou probabilidade da continuidade da Política, considerando os seus três aspectos essenciais:
 - Social;
 - Econômico e
 - Ambiental.

Quanto à coleta de dados, a revisão literária para a realização do estudo contemplou:

- Pesquisa secundária nas suas mais diversas formas, tanto física quanto eletrônica, em livros (internacionais e nacionais), periódicos (internacionais e nacionais), artigos, dissertações, teses e demais documentos que permitissem a compreensão, o conhecimento e a análise da base conceitual sobre a legislação da Zona Franca de Manaus – ZFM, bem como a identificação dos principais conceitos sobre Avaliação de Políticas Públicas. A revisão identificou ainda, em face da interação transdisciplinar que o tema exige: a identificação de material literário sobre Cosméticos, Biodiversidade e Gestão;
- Pesquisa Primária junto aos sujeitos do estudo, ou seja, os atores que atuaram e vivenciaram as fases de elaboração da Política. Os entrevistados, em número de 17, de uma amostragem selecionada de 21 foram os Elaboradores, Empresários e Profissionais dos Escritórios de Elaboração de Projetos que vivenciaram, em maior ou menor grau, todo o processo:
 - Os elaboradores - todos com larga experiência no trato de políticas públicas, pois desempenham ou já desempenharam funções nas instituições voltadas para a promoção do desenvolvimento regional, como secretários de estado, superintendentes, secretários executivos, superintendentes adjuntos, diretores de departamento e técnicos responsáveis pelas etapas de formulação, implementação e análise da Política estabelecida;
 - Os empresários do setor - que viveram as etapas de definição dos procedimentos necessários para a implantação de suas empresas junto à Suframa e
 - Os profissionais de escritório de projetos - que participaram ativamente de todo o processo de atração de investimentos para a ZFM.

Todos estes atores, de uma forma reservada, são detentores de dados e informações pertinentes ao assunto, razão pelas quais suas identidades serão preservadas, de forma a neutralizar eventuais impactos pessoais quanto às manifestações de suas opiniões sobre o assunto, mas que se encontram em poder do autor do estudo.

A análise do referencial teórico permitiu conhecer e avaliar documentos sobre a criação da Zona Franca de Manaus (ZFM), como a Lei nº 3.173, de 06 de junho de 1957, o Decreto-Lei Nº 288/67 e demais Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, bem como outros documentos (Termo de Compromisso).

A revisão permitiu conhecer também, as fases históricas vivenciadas pela ZFM e ajudou a construir o referencial de análise para o estudo, como sua contextualização, evolução e etapas do modelo ZFM, tipo de pesquisa a ser realizada, delimitação e outros aspectos demandados pelo estudo, como a importância de avaliação de políticas, o processo e a sistematização de um estudo de avaliação de políticas, as formas de abordagem, os modelos, os critérios avaliativos etc.

A sistematização do estudo tem por base os conceitos de Galeano (2000, p. 10) e Souza (1997, p. 26), que a definem como “[...] sendo um conjunto de práticas e conceitos que possibilita a apropriação de experiências e permita reflexões e reelaboração do pensamento, a partir do conhecimento gerado sobre a realidade”.

Esta base conceitual gerada foi fundamental para a construção dos formulários que foram utilizados na investigação científica, de cunho teórico-empírico e que segundo Santos (2013) é uma técnica de levantar percepções e opiniões de um alvo da pesquisa numa perspectiva empírica, portanto, de campo, visando subsidiar a elucidação de um fato/ocorrência sob análise e que compreenderam as etapas de elaboração da Política.

De acordo com Apolinário (2004), o formulário se constitui um instrumento de pesquisa, que se assemelha a um questionário, mas que deve ser preenchido pelo pesquisador e não pelos sujeitos da pesquisa.

Santos (2013) destaca a questão “teórico-empírica”, justificando que as teóricas efetivam seus estudos à luz de dados buscados na literatura de determinada área e incluem material recolhidos em arquivos, fotos, relatórios, procedimentos, normas, ocorrências policiais e dados levantados em pesquisa bibliográfica, documental ou eletrônica. Já a pesquisa de caráter teórico-empírico, efetiva seu levantamento por meio de formulários e até mesmo questionários, a opinião e percepção junto aos sujeitos alvos da investigação.

Para Marconi e Lakatos (1996) a vantagem do formulário em relação ao questionário é que aquele pode ser aplicado de forma heterogênea em quase todo o segmento da população ou amostragem da pesquisa, independente do respondente ser alfabetizados ou não, pelo fato de ser preenchido pelo pesquisador e que segundo Fachin (2005) a assistência do pesquisador

é fundamental ao pesquisado, graças ao contato pessoal que mantém, desde o contato inicial até ao entendimento completo das percepções reveladas.

As perguntas constantes dos formulários foram desenhadas de modo a torná-las amigáveis e adequadas quanto à forma e linguagem, sem descuidar da garantia da consistência exigida pelos modelos conceituais quanto às delimitações de poder, racionalidade, objetividade e decisão vivenciadas na etapa de formulação, o esforço consciente e explícito das instituições na obtenção de cooperação entre os atores incumbidos de promover a sua implementação, assim como a compreensão de poder avaliar se os objetivos e metas foram atingidos.

A aplicação dos testes pilotos para validação do formulário foi realizada em um pequeno grupo de técnicos selecionados para verificação de sua adequação e até mesmo para acolhimento de sugestões de mudanças para melhoria de sua aplicabilidade.

As respostas aos questionamentos formulados, as opiniões emitidas consolidadas e analisadas, assim como os diálogos efetuados quando dos retornos aos entrevistados para esclarecimentos quanto à consistência das respostas e validação dos resultados, foram organizadas e agrupadas de modo a permitirem a obtenção de dados e informações sobre todas as fases de elaboração da política em estudo, bem como a compreensão e entendimento necessários para a construção das conclusões e recomendações como produto final do estudo.

Este produto final, conforme fixado nos objetivos, visa a geração de contribuições para o aperfeiçoamento da elaboração de políticas públicas ou mesmo para a elaboração de novas políticas que venham estimular a implantação da indústria de HPPC no Estado do Amazonas.

De um modo geral, a análise de todo o referencial teórico, inclusive os documentos legais, foram úteis para a compreensão de que eles nem sempre representam a realidade implícita da Política, já que ao não revelarem as motivações, os interesses, os conflitos e outros aspectos políticos e institucionais envolvidos no processo, acabam por criar lacunas que dificilmente emergiriam para conhecimento público.

Essas lacunas, nas palavras do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE (2010), só são capturadas e obtidas quando das entrevistas realizadas com os principais atores envolvidos no processo e do cruzamento desses relatos com as demais fontes de informação obtidas na pesquisa documental.

De um modo geral a estrutura da estratégia metodológica definida para o estudo pode ser visualizada a seguir, na Figura 10 a seguir:

Figura 10 - Estrutura da Estratégia Metodológica

1.- Planejamento

1.1.- Definição do Referencial Teórico

- Zona Franca de Manaus;
- Políticas Públicas;
- Gestão;
- Biodiversidade e
- Cosméticos.

1.2.- Análise documental

1.3.- Definições quanto:

- Formas de abordagens;
- Momento de realização da pesquisa;
- Finalidade da pesquisa;
- Modelos conceituais;
- Critérios básicos de avaliação;
- Sujeitos da pesquisa.

2.- Coleta de dados

2.1.- Pesquisa Secundária

- Física e eletrônica sobre:
 - Legislação da ZFM;
 - Avaliação de Políticas Públicas;
 - Origem, Conceitos e evolução de Gestão;
 - Origem, Conceitos e potencialidades da Biodiversidade;
 - Origem, Conceitos e potencialidades dos cosméticos;

2.2.- Elaboração dos Formulários

- Construção;
- Teste;
- Ajustes e Validação.

2.3.- Pesquisa Primária

- Aplicação dos formulários junto aos sujeitos da pesquisa;

3.- Sistematização

3.1.- Apropriação do conhecimento gerado sobre a realidade alvo da pesquisa;

3.2.- Compreensão e entendimento necessários sobre os dados e informações colhidas;

3.3.- Elaboração do texto da Tese.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Não é da benevolência do padeiro, do açougueiro ou do cervejeiro que eu espero que saia o meu jantar, mas sim do empenho deles em promover seu *auto interesse*. Adam Smith (1776).

4 RESULTADOS

Os resultados a seguir demonstrados emergiram das respostas contidas no formulário da pesquisa qualitativa desenvolvida junto aos principais atores do processo de elaboração da política pública em avaliação.

Como indicado, o estudo contemplou os critérios básicos da Eficiência, da Eficácia, da Efetividade e da Sustentabilidade para a avaliação da Política Pública.

4.1 Formulação da Política Pública

Esta etapa contempla a transcrição e a compreensão sobre as respostas das entrevistas presenciais realizadas e sobre o que foi considerado como motivação, definição, razão, objetivo e estratégia da política, bem como alguns aspectos do processo que delimitaram as relações de poder, racionalidade, objetividade e decisões ocorridas ao longo de todo o processo em análise.

4.1.1 Na visão dos Empresários

Inicialmente, o estudo relata a impressão colhida junto aos empresários locais que vivenciaram todo o processo de formulação da indústria de HPPC no Estado do Amazonas, valendo ressaltar que antes mesmo da edição da legislação, já havia empresa instalada na ZFM.

Quanto às principais motivações que levaram as empresas a ingressarem no segmento de HPPC, as respostas dos empresários revelaram que:

- A Amazônia ser detentora da maior biodiversidade do planeta e os consumidores darem preferência à elaboração de produtos cosméticos produzidos de forma sustentável, com ativos naturais mais eficazes nos seus resultados;
- O aproveitamento da flora regional cujos efeitos terapêuticos podem ser transferidos aos cosméticos, apresentando uma nova categoria de cosméticos que são os biocosméticos.
- Toda essa biodiversidade estar relegada a um segundo plano, sem gerar valor agregado e tributos, portanto sem a sua plena utilização no segmento dos

biocosméticos, produtos considerados “quase medicamentos”;

- O fato do segmento de HPPC apresentar taxas tributárias nominais elevadas em decorrência de ser considerado como fabricantes de cosméticos funcionais (produtos supérfluos) e a ZFM ser um modelo econômico de exceção, com incentivos que reduzem significativamente a carga tributária dos produtos nela industrializados, significando que o segmento poderia ser um nicho de mercado economicamente promissor para os produtores locais;
- A transformação da flora em bioprodutos poderia indicar lucros, com reflexos positivos para a região no tocante à interiorização do desenvolvimento econômico e socioambiental;
- O incômodo causado pela existência de estudos e pesquisas realizadas e que ficavam estocadas nas prateleiras das instituições, sem uso econômico.

Com relação à participação das empresas na elaboração da Lei nº 8.387/91 que definiu o PPB e do Decreto nº 783/93 que fixou o conjunto mínimo de operações a serem processadas pelas empresas do segmento HPPC, as respostas indicam que não houve, nestes documentos, a participação das empresas, mesmo porque as alterações introduzidas ocorreram em função da Nova Política Industrial e de Comércio Exterior e da necessidade de adequar o Decreto nº 288/67 à Lei de informática.

Quanto ao saber informar se as definições que regulamentaram o PPB foram baseadas em alguma outra política existente, os empresários responderam que desconhecem esta relação, pois, para eles, a criação de uma legislação específica para produtos de HPPC ocorrida em 1993, sem que tenha sido provocado pelo interesse específico de alguma empresa, pareceu como uma sinalização governamental da prioridade da implantação deste segmento na ZFM.

No que concerne ao fato de saber dizer quais as razões para que a Portaria Interministerial nº 141/02, que definiu as participações quantitativas mínimas de utilização de matérias-primas oriundas da fauna e flora regionais a serem empregadas nos produtos e preparações cosméticas só fosse regulamentada nove anos após a promulgação do Decreto nº 783/93, as respostas obtidas tem conteúdo semelhante à anterior e revelou ainda que:

- A pendência de regulamentação do PPB fixado em 1993 (participação quantitativa mínima de utilização de matérias-primas oriundas da fauna e flora regionais) foi, em realidade, um artifício para que a ABIHPEC da Indústria de

Higiene Pessoal, Perfumes e Cosméticos – ABIHPEC pudesse controlar esta regulamentação;

- A regulamentação do PPB ocorrida em 2002 só teve continuidade de solução a partir de reiteradas demonstrações de interesses manifestados por pequenas empresas locais do segmento;
- O posicionamento dos empresários e do governo local ensejou a regulamentação tardia do PPB;
- Nesta competição de interesses quanto à regulamentação do PPB, a ABIHPEC foi a grande vencedora.

Com relação ao por que a Portaria Interministerial nº 141/2002 se mostrou inexecutável, já que somente três empresas se habilitaram para o segmento de HPPC, as respostas sugerem que como a regulamentação do PPB era um fato irremediável para a ABIHPEC, a alternativa que lhes restou era o estabelecimento de regras inexecutáveis do ponto de vista técnico e econômico para as empresas interessadas em produzir HPPC na ZFM; e assim foi feito.

Quanto ao fato do por que a Portaria Interministerial Nº 842/2007, que revogou a Portaria Interministerial Nº 141/2002, reduziu o índice de participação em peso das matérias-primas na formulação dos produtos e fixou percentuais mínimos de participação em valor desses insumos, não sendo capaz também de atrair novas empresas, as respostas revelam que, no entendimento da classe empresarial, as alterações promovidas corrigiram alguns aspectos que impediam a produção local de produtos de HPPC, mas permaneceram ainda:

1. Descompasso entre percentual das matérias-primas que compõe a formulação e o valor do produto final, tornando a formulação do produto um grande quebra-cabeça para que as duas exigências fossem obedecidas, principalmente na questão de perfumes;
2. A Portaria atribuiu quantidades e valores não condizentes com a realidade, a ponto de inviabilizar o produto sob o ponto de vista cosmecéutico;
3. Falta da participação da visão e experiência dos cientistas regionais, pois o assunto comportaria diálogos técnicos mais aprofundados com os fazedores da produção intelectual local;

4. Realização de seminários entre instituições de modo a permitir a definição de algo possível de ser realizado e não a imposição de determinadas condições, como ocorreu.

Com relação à pergunta sobre a possibilidade de listar algumas razões que justificassem um número pequeno de empresas a se instalarem na ZFM, quando se sabe que o Brasil está em terceiro lugar no mercado consumidor mundial, com um volume de US\$ 28,4 bilhões e com uma participação da ordem de 8,1% nesse mercado, as respostas são recorrentes e acrescentam outros fatores importantes para a tomada de decisão:

- A atratividade de investimentos para o PIM não está unicamente relacionada ao acesso dos incentivos fiscais;
- A exigência do PPB que exige a combinação do percentual dos componentes com o valor da formulação;
- Falta de infraestrutura para o crescimento do parque, a permitir a implantação de indústrias de embalagem para cosméticos e de gráficas modernas que pudessem, à época, oferecer rótulos atrativos, o que exige que tanto as embalagens quanto os rótulos sejam obtidos de outros estados;
- Ausência de uma legislação ambiental mais amena;
- Dificuldades de logística na importação de insumos regionais e para a distribuição de produtos acabados e
- Mão de obra treinada.

Quanto à indicação das razões do por que a ZFM e seus incentivos não conseguiram atrair empresas para a região, quando se sabe que o Brasil desponta, na América Latina, em primeiro lugar no ranking de perfumaria e cosméticos, com uma participação de 52,9% em um mercado de US\$ 28,4 bilhões, as respostas sugerem que o acesso aos incentivos fiscais da ZFM, contrariando os interesses de segmentos poderosos no país, se torna uma decisão empresarial das mais temerosas, quando se tem em mente sua elevada vulnerabilidade e a insegurança jurídica que os reveste.

Um bom exemplo sobre estas vulnerabilidades foi a redução da taxa do IPI aplicada ao segmento de concentrados de refrigerantes, que, intempestivamente, reduziu a competitividade do PIM neste segmento em 10%. Por outro lado, com esta anuência, se pode ver empresas de grande porte produzindo em Manaus produtos de HPPC, subvertidos de produtos sanitizantes e sem a necessária submissão às regras de utilização de matérias-primas

regionais estabelecidas. Em outras palavras, sem a anuência de grupos políticos era e é extremamente inseguro acessar os incentivos fiscais da ZFM para a fabricação de HPPC.

A respeito das decisões tomadas para a definição dos documentos legais já referenciados terem sido apoiadas numa sequencia de passos técnicos e sistematicamente previsíveis, as respostas revelam que, embora as decisões tomadas tenham se baseado em pareceres técnicos de modo a evitar possíveis contestações e as motivações do GT-PPB para agir desta ou daquela forma possam parecer uma extrapolação da capacidade analítica do evento, ficou evidente o confrontação de objetivos entre grupos;

- Um grupo que objetivava a definição das regras para o usufruto conciliado aos incentivos fiscais e da promoção do desenvolvimento sustentável na região e
- Outro grupo que buscava inviabilizar esta atividade econômica incentivada na ZFM.

Quanto ao fato de saber informar se as decisões tomadas ao longo do processo terem sido eminentemente políticas, as respostas indicam que:

- Durante o processo de definição da P.I. nº 141/02, as decisões tomadas foram eminentemente políticas, como uma imposição da força das indústrias existentes;
- Embora existentes, as informações técnicas, não prevaleceram;
- Predominaram as decisões de cunho político em detrimento das razões técnicas;
- Ao longo do processo de definição da P.I. nº 842/07, as decisões políticas foram mitigadas, porem não eliminadas.

Com referência ao ambiente para a formulação da política ter sido cooperativo ou de conflito, as respostas deixam claro que foi cooperativo, com as naturais divergências de posições antagônicas, elementos da democracia participativa. Estas divergências tornaram o ambiente conflituoso, pois os representantes das grandes empresas de cosméticos estabelecidas fora do Estado do Amazonas não queriam a existência do Polo de Cosméticos da Zona Franca de Manaus.

Com relação ao fato de ter ocorrido barganhas ao longo da definição da legislação pertinente, as respostas demonstram que, dada a natureza do processo, que em última instância definiria a política industrial nacional para o segmento, certamente houve uma barganha com interesses de outros segmentos industriais na ZFM e fora dela.

Quanto ao fato de, ao longo do processo, ter havido algum ator (es) predominante na condução da proposta, as respostas revelam que:

- Nas discussões ocorridas entre 2000 e 2002, que levaram a edição da P.I. nº 141/02, predominou a iniciativa isolada de pequenos empresários locais, frente aos interesses da ABIHPEC, esta com amplo apoio do governo de São Paulo e do próprio MDIC;
- Já nas discussões da P.I. nº 842/07, embora não se possa destacar um ator específico, vale salientar a participação efetiva do governo do Estado do Amazonas nas reuniões, fato que acabou equilibrando os debates e permitiu uma discussão travada com base nos aspectos técnicos do processo.

No que se refere ao fato de ter havido uma participação ativa dos empresários do segmento ao longo de toda a formulação da política, as respostas indicam que todo o encaminhamento teve sua evolução a partir da movimentação dos empresários locais em torno da definição das regras para uso de matérias-primas regionais que dariam materialidade ao PPB definido pelo Decreto nº 783/93. Esta participação ativa se deu através dos proprietários das empresas MAGAMA e PRONATUS e, do outro lado, a ABIHPEC, representando seus associados.

No aspecto referente ao fato da Política estabelecida ter sido baseada em algum referencial já existente em outros lugares, as respostas indicam que não houve nenhum referencial, mas sim, uma evolução de ideias e conceitos que atendessem a lógica aplicada nos outros setores recebedores de incentivos regionais e setoriais (Informática) e aos interesses de cada lado.

Com relação à possibilidade de indicar, atualmente, possíveis falhas na elaboração do PPB para as indústrias de HPPC no Estado do Amazonas, as respostas revelam que, em relação à Portaria Interministerial nº 141/02, o ideal seria ter havido, na época, uma redução dos percentuais de participação das matérias primas regionais.

Foi sugerido também que a elaboração e implantação de políticas públicas devem ser sempre acompanhadas de uma avaliação técnica e operacional e quando os resultados previstos não forem alcançados, alterações devem ser feitas com rapidez para atingir o objetivo previsto.

No que diz respeito ao conteúdo da P.I. nº 842/07, o ideal seria a retirada do valor das formulações do PPB, mas, a rigor, não se pode, objetivamente, identificar falhas definidas

naquele instrumento, mesmo porque seu conteúdo foi construído, até certo ponto, de forma consensual. O que se pode apontar são deturpações das regras ali estabelecidas com o intuito de desestimular a implantação de indústrias de porte na ZFM.

Quanto a outras considerações que poderiam ser salientadas como parte integrante do processo, as respostas revelam que, no atual estágio dos fatos, o embate ou a “batalha” para a definição de um PPB para a fabricação de produtos finais de HPPC foi “ganha”, no entanto, o “ganho” não proporcionou a atração de empresas para a ZFM. Isto é resultado do nível de influência que tem os grandes grupos econômicos em diversas áreas governamentais de regulamentação, licenciamento e aprovação de projetos.

Cabe ressaltar que para aqueles empresários que continuaram sua produção, sem observar as exigências fixadas no PPB, não houve prejuízo algum, pois continuaram a produzir e a vender, já que não houve nenhuma fiscalização sobre a produção praticada, muito embora reconheçam a insegurança jurídica da prática da atividade nestas condições.

4.1.2 Na visão dos Formuladores e Especialistas

Quanto às motivações para a elaboração da Lei Nº 8.387/91 que definiram o Processo Produtivo Básico e o Decreto Nº 783/93 fixando o conjunto mínimo de operações a serem processadas pelas empresas do segmento HPPC, a pesquisa revelou que:

- O advento da Nova Política Industrial e de Comércio Exterior instituída pelo Plano Collor II marcou a abertura da economia brasileira para o mundo por meio de uma intensa redução nas tarifas de importação (IPI e II), o que acabou por propiciar uma perda substancial na competitividade dos produtos produzidos na ZFM e redução na atividade econômica como um todo – vide Quadro 6 – Faturamento Nominal e Mão de Obra Ocupada da ZFM e do Setor Eletroeletrônico - Período de 1990 a 1994;
- Esta perda expressiva da atividade econômica pode ser constatada pelos números do faturamento nominal e mão de obra ocupada da ZFM no período de 1990 e 1994 (vide Quadro 6), que compreende o ano anterior à edição da Lei e os anos consequentes necessários para a recuperação da atividade econômica no Estado. O nível de emprego só foi resgatado em 2004, quando atingiu a marca de 79.448 empregos diretos gerados;

- O peso do setor Eletroeletrônico pode ser visualizado no Quadro 7, quer seja no tocante ao faturamento (ao longo do período indicado, sempre foi superior a 60,0% do total faturado) quer seja quanto ao número de empregos gerados;

Quadro 7 – Faturamento Nominal e Mão de Obra Ocupada da ZFM e do Setor Eletroeletrônico
Período de 1990 a 1994

Descrição	1990	1991	1992	1993	1994
• Faturamento ZFM – Em US\$ bilhões	8,38	5,98	4,54	6,64	8,82
• Faturamento do Setor Eletroeletrônico (inclusive bens de informática) - Em US\$ bilhões	5,69	4,02	2,94	4,38	5,79
• Mão de Obra Ocupada ZFM *	76.798	58.875	40.361	37.734	41.477
• Mão de Obra do Setor Eletroeletrônico (inclusive bens de informática)	45.283	34.525	21.274	18.893	21.661

(*)Média Mensal

Fonte: SAP/CGPRO/COISE

- Esta perda de competitividade induziu a busca de uma solução para aquele cenário e a Suframa iniciou estudos que identificaram que a melhor alternativa seria a instituição de processos produtivos definidos para os produtos já fabricados ou que viessem a ser produzidos na ZFM;
- Estes estudos fundamentaram a edição da Portaria Interministerial n° 03, de 19.11.90, emitida pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (denominação dada ao Ministério durante o Governo Collor, de 1990 a 1992, ao atual Ministério da Fazenda), em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) que, fazendo referência ao Decreto n° 96.760/88, introduziu o Processo Produtivo Básico – PPB e um Valor Agregado Mínimo em relação ao seu custo total de fabricação como critérios de industrialização na ZFM, em substituição aos Índices Mínimos de Nacionalização;
- A definição do PPB teve como premissa a fixação das etapas mínimas de produção, conseqüentemente, tornando-se um instrumento de agregação local como contrapartida da renúncia fiscal estabelecida pelo Decreto Lei n° 288/67, alterado pela Lei n° 8.387/91. A fixação do conjunto de operações mínimas seria a contrapartida dos incentivos recebidos, já que as regras de produção na

ZFM exigem que os incentivos recebidos fossem acompanhados de investimentos em produção, agregação de valor com compra nacional e regional e emprego de mão de obra significativa;

- O novo processo demandou esforços por parte das empresas aqui sediadas na adequação do novo modelo de industrialização na área incentivada e induziu, inclusive, a emissão, pela Suframa, de duas Portarias, a de nº 043, de 21.03.91, que determinava prazos para que as empresas informassem o valor agregado praticado nas famílias de seus produtos, bem como as matérias-primas, produtos intermediários, subconjuntos e materiais de embalagem adquiridos de empresas industriais localizadas na ZFM, considerados como insumos nacionais, e a de nº 047, de 27.03.91, que veio apenas para prorrogar até 15.04.91, o prazo estipulado pela Portaria N° 043/91.

É importante salientar que a existência de um determinado PPB, que não limitava os investimentos e investidores existentes ou não, tinha como objetivos gerar competitividade; possibilitar retorno do investimento; capacidade de alocação de mão de obra; aproveitamento dos recursos naturais e, finalmente, produzir resultados sustentáveis de longo prazo.

Foram estes documentos legais que suportaram a produção local até a promulgação da Lei nº 8.387/91, que definiu um conjunto mínimo de operações denominado Processo Produtivo Básico – PPB para caracterizar a efetiva industrialização de um determinado produto na área incentivada, mas não adotou, concomitantemente, o Valor Agregado Mínimo, criado pela Portaria nº 03/90 acima mencionada.

Para a continuidade do processo produtivo das empresas, o Conselho de Administração da Suframa – CAS editou a Resolução nº 319 de 20.08.92, republicada em 24.09.92, estabelecendo provisoriamente os Processos Produtivos Básicos – PPBs para 15 produtos, que foram oficializados por meio do Decreto nº 783/93.

Neste contexto, a criação de um PPB para produtos de HPPC sugeriu o início de uma estratégia para a área de cosméticos no estado do Amazonas, isto porque este setor possui características que, quando associadas, levam à presunção de que poderia ser promissora a produção local, com reflexos positivos para a interiorização do desenvolvimento regional. Essas características, algumas corroborando com a visão dos empresários, podem ser assim detalhadas:

- A produção na ZFM, um modelo de exceção, neutralizaria as taxas tributárias nominais elevadas;
- Surgiria uma nova categoria de produtos cosméticos oriundos do aproveitamento da flora regional, com efeitos terapêuticos;
- A perspectiva de entrada em um nicho de mercado considerado promissor;
- A aceitação e preferência dos consumidores por produtos elaborados a partir de insumos naturais, oriundos de uma das maiores biodiversidades do planeta e de forma sustentável e
- A busca de lucratividade a partir da transformação da flora em bioprodutos e as primeiras manifestações de interesse de produção local demonstraram, todavia, que este ato era parte de uma estratégia orquestrada pelas grandes empresas, através da ABIHPEC, no sentido de controlar o surgimento deste segmento industrial incentivado na ZFM.

Quanto aos aspectos que regulamentaram a Política terem sido baseadas em alguma outra política existente, a pesquisa revelou que não, muito embora o correto fosse observar o que já havia sido feito com sucesso e aí se processar uma adequação para a realidade local. O que ocorreu aqui, não de forma genérica, é que foram trazidos alguns produtos para servirem de exemplo para os que fossem produzidos localmente.

A pesquisa revelou também que, nesse particular, com a abertura do mercado brasileiro, passou a haver uma competição forte entre os produtos importados com os produzidos na ZFM, havendo a necessidade de revisão da exigência de índices mínimos de nacionalização, já que esses eram produzidos sem controle adequado dos custos, fazendo com que os produtos tivessem um preço final bem superior ao dos concorrentes importados.

Como já referenciado, os estudos realizados pela Suframa indicaram a opção pelo conjunto mínimo de operações fabris que caracterizassem a industrialização na ZFM. As definições adotadas neste conjunto mínimo de operações foram embasadas no conhecimento adquirido ao longo do aprendizado de implantação da ZFM, na experiência e capacidade de adequação das políticas adotadas anteriormente e que resultaram em agregação de valor para o modelo ZFM. Esse “saber como fazer” existente na região, foi que permitiu a continuidade produtiva na ZFM até a regulamentação oficial do PPB, por meio do Decreto nº 783/93.

Em seu conteúdo, essa regulamentação trouxe regras de desenvolvimento regional e em políticas de preservação ambiental, tendo sido considerados também novos elementos até

então não comuns no modelo de produção, como:

- A distribuição de resultados para os trabalhadores das unidades produtivas;
- A obrigatoriedade de adoção de Normas do Sistema da Qualidade baseadas na ISO 9000, dentro da política nacional de incentivo à melhoria de padrões de qualidade da indústria, visando sua competitividade;
- Necessidade de controle externo do cumprimento do PPB, ao exigir a apresentação de laudos técnicos emitidos por auditorias independentes; e
- A ideia, de forma isolada, de que o PPB em si, não seja considerado uma política, mas uma definição de premissas conceituais para o setor, seus produtos e características.

Quanto às razões para que a Portaria Interministerial Nº 141/02, que definiu as participações quantitativas mínimas de utilização de matérias-primas oriundas da fauna e flora regionais a serem empregadas nos produtos e preparações cosméticas, só fosse regulamentada nove anos após a promulgação do Decreto Nº 783/93, as respostas sugerem que não houve vontade política para a sua definição, muito embora tenham ocorrido, a partir de 2000, muitas decisões sobre PPBs repesadas, que foram sendo regularizadas, tramitadas, publicadas e disponibilizadas, inclusive com a definição de que as reuniões do Conselho da Suframa ocorressem a cada dois meses.

As respostas indicam também que este lapso de tempo decorrido, demandado pelos legisladores para a regulamentação da Portaria Interministerial nº 141/02, foi proposital ou um artifício para postergar qualquer implantação de uma indústria de cosméticos na ZFM.

A regulamentação se deu não somente em função do interesse manifestado por empresas locais do setor, mas, também, pela ameaça dos empresários locais de entrarem na justiça para que ocorresse a sua regulamentação. O fato fez com que o governo federal, não podendo mais manter sua omissão na questão, acabou por estabelecer as participações mínimas através da Portaria Interministerial nº 141/2002.

As informações prestadas revelaram que todo esse processo de regulamentação da PI nº 141/2002 foi meramente político, pois autoridades e empresários locais defensores da regulamentação àquela época sofreram pressões políticas e de grupos envolvidos no processo, com o objetivo de influir na realidade econômica do setor de HPPC no estado do Amazonas.

As pressões políticas tinham como fundamento, preservar os investimentos já realizados nas demais regiões do Brasil, em especial, em São Paulo e Paraná, em empresas do

setor instaladas fora da ZFM, que possuíam financiamentos públicos via BNDES. A formatação ou formulação da PI 141/02, quanto as “participações quantitativas mínimas” ocorreu como forma de engessamento referente ao deslocamento de determinadas empresas para a ZFM.

As exigências da referida Portaria se mostraram inviáveis, pois, ao longo do seu período de vigência, só conseguiu atrair três empresas para o setor. O fato demandou a construção de um novo momento de (re)formulação das exigências contidas na Portaria, que veio por meio da edição de uma nova Portaria Interministerial, a de nº 842, em 27 de dezembro de 2007. Esta, ao revogar a anterior, estabeleceu novas regras de participações quantitativas mínimas de utilização de insumos regionais e estabeleceu, também, participações em valor agregado a serem empregados na fabricação de produtos de HPPC.

A pesquisa revelou, também, outras razões que retardaram a regulamentação da Portaria Interministerial nº 141/02:

- Os esforços do órgão responsável pela implementação da Política, no caso a Suframa, terem sido concentrados nos segmentos industriais mais representativos à época, buscando adequações que permitissem a retomada da produção e dos empregos que haviam caído vertiginosamente na transição em curso, de modo a proporcionar uma verdadeira reconversão industrial;
- Falta de interesse de investidores nacionais com atuação no ramo, motivado pela constatação de que, na região, não havia (como não há ainda hoje), uma base sólida de fornecimento de insumos regionais com características, qualidade, quantidade e regularidade no fornecimento, que permita a segurança de suas inversões;
- Posicionamento de empresas nacionais que se sentiram ameaçadas pela possibilidade do surgimento de concorrentes sediados na ZFM e que poderiam desbalancear suas posições no mercado, mercê dos incentivos fiscais concedidos.

Quanto ao por que da Portaria Interministerial nº 141/02 ter se mostrado inexecutável, já que somente três empresas se habilitaram no período de sua vigência para o segmento de HPPC na ZFM, as respostas obtidas revelam os seguintes motivos:

- O PPB isoladamente não criou uma política de estímulo e atração para este

segmento;

- A falta de monitoramento e ajustes necessários quanto aos erros de origem, embora a expectativa inicial fosse de que a regra traria resultados positivos para o segmento;
- O ambiente do processo decisório do conteúdo da PI nº 141/02, onde houve prevalência de padrões de poder, pressão e influência entre os atores do processo, que fizeram o ambiente conflituoso e influenciado pelo viés político, predominando a pressão exercida por parte da ABIHPEC representante das indústrias de HPPC estabelecidas nos grandes centros, como as exigências inexequíveis contidas na Portaria;
- As exigências insuperáveis de cumprimento do processo contido no Art. 3º, considerando matéria-prima da fauna e flora regionais, as obtidas a partir do cultivo, da extração, da coleta, da criação e da produção na Amazônia Ocidental;
- As exigências de composições mínimas que esbarraram em questões técnicas representadas pelas formulações dos produtos que não admitem a agregação de quantidades de um ou de mais itens sem que se desfigure o produto ou sua eficácia;
- A complexidade gerada para as empresas que já estavam no mercado, todas de pequeno e médio porte, que não necessitam importar e só comercializam sua produção em nível local, o que torna inócua a fixação de PPB em relação ao uso dos incentivos;
- Falta de homogeneização da matéria prima e baixa escala de produção;
- Preços dos insumos naturais em relação aos de origem sintética e
- Falta de investimentos em pesquisa sobre a utilização das matérias-primas regionais e que deveriam preceder a definição do PPB.

Em síntese, as respostas sugerem que a PI nº 141/02 traduziu a vontade política da época, de modo a evitar a criação de uma indústria de cosméticos na ZFM.

Ao questionamento sobre o por que da PI nº 842/07, que revogou a PI nº 141/02, ter reduzido o índice de participação em peso das matérias-primas na formulação dos produtos e fixado percentuais mínimos de participação em valor desses insumos não ter sido capaz, também, de atrair novas empresas, pois somente três empresas foram aprovadas com base nos

seus fundamentos, as respostas indicam que as questões suscitadas pela Portaria Interministerial nº 141/2002 perduraram por cinco anos e foram “aparentemente” corrigidas pela Portaria Interministerial nº 842/07.

Aparentemente pelo fato de que, quando de sua formulação, a intensidade da pressão política até então existente havia sido neutralizada, apesar de um início de conflito, isto graças às ações desenvolvidas junto ao MDIC e MCT pelo Governador do Estado do Amazonas, pelas Secretarias de Desenvolvimento Sustentável – SDS e de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Estado do Amazonas - SEPLAN, da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, do Centro da Indústria do Estado do Amazonas - CIEAM e da empresa MAGAMA, ações estas que resultaram em um acordo de forma a que as futuras negociações pudessem espelhar o aspecto técnico do processo, embora ainda em um ambiente de cooperação velada.

Respostas registradas evidenciam que o histórico do tema Cosmético era de difícil negociação junto a ABHIPEC, que nunca gostou da ideia de um PPB factível para Manaus de modo a permitir a vinda das indústrias de grande porte para o Amazonas, assim como ocorreu com os concentrados.

Com a saída do Ministro Luiz Fernando Furlan e a nomeação do novo Ministro Miguel João Jorge Filho, o Governo do Estado, em meados de 2007, decidiu fazer uma nova tentativa com uso de pressão política por parte do Governador Eduardo Braga, alguns senadores e deputados federais junto ao Presidente Lula, forçando a abertura de um grupo de Trabalho no MDIC para tratar do assunto.

O grupo de trabalho tinha como Coordenador o Secretário executivo do MDIC e os demais participantes eram, pelo Amazonas, SEPLAN, SDS (Secretaria de Meio Ambiente) e CIEAM. Do outro lado, tínhamos ABHIPEC e um número de secretários estaduais de desenvolvimento de São Paulo e Pernambuco, que eram trazidos pela ABHIPEC. A SUFRAMA também estava sempre presente, mas como observadora.

Após algumas reuniões com uma série de impasses, ficou decidido que a SEPLAN iria negociar diretamente com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento de São Paulo para tentar chegar a um acordo, cujo Secretário se mostrava bastante razoável em tentar atender algumas das nossas demandas. As negociações demonstraram a intransigência e a falta de agenda, não só do Secretário de Estado como a da Secretaria Executiva do GT do MDIC, o que ensejou mais uma vez a participação do Governador do Amazonas junto ao Presidente da

República, o que resultou a convocação de uma reunião do GT, onde ficou acordado que a CIEAM e a ABIHPEC se reuniriam e chegariam a um consenso sobre o novo PPB.

A partir desta reunião, foi fixado o novo PPB, acordado entre as partes, com baixa atratividade e por isso mesmo sem o sucesso esperado, dado as exigências nele contidas e também para evitar situação análoga a dos concentrados no Amazonas, que exige muito pouco consumo de matéria prima local. O fato é que não existem indústrias fortes no Estado.

Estas negociações envolveram, inclusive, a participação do Green Peace e de organizações indígenas levadas a Brasília pelo Governo do Estado do Amazonas, na lógica de que criando atividades sustentáveis na Amazônia seria possível retomar os seringais nativos e preservar a floresta, dela só retirando os insumos necessários, sem destruí-la, fazendo do produtor extrativista um defensor natural da floresta.

Os registros evidenciam também que a nova Portaria Interministerial nº 842/07 veio exorbitar sua competência ao estabelecer participações em valor agregado que não haviam sido exigidas pela Lei nº 8.387/91 e nem pelo Decreto nº 783/93. A redação dos Arts. 1º e 2º da referida Portaria Interministerial ultrapassa os limites da razoabilidade jurídica, uma vez que não foram previstas pela Lei e pelo Decreto. A seguir são apresentados a transcrição da introdução e dos artigos referenciados:

PORTARIA INTERMINISTERIAL nº 842, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2007

OS MINISTROS DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR E DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, no uso das atribuições que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, tendo em vista o disposto no § 6º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e considerando o que consta no processo MDIC nº 52000.023137/2007-11, de 19 de dezembro de 2007, resolvem:

Art. 1º Ficam estabelecidas as participações **em valor agregado local** e as quantidades mínimas de utilização de insumos regionais a serem empregadas em produtos de HIGIENE PESSOAL, PERFUMARIA E COSMÉTICOS, em conformidade com o Processo Produtivo Básico, fixado no Anexo X do Decreto nº 783, de 25 de março de 1993.

Art. 2º A relação de produtos e a **correspondente participação em valor** e quantidade mínima são as constantes no Anexo a esta Portaria.

Esta exorbitância de exigência de valor agregado constante da PI nº 842/07, acabou por impor condições que estão além do que estava fixado na legislação maior. A Portaria ao atribuir quantidades e valores não condizentes com a realidade, acabou por inviabilizar o produto sob o ponto de vista cosmeceútico (tecnologia de cosméticos). A exigência ainda hoje prevalece, na lógica de que a empresa ou aceita esta condição ou não tem o seu projeto aprovado.

A pesquisa revelou ainda as razões do “por que” a Portaria Interministerial Nº 842/2007, concebida em ambiente mais técnico e mais afeita aos interesses locais, não foi capaz, também, de atrair novas empresas. Uma das principais razões passa pela colisão entre a política nacional e a visão regional de atração de investimentos. Aquela já havia, com recursos governamentais via BNDES, financiado empresas do setor de cosméticos em outras regiões do país, que sofreriam concorrência das empresas que se implantassem na ZFM.

A lógica preconizada é a mesma dos produtos de linha branca (refrigeradores, máquina de lavar roupa, fogões) que não podem ser produzidos na ZFM, por força, inicialmente, de um Compromisso assumido na forma de acordo de cavalheiros e que, posteriormente, tomou a forma de um Protocolo de Intenções firmado em 1992 entre o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, a Secretaria do Desenvolvimento Regional e o Governo do Estado do Amazonas, com vistas ao estudo e à adoção de medidas de ajustamento da Política de Incentivos ao Desenvolvimento da ZFM.

Outra razão identificada diz respeito ausência de uma política de fomento ampla, transparente, com marco regulatório seguro para a produção em escala ou a adoção de um extrativismo moderno, que enseje a inserção do segmento em cadeias produtivas industriais que venham suprir o fornecimento de insumos com regularidade e homogeneidade.

Estes fatos levam ainda a uma relação de causa e efeito denominada de “cobertor curto”, no qual as empresas não são atraídas pelo fato da ausência de produção de insumos regionais com regularidade e homogeneidade e não existe produção regional em escala com regularidade e homogeneidade porque não tem quem produza.

O certo é que, quaisquer que sejam as Portarias Interministeriais estabelecidas, essas não tratarão do assunto de forma simples, aberta e com a objetividade que o investidor de bom senso requer, pois todas elas sempre estarão visando a proteção da indústria já instalada em outras regiões do País.

Em relação às razões que possam justificar um número pequeno de empresas instaladas na ZFM, quando se sabe que o Brasil está em terceiro lugar no mercado consumidor mundial, com um volume de US\$ 28,4 bilhões e com uma participação da ordem de 8,1% nesse mercado, as respostas recorrem a fatores já comentados nas citações anteriores, como a falta de um marco regulatório seguro, distância do mercado consumidor e o fato de não existir pesquisa suficiente para dar suporte à uma maior utilização de insumos de origem regional.

Ainda nesta questão, as respostas sinalizaram que quando existem pesquisas já consistentes, esbarra-se no fato da ausência de políticas de fomento à produção em escala ou mesmo à adoção de um extrativismo moderno, que atenda especificações para inserção em cadeias produtivas industriais. Neste último caso interferem fatores socioculturais regionais que inibem o surgimento de fornecedores que atendam ao critério de regularidade de fornecimento.

As respostas evidenciaram também que a própria característica dos produtos tem um peso importante na adoção deste ou daquele grupo de insumos, pois se destinam à utilização direta no corpo humano e, em assim sendo, as pesquisas são demoradas, caras e muitas vezes servem como base apenas para se produzir princípios ativos sintéticos idênticos, alardeando-se em campanhas publicitárias que se referem a itens amazônicos.

Outro argumento indicado na pesquisa dá conta de que a falha está em analisar apenas o tamanho do mercado, sem o entendimento de que a realização de investimento passa pela existência de políticas seguras, estáveis e vantagens competitivas até então inexistentes, pois para a atração de investimentos o segmento precisa de um marco regulatório amplo, e não apenas a fixação de um PPB como a solução de todos os problemas.

Outro aspecto salientado nas respostas diz respeito a dificuldade de acesso à biodiversidade existente na região, por conta da existência de uma legislação retrógrada que leva ao dilema de exigir pesquisa científica, tecnologia e produtos inovativos sem incentivar investimentos que permitam transformar o potencial existente em riqueza para a região e para o país.

Outra indicação colhida junto aos entrevistados salienta a ausência de uma decisão política em relação ao Centro de Biotecnologia do Amazonas – CBA (criado para suportar empresas nas diferentes etapas do desenvolvimento industrial, bem como incubar e atrair empresas de biotecnologias para a região) que tenta há 10 anos para se estabelecer de forma concreta, sem sucesso até hoje.

Outros três aspectos sobre a questão formulada foram salientados:

- A formatação do modelo tributário com relação a apuração dos mesmos em sua cadeia de negócios e a apuração utilizada fora da ZFM, em especial o IPI, cujo peso é considerável;
- O modelo de concepção empresarial, no que diz respeito ao formato de comercialização (Exemplo: Porta a Porta) e

- Os custos logísticos e da mão de obra, além da carência de centros de pesquisa.

Sobre a indicação de razões do por que não se consegue atrair empresas para a ZFM, quando se sabe que o Brasil desponta, na América Latina, em primeiro lugar no ranking de perfumaria e cosméticos, com uma participação de 52,9% em um mercado de US\$ 28,4 bilhões, algumas razões expostas na resposta anterior se repetiram, mas foram enfatizadas algumas outras razões ou mesmo outros fatores inibidores do processo de atração, como por exemplo:

- A falta de experiência local no trato do segmento, diferentemente de outros estados, como o Pará, que já possuía experiência na produção de sabonetes e São Paulo, que já possuía experiência de mais de 100 anos com a cultura da laranja;
- Carência de mão de obra qualificada e conhecimento científico local suficiente para a implantação do setor, que só melhorou a partir do momento em que a Universidade Federal do Amazonas – UFAM iniciou a formação de farmacêuticos e outras profissões do segmento;
- A questão das embalagens e outros ingredientes que não estão disponíveis localmente e acabam por elevar o custo do frete, já que a maioria destes insumos vem de São Paulo, Joinville etc. No caso específico da embalagem, os custos incorridos por uma empresa local são maiores em cerca de 70%, comparativamente a uma empresa sediada no Sul ou Sudeste.
- As dificuldades com o clima da região que oferece seis meses de chuva, dificultando várias etapas do processo produtivo, como, por exemplo, o armazenamento e conservação dos princípios ativos;
- Falta de flexibilidade no cumprimento dos percentuais de insumos regionais, que poderiam ser compensados, em um primeiro momento, com outras contrapartidas, como gastos em P & D e/ou exportações;
- Conhecimento disperso do mercado de insumos que exige muita pesquisa para a geração de dados e informações sobre a biodiversidade amazônica;
- Nível insuficiente de aproximação com os centros de pesquisa;

- Falta de uma programação prototipada na fase inicial, permitindo a produção sem utilização de matéria prima regional, dando tempo para o desenvolvimento de fornecedores de matéria prima regional com qualidade e em escala;
- Ausência de um projeto que organizasse os produtores de matéria prima em arranjos produtivos locais;

Quanto às questões das decisões tomadas para a definição dos documentos legais terem sido apoiadas numa sequencia de passos técnicos e sistematicamente previsíveis, a ideia central é a de que não houve uma sistematização para a tomada de decisão sobre a regulamentação de todo o processo, pois se a ZFM e o ambiente amazônico fossem considerados como prioridade de desenvolvimento para o País, os critérios utilizados deveriam ter sido outros.

As respostas indicam também que não se faz política industrial privilegiando regiões mais favorecidas, seja em função de sua área geográfica, seja por existência de um lobby político mais robusto. As respostas evidenciaram também que o PPB observou passos técnicos, mas, sozinho, não teria condições de atrair empresas para o setor; se fazia necessário criar uma cadeia produtiva mais organizada.

Quanto ao processo de definição, limites e permissividade da legislação estar permanentemente sob controle, as respostas indicam que não. Principalmente por parte da Suframa, pois as decisões enfatizaram muito mais os interesses dos grandes conglomerados do que a visão desenvolvimentista, em longo prazo, de uma região que possibilita o aproveitamento de sua biodiversidade e da sabedoria das comunidades amazônicas, o famoso “conhecimento popular”, que, de certo modo, foi secularmente sendo transferido de pais para filhos.

Quanto ao fato de ter ocorrido barganhas ao longo da definição da legislação pertinente, a percepção é a de que o termo “barganha” é um pouco forte, principalmente se for considerado que todo um processo de definição de PPBs tem como premissa a construção conjunta. A negociação é o meio usado e, nessas negociações, quem tem maior poder de lobby e maior poder político (como foi o caso) “puxa o cabo” com maior força e vigor, até mesmo quando este está todo em suas mãos.

Quanto à questão do ambiente de discussão tenha sido cooperativo ou de conflito, as respostas indicam maior peso para um ambiente de conflito. Nas decisões finais, houve uma

aparente cooperação, e, na sequência temporal, se pode perceber que aquelas decisões não permitiram o desenvolvimento do setor, face às limitações impostas e não percebidas à época.

Quanto a registro de que ao longo do processo houve algum ator(es) predominante na condução da proposta, as respostas dos formuladores sugerem que, de fato, houve um lobby pesado e forte da ABIHPEC, que sempre esteve à frente de todo o processo, liderando as decisões sem o menor constrangimento de exercê-lo abertamente, determinando a condução dos trabalhos, daí o ambiente sempre conflituoso nas “negociações”.

Quanto ao fato da existência de participação ativa dos empresários do segmento ao longo de todo o processo de formulação da política, a grande maioria dos formuladores entrevistados indica uma participação limitada, mas muito combativa, de dois empresários locais do segmento, no sentido de desobstruir os entraves que impediam a implantação da indústria no Estado do Amazonas.

Estes empresários tinham interesse direto na questão e estavam dispostos a investir no segmento, onde a perspectiva de sucesso, em função do aproveitamento da biodiversidade amazônica, era considerada como principal fator de desenvolvimento da área.

Com relação às decisões e ações terem sido baseadas em rotinas e procedimentos previamente definidos, as respostas indicam que nem sempre isto ocorreu, já que, como os interesses eram conflitantes, acabou por prevalecer os interesses dos que estavam comandando o processo, no caso os dois Ministérios.

Em alguns casos, determinados acordos firmados nas reuniões por pessoas que estavam ali representando o poder público, não eram sustentados em nível decisório, portanto, em nível ministerial. O procedimento definido para o PPB foi um padrão, embora se saiba que, dependendo dos atores, o resultado pode ser vitorioso para o segmento ou inviabilizar investimentos, como foi o caso.

Quanto ao questionamento sobre quais falhas indicaria hoje na elaboração do PPB para as indústrias de HPPC no Estado do Amazonas, as respostas apontam que houve:

- Falta de maior flexibilidade no cumprimento dos percentuais de insumos regionais, que poderiam ser compensados, em um primeiro momento, com outras contrapartidas como gastos em P & D e/ou exportações;
- Exigência de quantitativos e valores inadequados para uma produção inicial;
- A falta de organização das empresas em Arranjos Produtivos Locais.

Quanto à solicitação para outras considerações que poderiam ser salientadas como

parte integrante no processo, as respostas indicam:

- A importância de se estabelecer uma política ampla e segura para o setor de forma a promover investimentos em C&T&I, com caracterização de produtos amazônicos;
- A cultura do empresariado brasileiro neste setor, que só vê a região amazônica como área de extrativismo;
- A possibilidade de se produzir o princípio ativo amazônico na ZFM e a finalização do produto ser processada no sul do país.

4.2 Implementação da Política Pública

Esta etapa contempla a transcrição e a compreensão sobre as respostas das entrevistas presenciais realizadas sobre a Implementação. De um modo geral, os empresários entrevistados responderam de forma monossilábica (sim ou não), o que indicou a necessidade de consolidar as suas respostas em um texto seguido.

4.2.1 Na visão dos Empresários

Todo o processo de elaboração da Política de estímulo à implantação da indústria de HPPC no estado do Amazonas foi um grande equívoco.

O desenvolvimento de um determinado segmento industrial na ZFM, via de regra, não resulta diretamente da implementação de uma política industrial, mas do esforço individual de uma determinada empresa que vislumbra vantagens mercadológicas em atuar na ZFM.

Se esta empresa for de grande porte, capaz de influir fortemente no equilíbrio do mercado nacional, o que se tem, por consequência, é o desenvolvimento de um polo na ZFM. Foi assim com o segmento de duas rodas, sob a liderança da Honda e com de concentrados de bebidas, sob a liderança da Coca-Cola, dentre outros.

O segmento de HPPC não poderia fugir a esta regra. No momento em que houver um grande player interessado em produzir no PIM, as regras básicas para sua instalação, já definidas pela P.I. 842/07 e todas as demais situações daí decorrentes serão enfrentadas e resolvidas.

A consequência prática final será a implementação deste polo na ZFM. Atualmente apenas as pequenas empresas locais têm implementado esforços neste sentido e, obviamente, suas capacitações são insuficientes para superar os óbices impostos pelas grandes empresas interessadas na manutenção do atual status do mercado de HPPC.

Por outro lado, a Suframa, responsável pela implementação da Política e pelos procedimentos definidos que deveriam ser observados, não teve esta preocupação, até mesmo porque estava centrada na implementação de outros setores de maior geração de emprego, renda e faturamento.

Em relação ao fato da Suframa sofrer relações de dependência com outras instituições, as respostas demonstram que sim, destacando inclusive a subordinação do órgão ao MDIC, cujo Secretário Executivo comandou todo o processo, prevalecendo assim os padrões de poder e influência, pressões e restrições fortes ao longo do processo.

Com relação à disponibilização de tempo por parte da Suframa para com o segmento de HPPC, o relato dos empresários salienta que grande parte deste tempo foi canalizado para a implantação de outros setores mais dinâmicos em renda e emprego; quanto aos recursos (incentivos), em pouco tempo foi percebido que o simples cadastramento junto ao órgão permitiria usufruir dos incentivos nacionais, já que não existe a necessidade de importação.

Os empresários revelaram, também, que não houve entendimento e consentimento entre os atores a respeito dos objetivos a serem atingidos ao longo do processo, assim como foi falha a comunicação e coordenação entre os atores envolvidos na aplicação da Política. A pesquisa revelou também que a Suframa, apesar de poder exigir e obter observância dos atores quanto ao conteúdo da Política, não teve esta preocupação.

Com relação ao fato de ter havido, em algum momento, o pensamento entre as empresas instaladas em formar uma rede para defender seus interesses, as respostas indicam que sim, mesmo porque um pequeno grupo de empresários acompanhou e lutou para reverter todo um processo que veio para dificultar a implementação da indústria no Estado do Amazonas.

As respostas indicam, também, que, de forma individualizada, as empresas procuraram solucionar problemas com a produção de seus produtos bioativos amazônicos, sejam terapêuticos ou cosméticos, produzindo e certificando seus insumos, através da exploração racional de sistemas agroflorestais, sem uso de agrotóxicos, desmate ou queimada de áreas, em escala industrial e com rigoroso controle de qualidade. O “Projeto ABONARI - Cultivo Orgânico de Plantas Medicinais Certificadas”, financiado pela FAPEAM-PAPPEI é um exemplo.

4.2.2 Na visão dos Formuladores e Especialistas

Quanto ao questionamento para saber se a Suframa, responsável pela implementação da Política, possuía um planejamento e procedimentos definidos para explicitar a cada participante do processo, as respostas foram positivas, no sentido de que a instituição possuía toda uma sistematização para a apresentação de projetos por parte das empresas para gozar dos incentivos concedidos à produção.

Quanto a esta etapa, a pesquisa revelou que a Suframa cumpriu os procedimentos operacionais relativos à fixação do PPB bem como procurou difundir o seu entendimento junto as empresas.

Toda a estrutura existente para controlar o antigo processo produtivo foi deslocada e adequada para neutralizar conflitos operacionais naturais de um processo novo em implantação. A edição da Resolução nº 319, de 20 de outubro de 1992, emitida pelo Conselho de Administração da Suframa - CAS é uma evidência das providências da autarquia, pois o seu conteúdo acabou se constituindo em um esboço do que seria o Decreto nº 783/93.

Quanto ao fato da instituição responsável pela implementação da política estar preparada para neutralizar e mitigar possíveis conflitos ao longo de todo o processo de implementação, as respostas sinalizaram de forma negativa, destacando-se:

- O fato da Suframa ser uma instituição dependente de instâncias superiores e a ingerência sobre possíveis articulações e mobilizações de caráter político quanto à definição e implementação do PPB sempre foram limitadas, haja vista sua subordinação hierárquica;
- O grau de subordinação da Suframa ao Ministério a impedia de se posicionar a favor das empresas locais e contra a Associação Nacional – ABIHPEC, que trabalhou muito mais no sentido de defender o interesse de seus associados e não no sentido de difundir uma estratégia que ampliasse o leque de oportunidades de investimentos, de pesquisa ou desenvolvimento no melhor dos ambientes, que é a Amazônia ou o Amazonas;
- Ausência nas articulações e mobilizações envolvendo o Governo do Estado do Amazonas, nas pessoas dos Secretários Estaduais da SEPLAN e SDS, já que as iniciativas foram feitas, pelo Governador do Estado do Amazonas à época, que tiveram uma participação ativa no processo.

Quanto ao questionamento se a Suframa, responsável maior pela implementação da Política tinha relações de dependência com outras instituições, as respostas foram positivas, destacando:

- A Secretaria Executiva responsável pela gestão de todo o processo de elaboração era da responsabilidade da Secretário-Executivo do MDIC e, portanto ao próprio MDIC;
- A questão não se configura como de independência, mas é uma questão legal pelo fato da instituição responsável, no caso a Suframa, atuar na elaboração de PPB, juntamente com o MDIC e o MCT. Ademais, entidades de classe vinculadas ao segmento, assim como as empresas, também são consultadas e instadas a opinar, para que o PPB seja fruto de consenso;
- A instituição responsável deveria ter em mente era a percepção, por trás das propostas, da real intenção das empresas envolvidas quanto à efetivação de investimentos na região ou se o objetivo é definir processos com grau de complexidade que, ao contrário, inviabilize os investimentos, ou sua migração de outras regiões para a Zona Franca de Manaus, o que parece ter acontecido neste caso;
- O receio em determinada tomada de decisão, já que poderia colocar em risco a possibilidade de divulgação, na imprensa, de ações direcionadas, comprometendo pessoas indevidamente.

Quanto ao fato de, ao longo da implementação da Política, terem prevalecido padrões de poder e influência entre e intra os atores do processo, as respostas indicam que sim, pelo menos parcialmente, haja vista as respostas com relação ao nível de dependência da Suframa, o que corrobora a prevalência de poder e influência dos órgãos superiores hierárquicos, atores do processo. Foi um jogo de xadrez, com articulações de ambos os lados, tanto da ZFM quanto da ABIHPEC, no sentido de definir um PPB impraticável, como de fato ocorreu.

Quanto a outras circunstâncias externas (pressões) e fortes restrições por parte do mercado para a implementação da Política, as respostas indicam que houve, em certa medida, um acompanhamento e pressão de modo velado por parte da ABIHPEC, sobre os passos do processo de implementação. Vale destacar ainda:

- Falta de vontade política para implementação completa das políticas necessárias ao setor;

- Fortíssimas pressões da ABIHPEC, que ainda hoje, com toda a certeza funcionaria da mesma forma, caso houvesse uma tentativa de mudar o PPB atual.
- Pelo fato dos grandes grupos estarem mais bem representados na condução do processo.

Quanto ao fato de ter sido colocado tempo e recursos adequados à disposição da Política, as respostas dos implementadores indicam duas versões. A positiva, alegando que:

- Foram efetuadas diversas viagens à Brasília para discutir a proposta de fixação do processo produtivo básico;
- Cada lado fez o seu papel, pois, de certo modo, a política tem seu próprio modo de influenciar modelos e decisões a serem seguidos.

A versão negativa indicando que:

- A dedicação das equipes estar sendo canalizada para atendimento e viabilização dos outros segmentos mais fortes em termos de faturamento, geração de emprego e renda;
- Os incentivos, à exceção das facilidades concedidas para a compra do terreno, se relacionam com a produção que recebe isenção/redução de impostos;
- Os recursos financeiros para investimento serem oriundos das empresas a partir do PPB definido, o que não ocorreu pelo fato da sua impraticabilidade;
- Ainda hoje não têm sido alocados tempo e recursos adequados.

Quanto ao fato de saber se a Política possuía uma teoria de causa e efeito de suas relações válidas, as repostas revelaram que:

- A promoção do desenvolvimento se dá em função da existência de empresas gerando emprego, renda e produção, pois é isso que impulsiona o desenvolvimento (efeito) e para isso se fazia necessário o estabelecimento de uma política (PPB) que, quando estabelecida, promovesse a atração de empresas para a região, desencadeando o crescimento do segmento de cosméticos;
- A elaboração do PPB tinha como escoramento uma política industrial nacional, que, em tese, defendia os interesses da manutenção de grandes

empreendimentos fora da ZFM, até mesmo pelo fato dos investimentos já terem sido realizados com apoio governamental naquelas regiões, o que, virtualmente, impossibilitou a viabilização de grandes empreendimentos na ZFM.

- Por outro lado, os estudos pouco técnicos e sem o conhecimento necessário, sobretudo do setor de matérias-primas, tornaram o PPB ineficiente, o que acarreta ainda hoje a inexistência de uma Política ampla para o setor. Se causa não houve, com toda certeza efeito sim.

Sobre a existência de entendimento, consentimento, comunicação, coordenação e observância entre os atores a respeito dos objetivos a serem atingidos ao longo do processo, a percepção é que não ocorreram estes elementos e ainda:

- A fixação do PPB foi um processo demorado para o estabelecimento das regras e limites de produção acordada entre os atores;
- Após sua definição, o PPB assumiu caráter mandatório e uma exigência legal, com remotas possibilidades de novas negociações;
- Até o momento os atores estão limitados em suas ações e, sem um amplo debate para o futuro do setor, não existe possibilidades de atração de empresas;
- Não existiu entendimento, nem consentimento, pois os objetivos não foram atingidos, haja vista que nenhuma empresa se instalou na ZFM. Publicou-se um PPB para que fosse dada uma satisfação à sociedade do Amazonas.

Quando à possibilidade da Suframa poder exigir e obter observância dos atores quanto ao conteúdo da Política, as respostas indicam que sim, embora sem a eficiência necessária, apesar de possuir pessoas com total competência na condução do assunto, já que acompanharam todo o processo.

O fato do conteúdo da Política ter caráter mandatório e, portanto, uma exigência legal, torna necessária esta observância e controle. Para que as empresas possam usufruir dos incentivos concedidos, necessitam cumprir os procedimentos definidos.

Quanto a outras considerações que poderiam ser salientadas como parte integrante do estudo, as respostas sugerem que:

- O processo deveria ter iniciado com definições sobre as questões críticas do fornecimento das matérias-primas e agregação de valor sobre essas, para garantir o fornecimento de insumos ao mercado;
- A implementação da Política não teve o engajamento desejável de novos atores como, por exemplo, as Prefeituras;
- É preciso ter consciência de que as forças políticas e empresariais da região, não conseguem se mobilizar como as do centro-sul que sempre se posicionaram contra a implantação de qualquer segmento industrial na ZFM; e
- A importância de se estabelecer uma política ampla e segura de forma a promover investimentos em C&T&I, com caracterização de produtos amazônicos.

4.3 Avaliação da Política Pública

Esta etapa contempla a transcrição e a compreensão sobre as respostas das entrevistas, de modo a poder avaliar a existência de ações neste sentido.

4.3.1 Na visão dos Empresários

Quanto ao funcionamento da Política Pública estabelecida pelo PPB, os empresários acreditam que os procedimentos operacionais definidos não se mostraram eficientes e quanto a uma possível identificação de interação da Política estabelecida com outras Políticas então existentes, estes não conseguiram efetuar nenhuma relação.

Quanto à possibilidade de identificar a existência de duplicação de esforços e desencontro de objetivos, os empresários reforçam a ideia de que não houve o estabelecimento de objetivos, mas a concentração de esforços na recuperação de outros segmentos básicos de sustentação do emprego e renda na ZFM.

Quanto ao fato dos incentivos disponibilizados terem sido utilizados de forma intensa, as respostas indicam que não, haja vista o foco maior estar direcionado para outros segmentos e não ter incentivado a geração de emprego e renda na expectativa dos empresários e principalmente pela possibilidade de interiorização que o Polo poderia ter desenvolvido.

Quanto à mensuração de pontos fracos e fortes com a aplicação da Política, as respostas indicam que o maior ponto fraco se deve ao fato de que qualquer empresa brasileira

pode produzir e comercializar os produtos como sendo da Amazônia, sem cumprir as exigências que estão contidas no PPB. Não foram citados pontos fortes.

Com relação à mensuração da inclusão contínua de empresas atingidas pela Política, as respostas recorrem aos números e dados divulgados pela Suframa, indicativos de que não houve contínua inclusão de empresas, prejudicando os possíveis impactos sociais que poderiam ser gerados pelo segmento, haja vista que as empresas que produzem cosméticos no polo não são representativas na geração de emprego e renda quando comparadas à dos outros segmentos instalados no polo.

Em relação à existência de uma adequada divulgação da Política junto ao público alvo desejado, as respostas sugerem que não houve esta divulgação e, em relação à possível geração de recomendação ou conclusão, as respostas indicam que não.

Quanto ao conceito que hoje teriam em relação ao PPB, as respostas indicam que o instrumento é uma norma que está fora da realidade, elaborado de forma inadequada e sem atender as necessidades amazônicas, fomentando a vinda de empresas ao setor, demonstrando que a política da ABIHPEC cumpriu seu objetivo de inviabilizar o polo.

As respostas revelam também que, para aqueles que se dedicaram ao assunto com o foco na produção, ou seja, fabricando e vendendo seus produtos, a Política não influenciou na economia da empresa, já que não existiu e nem existe um grau de exigência e fiscalização severa da sua aplicação e elas continuam a fabricar e a vender.

4.3.2 Na visão dos Formuladores e Especialistas

Quanto ao funcionamento da Política e os procedimentos operacionais definidos terem se mostrado eficientes, as respostas sugerem que sim, sem, todavia, terem se mostrado de eficácia e eficiência desejadas.

Quanto à possibilidade de identificação da interação da Política estabelecida com outras políticas então existentes, as respostas sugerem que, embora a lógica do PPB seja muito específica para a ZFM, pode ser identificada uma interação com a Política de Interiorização do Desenvolvimento aplicada pela Suframa que não têm, no entanto, apresentado progresso na interiorização da ZFM.

Uma das principais razões da não interiorização dos benefícios da ZFM é a inexistência de incentivos para a produção de matéria prima com oferta suficiente para atender a uma possível demanda. Por outro lado, o contingenciamento dos seus recursos

orçamentários e financeiros têm sido a causa principal de muitos programas e projetos estabelecidos em seu planejamento ficarem apenas no papel.

Por outro lado, foi possível identificar que as dificuldades apresentadas quando de sua implantação, acabaram por gerar outras políticas relacionadas com o segmento de cosméticos, como, por exemplo, as políticas desenvolvidas pelo Governo do Amazonas para a implantação da Zona Franca Verde, criada em 2003, com o objetivo central de fazer ressurgir as cadeias produtivas locais e a criação do Distrito de Micro e Pequena Empresa “Ozias Monteiro” – DIMPE.

Quanto à possível identificação da existência de duplicação de esforços e desencontro de objetivos, as respostas indicam a existência de duas forças bem definidas: de um lado os interesses da ABIHPEC e do outro lado os interesses das empresas e do Governo do Estado do Amazonas. O simples fato de não ter havido uma evolução prática do que se pensou como o melhor para o PPB é uma prova do desencontro de objetivos.

Quanto ao fato dos incentivos disponibilizados pela Política terem sido utilizados de forma intensa, as respostas indicam que não, mesmo porque os incentivos, apesar de estarem disponíveis, são direcionados à produção e, em não ocorrendo a implantação de empresas, estes não podem ser utilizados e muito menos dimensionados.

O modelo de incentivos adotado pela ZFM privilegia a produção, cabendo às empresas interessadas o desembolso de seus investimentos. Os incentivos continuam à disposição, mas alguns senões atrapalharam o projeto maior que era o de atrair e iniciar um novo polo desenvolvimentista no Estado do Amazonas.

Quanto ao fato da Política ter se mostrado positiva na empregabilidade dos incentivos e atingido elevado grau de qualidade do resultado, as respostas sugerem que o número de empresas hoje existentes desfrutando dos incentivos, indica claramente que, neste sentido, a Política foi negativa.

Apesar do tempo decorrido da publicação da Portaria Interministerial nº 842/07 ser recente, não existem evidências que possam comprovar um resultado positivo. Como os investimentos não ocorreram, não houve produção, nem vendas e conseqüentemente os incentivos disponíveis não foram aplicados e muito menos utilizados, ainda não sendo possível identificar resultados positivos.

Como não ocorreram os investimentos comprometeu-se a qualidade da proposta a ser buscada, ou seja, a Política foi inócua. Uma resposta observa que não existe uma Política

voltada para o setor, mas um PPB que, como já foi esclarecido, carece de outros elementos que possam atrair empresas para a ZFM.

Quanto à geração de emprego e renda, as evidências comprovam que não houve uma repercussão significativa, quer seja pelo fato da Política ser nova, quer seja pelo pequeno número de projetos atraídos para o segmento. As poucas empresas que se estabeleceram e ainda estão em funcionamento, contribuem na geração de emprego e renda, mas não de modo significativo.

Quanto à mensuração de pontos fortes e fracos gerados pela Política, as respostas revelam que, ao ter privilegiado a utilização de matéria prima regional na produção dos cosméticos, evidenciou-se um ponto positivo para a região, mas que é, também, o seu ponto frágil, haja vista as questões ainda não superadas como a incapacidade de produção regional de matéria prima em quantidade e qualidade para atender à demanda por insumos, que é, ainda hoje, uma questão sem solução.

Em termos específicos de pontos fortes foram evidenciados:

- A cesta de incentivos colocados à disposição dos investidores como, por exemplo, a cessão de terrenos com toda a estrutura, a preços subsidiados;
- O fato de a Política destacar o apelo amazônico;
- A questão da sustentabilidade;
- O apelo ao cosmético verde;
- A preservação do planeta;
- A divulgação, em nível mundial, da utilização de ativos amazônicos nos cosméticos, aí incluso o uso do buriti, da castanha, da andiroba, da copaíba, do urucu, da priprioca, do breu branco etc.

As considerações sobre os pontos fracos percebidos ao longo da existência da Política podem ser assim resumidas:

- Incapacidade de produção regional em atender à demanda por insumos exigidos pelo PPB;
- Falta de um estudo para que pudesse assegurar o fornecimento de matérias primas regionais em condições de possibilitar uma produção local competitiva;
- A reduzida divulgação nacional de forma coordenada e contínua, para a atração de empresas para a ZFM;

- Ausência de uma política em nível estadual de incentivos e linhas de crédito, para a criação de empresas ou cooperativas no interior do estado, voltadas para o fornecimento, em escala comercial, de insumos regionais;
- Baixo nível de inserção das Universidades e Institutos de Pesquisa, para gerar cursos específicos de qualificação da mão de obra;
- A prioridade dada pela Suframa para a implantação dos PPBs dos segmentos mais relevantes, como o eletroeletrônico, duas rodas etc.;
- Ausência de uma preocupação com toda a logística envolvida no processo de extração, coleta, cultivo e aclimatação dos insumos.

Quanto à possibilidade de poder ser mensurada a inclusão contínua de empresas atingidas pela Política, a possibilidade está demonstrada nos números produzidos pela Suframa que possui um registro e controle das empresas que se instalaram na ZFM. No caso das empresas de HPPC, os resultados demonstram que as iniciativas empresariais no sentido de inserção de empresas no setor foram muito restritas e de forma descontinuada.

Quanto à citação de impactos sociais no segmento objeto da Política, as respostas e os números apresentados pela Suframa indicam a fixação de um pequeno número de empresas, com baixa geração de emprego e renda, além dos efeitos reduzidos no processo de interiorização. Portanto, sem impactos relevantes, muito embora se reconheça o potencial vocacional existente e a possibilidade de fixação de um marco regulatório, da organização das empresas em arranjos produtivos e a implantação de políticas claras e objetivas que poderão beneficiar toda a região no campo econômico, social e ambiental.

Quanto ao fato de ter havido uma adequada divulgação da Política junto ao público alvo desejado, as respostas sugerem que sim, até mesmo pelo fato de ter havido divulgação no exterior, nas diversas missões realizadas pela Suframa, e, também, nas Feiras Internacionais promovidas. Esta divulgação, todavia, é considerada como muito aquém do que seria necessário para se atingir um universo mais amplo do público alvo desejado.

Quanto ao fato da aplicação da política ter gerado alguma recomendação ou conclusão, as respostas sugerem que a Política deve ser reestudada, considerando-se todo o aprendizado de fracasso e sucesso ocorrido ao longo de sua existência.

Quanto a outras considerações para o processo, foram captadas as seguintes observações:

- Deveria ter sido buscado um maior engajamento de diversos segmentos, desde os agentes governamentais regionais, passando pelas classes empresariais e laborais, incluindo-se mais fortemente o chamado terceiro setor, hoje um dos protagonistas muito atuantes na região;
- Este PPB em particular, não pode ser rotulado como uma política, mas como um instrumento indutor para uma política mais ampla, muito embora tenha sido aquele que maior participação teve, tanto empresarial quanto laboral da ZFM e até mesmo da política partidária, sem representar, todavia, uma Política definida para o setor, nem para o país e muito menos para a região amazônica;
- Ainda há pouco conhecimento adquirido na região para a promoção de um grande debate sobre a biodiversidade e meio ambiente para o desenvolvimento responsável para a região. É necessário haver disposição para a criação de ambientes científicos e tecnológicos que possam ir além de publicações, gerando riqueza através destes vetores de indução ao desenvolvimento responsável, com produção de emprego e renda para os moradores da região.

Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio de uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. (A Carta da Terra, 2002).

5 CONSIDERAÇÕES, CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÕES

5.1 Considerações iniciais

A premissa maior do estudo foi o de avaliar a Política Pública de estímulo à implantação da indústria de Higiene Pessoal, Perfumes e Cosméticos – HPPC, no Estado do Amazonas, no que concerne à sua eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade.

Os procedimentos metodológicos, a flexibilidade no uso dos instrumentos de pesquisa e a relação direta com os atores participantes da amostragem, permitiram penetrar no interior do significado das ações e das relações humanas envolvidas, bem como entender as percepções reveladas e que fomentaram todo o processo de elaboração da política, faceta difícil de ser captada quando se opera apenas com números.

Quanto aos números, o estudo revelou que 88% dos atores que participaram da amostragem concordam que:

- O conteúdo da legislação foi fortemente influenciado pelo viés político, predominando as forças do mercado que atuaram de modo intenso na condução de todo o processo de elaboração da política, privilegiando setores oligopolistas;
- Inexiste um marco regulatório que conduza a uma política ampla e transparente para o setor, que contemple incentivos e linhas de crédito para a criação de empresas ou cooperativas, inclusive no interior do Estado, voltadas para o fornecimento, em escala comercial, de insumos regionais;
- Existiu uma colisão entre os interesses da política nacional e a visão regional de atração de investimentos;
- O setor teve baixa relevância frente a outros de maior capacidade de reação na geração de emprego e renda (eletroeletrônico e duas rodas), diante da crise registrada na época de implantação do PPB na ZFM;

- As exigências definidas nas Portarias Interministeriais foram além do possivelmente realizável, de modo a não permitir o estabelecimento de uma base industrial de empresas de HPPC na ZFM;
- As grandes empresas nacionais já instaladas no país se sentiram ameaçadas pela possibilidade do surgimento de concorrentes sediadas na ZFM e
- Faltam investimentos em pesquisa sobre a biodiversidade amazônica de modo a viabilizar sua utilização sustentável.

5.2 Conclusões

Considerando os conceitos emitidos ao longo do referencial teórico sobre os critérios de avaliação e com base nas evidências capturadas ao longo do estudo, conclui-se que:

- Quanto ao critério de eficiência da Política, as fragilidades apresentadas no uso dos recursos existentes, principalmente os incentivos fiscais, para-fiscais, o potencial da biodiversidade amazônica e o conhecimento científico local, sugerem e sinalizam pela ineficiência da política.
Outras ineficiências observadas no estudo, concernente aos recursos existentes e necessários ao ambiente produtivo:
 - Baixa capacidade de negociação quando da etapa de formulação da política, de modo a não permitir a fixação de exigências insuperáveis para a obtenção da matéria-prima a partir do cultivo, extração, coleta, aclimatação e produção na região;
 - Baixa capacidade de inserção das Universidades e Institutos de Pesquisa na qualificação de mão-de-obra no nível desejado e
 - Falta de participação do conhecimento dos cientistas da região nas discussões sobre o tema.
- No tocante ao critério da eficácia da Política, o estudo evidenciou que os resultados e as expectativas desejáveis da Política para o setor, como o aumento do número de empresas que deveriam ser atraídas para a região, o número de empregos e o nível de renda que seriam gerados, a possibilidade de interiorizar emprego e renda, beneficiando municípios identificados como

potenciais produtores de insumos, além da contribuição do setor na receita do Estado não foram alcançados, o que sugere sua ineficácia.

- Com relação ao critério da efetividade, o que se esperava da implantação de um setor industrial de HPPC no Estado do Amazonas, era que com a utilização da biodiversidade amazônica e de todo o seu potencial, fosse possível promover transformações econômicas, sociais e ambientais com mudanças na qualidade de vida da sociedade e inclusão social que, através dos seus efeitos multiplicadores, viessem ao encontro dos anseios e expectativas da sociedade. As respostas e evidências quanto ao grau de alcance dos resultados desta ação política, deixam claro que a Política não teve efetividade.

- Com relação ao critério da sustentabilidade da Política, ou seja, a sua capacidade de continuidade, espraiando efeitos positivos nos aspectos econômico, social e ambiental, os resultados auferidos pelos demais critérios e as perspectivas de externalidade da Política sugerem que a sustentabilidade ficou prejudicada, pelo menos, em dois aspectos essenciais:
 - Econômico: a Política não gerou emprego e renda em nível que justificassem os esforços demandados para a sua implantação e
 - Social: a Política não foi capaz de promover a inclusão social e a interiorização de benefícios possíveis de serem gerados pela indústria de HPPC, propiciando a melhoria da qualidade de vida da população envolvida no processo.

No tocante ao aspecto ambiental da sustentabilidade, os resultados demonstram que, direta ou indiretamente, a Política como um todo, contribuiu para a preservação da floresta amazônica.

Quanto a hipótese inicial de avaliar a eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade da Política para a implantação da indústria de HPPC no estado do Amazonas, o estudo permitiu, após o conhecimento, a análise e a interpretação dos fatos, considerar que a Política foi ineficiente, ineficaz e sem efetividade. Quanto à sua sustentabilidade, os aspectos

econômico e social se mostraram prejudicados e o ambiental trouxe contribuição para com a preservação da floresta amazônica.

5.3 Contribuições

Como perspectiva de contribuição, o estudo gerou um documento sobre avaliação de políticas públicas sistematizado, capaz de contribuir quando da elaboração, discussão, comparação ou aperfeiçoamento de uma Política, já que oferece um instrumento de consulta que possa servir de ponto de apoio aos elaboradores, avaliadores e gestores de Políticas Públicas.

O estudo desperta também para a reflexão daqueles que são responsáveis pela elaboração de políticas e instrumentos que venham promover o desenvolvimento do estado do Amazonas, de modo a que estejam atentos para:

- Considerar a importância da biodiversidade e os produtos de higiene pessoal, perfumes e cosméticos como um setor estratégico para o Estado do Amazonas;
- Incentivar o surgimento de empresas locais de base tecnológica, spin-off de cursos como o de doutorado em biotecnologia, com vantagens atrativas para se instalarem, ou uma grande empresa âncora público privada, com razoável grau de conhecimento, tecnologia e financiamento e
- As possibilidades de estratégias articuladas que visam prejudicar o Estado e a Região, como a que assistimos como resultado da pesquisa, que servem de alerta para a adoção de medidas que assegurem o aprendizado, a capacitação tecnológica e, por conseguinte, a melhoria da qualidade de vida da nossa população;

O estudo contribui também para efetivar algumas recomendações:

- A necessidade de realização de um amplo debate sobre a utilização sustentável da biodiversidade amazônica como fator de contribuição para a fixação de um polo industrial de cosméticos na ZFM, que venha complementar o atual Modelo de desenvolvimento;
- O estabelecimento de um marco regulatório que conduza ao estabelecimento de uma Política ampla e segura para o setor, de forma a promover investimentos em C&T&I para os produtos amazônicos.

O estudo, ao tempo em que trouxe luz para um fato econômico relevante da economia amazonense, obteve respostas para as questões iniciais levantadas e permitiu identificar o paradigma de como é conduzida a política industrial da ZFM: como uma falácia, uma simbologia.

As informações colhidas sobre a visão atual do PPB sugerem essas denominações, pelo fato desse instrumento de política ser visto como um elemento controlador da expansão ou restrição que os grandes grupos desejam dar à dinâmica industrial no Estado do Amazonas, haja vista terem o poder de permitir ou negar a implantação de empresas na ZFM.

A leitura do estudo permite ainda conhecer os empecilhos que foram criados para se promover a instalação de uma indústria de HPPC no Estado do Amazonas, com a visão proativa de se promover o seu desenvolvimento em nível local e regional, com a geração de emprego e renda, capazes de propiciar a interiorização e regionalização desse setor, a partir da utilização sustentável dos insumos da biodiversidade amazônica.

Os resultados apresentados não são definitivos até porque a ciência é obra de indivíduos colaborando com outros indivíduos e encontra-se em permanente processo de mudança, ampliando o universo de comparações, a permitir novas observações, novas leituras sobre o fato observado e, assim, ampliar a discussão em torno da avaliação de Políticas Públicas, considerando os critérios da sua eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

ABIHPEC da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos. **Publicações**. Panorama do Setor 2012. Disponível em: www.abihpec.org.br. Acesso em: 23 abr. 2013.

ACURCIO, Francisco de Assis; CHERCHIGLIA, Mariângela Leal; SANTOS, Max André dos. Avaliação de qualidade de serviços de saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, 1991.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Estabelece a definição e a classificação de produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumes, conforme Anexos I e II. Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 211, de 14 de julho de 2005.

AGUILLAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. Brasília, **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 4, out./dez., 2000.

ANANIAS, Patrus. Um homem comprometido com a Amazônia. In: BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: formação Social e Cultural**. 3. ed. Manaus: Valer, 2009.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica**: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2004.

ARAÚJO FILHO, Guajarino de. Iniciativas em Bionegócios e o Programa PAPPE – Subvenção no Estado do Amazonas. **Revista T&C Amazônia**, Manaus, ano VIII, n. 19, II semestre. 2010.

AZEVÊDO, Andrea Carla. Avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento regional/local: o caso do programa água doce no semiárido paraibano. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional)--Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2012.

BACH, Laurent. As fronteiras da avaliação: algumas considerações sobre o caso europeu. BETA (Bureau d'Economie et Appliquée Théorique) Université de Strasbourg / CNRS UMR 7522, França. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas (SP), v.11, n. esp., p. 67-84, jul. 2012.

BARBOSA, Fernando de Holanda. Hábitos e vícios da política econômica brasileira. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 67, n. 02, fev. 2013. Disponível em: <http://www.ricardobergamini.com.br>. Acesso em: 20 mar. 2013.

BECKER, Bertha Koiffmann. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Editora Garamond: Rio de Janeiro, 2007.

_____. **Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições**. Brasília: CGEE, 2009.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de**

avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007. Coleção Questões de Nossa Época.

BENSUSAN, Nurit. Artigo-Base sobre Biodiversidade. In: ASPÁSIA, Camargo; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política.** Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

BONACCORSI, A. Search regimes and the industrial dynamics of science. **Minerva:** a review of science, learning and policy, The Netherlands, Forthcoming. Disponível em: <http://www.springer.com/education/journal/11024>. Acesso em: 08 mar.2013.

BORGES, Cláudia Moreira. **Desenvolvimento local e avaliação de políticas públicas:** análise da viabilidade para a construção de um índice de desenvolvimento local para o município de São José do Rio Preto. Dissertação (Mestrado em Economia)--Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, USP, 2007.

BOZZI, Sonia Ospina. Gestão da avaliação pública: conceitos e pedidos no caso Latino-Americano. **Revista do Serviço Público,** Brasília, n. 61, jul/set. 2010.

BRASIL. Decreto nº 1.435, de 16 de dezembro de 1975. Altera a redação dos artigos 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e 2º do Decreto-Lei nº 356, de 15 de agosto de 1968, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União – DOU de 17.12.1975. Brasília-DF.

_____. Decreto-Lei nº. 288, de 27 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. Diário Oficial da União. Brasília-DF.

_____. Decreto-Lei nº 96.760, de 22 de setembro de 1988. Regulamenta o Decreto-Lei nº 2.433, de 19 de maio de 1988, alterado pelo Decreto-Lei nº 2.451, de 29 de julho de 1988, que dispõe sobre os instrumentos financeiros relativos à política industrial, seus objetivos e dá outras providências.

_____. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e Secretaria de Desenvolvimento Regional. Portaria Interministerial nº 3 de 19 de novembro de 1990, fazendo referência ao Decreto nº 96.760/88, adota o Processo Produtivo Básico – PPB e o Valor agregado Mínimo, como critérios de industrialização para a ZFM, em substituição aos Índices Mínimos de Nacionalização.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Assistência Farmacêutica. **Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos.** Brasília: 2006. 60 p.(Série B. Textos Básicos de Saúde).

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério da Ciência e Tecnologia. **Decreto nº. 783,** de 25 de março de 1993. Fixa o processo produtivo básico para os produtos industrializados na Zona franca de Manaus e dá outras providências.

Diário Oficial da União de 26.02.1993.

_____. _____. **Lei n.º 8.387**, de 30 de dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei n.º 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei n.º 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União - D.O.U. de 31.12.1991

_____. _____. **Portaria n.º 141**, de 13 de agosto de 2002. Estabelece as participações quantitativas mínimas de utilização de matérias-primas oriundas da fauna e flora regionais a serem empregadas em produtos DE PERFUMARIA OU DE TOUCADOR, PREPARADOS E PREPARAÇÕES COSMÉTICAS, em conformidade com o Processo Produtivo Básico, fixado no Anexo X ao Decreto n.º 783, de 25 de março de 1993.

_____. _____. **Portaria n.º 170**, de 05 de agosto de 2010. Disciplina a composição e o funcionamento do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos, denominado GT-PPB e regulamenta os procedimentos de análise e aprovação do PPB.

_____. _____. **Portaria n.º 842**, de 27 de dezembro de 2007. Estabelece as participações em valor agregado local e as quantidades mínimas de utilização de insumos regionais a serem empregadas em produtos de HIGIENE PESSOAL, PERFUMARIA E COSMÉTICOS, em conformidade com o Processo Produtivo Básico, fixado no Anexo X do Decreto n.º 783, de 25 de março de 1993.

_____. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica: Brasil**. Brasília, DF, 1998.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Diretoria do Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade - DCBio. **Quarto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília, DF, 2010.

_____. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto n.º 3.800**, de 20 de abril de 2001. Regulamenta os arts 4º, 9º e 11º da Lei n.º 10.176, de 11 de janeiro de 2001, que tratam do benefício fiscal concedido às empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação, que investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação e dá outras providências.

_____. _____. **Decreto 4.401** de 1 de outubro de 2002. Regulamenta o § 6º do art. 7º do Decreto-Lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967, o art. 2º da Lei n.º 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e o art. 8º da Lei n.º 10.176, de 11 de janeiro de 2001, que tratam do benefício fiscal concedido às empresas que produzam bens e serviços de informática na Zona Franca de Manaus que investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento na Amazônia, e dá outras providências.

_____. _____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. Brasília: **Revista do Serviço Público**, ano 52, n. 1, jan./mar. 2001.

BUARQUE, Aurélio de H. F. **Novo dicionário Aurélio**: século XXI. Nova Fronteira: São Paulo, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal no Brasil**: oficina de Trabalho do Projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América Latina, promovida por IPEA e CEPAL, com apoio financeiro do BID. Brasília: IPEA, 2003.

CAMPOS, Eder S. Alves; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. Gestão por resultados em Minas Gerais: análise crítica, arranjo incremental de monitoramento e avaliação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. Saraiva: São Paulo, 2011.

CARVALHO, J. G. **Integração e dinâmica regional**: o desenvolvimento recente da região administrativa de São José do Rio Preto (1980 – 2000). Dissertação. UNICAMP. Instituto de Economia, Campinas, 2004.

CASTRO, José Márcio; BASQUES, Paula Valadares. Mudança e inovação organizacional: estudo de caso em uma empresa do cluster de biotecnologia em Minas Gerais. **Revista de Administração Mackenzie**, v.7, n.1, p.71-95, jan./mar. 2006.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. **Mensurando a criação de valor na Gestão Pública**. EGAP/FUNDAP. Programa avançado em Gestão Pública Contemporânea. Universidade de São Paulo, FEA/USP/Núcleo GECON. São Paulo, 2005.

CGEE. **Avaliação do programa de apoio à implantação e modernização de centros vocacionais tecnológicos (CVT)**. Brasília: CGEE, 2010. (Série documentos técnicos).

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CLARKE, Alan; DAWSON, Ruth. Evaluation Research: an introduction to principles, Methods and Practice, **SAGE Publications**, London, 2005.

CONTANDRIOPOULOS, A. P. et al. A avaliação na área de saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z. M. A. (Org.). **Avaliação em Saúde**: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.

COSTA JUNIOR, Abelardo Rodrigues da. Processo Produtivo Básico para produtos de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos: dois anos de publicação da portaria interministerial N° 842/2007 – resultados concretos e medidas para melhorar a competitividade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA, 1., 2010, Manaus. **Anais...** Manaus: UFAM,

2010.

COHEN, E. et al. **Los desafíos de la reforma del estado en los programas sociales**: tres estudios de caso. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. (Serie de Políticas Sociales, 45).

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA SUFRAMA. Resolução nº 319, de 24 de setembro de 1992. Publicada no Diário Oficial da União de 04 de dezembro de 1992. Estabelece como processo produtivo básico provisório para os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus os constantes dos Anexos I a XV, o conjunto de operações ali discriminadas.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 37, set./out. 2003.

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

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. George Washington University, 2006. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”.

CURY, Antonio. **Organização é métodos**: uma visão holística. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DAFT, Richard. **Organizações**: teoria e projetos. 2. ed. São Paulo: CENGAGE, 2008.

DAGNINO, Renato et al. **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.

_____. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#1>>. Acesso em: 13 jul. 2011.

DEMO, Pedro. Teoria e prática da avaliação qualitativa. **Perspectivas**, Campos dos Goytacazes, v. 4, n.7, p. 106-115, jan./jul. 2005.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en La evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n.1, jan./mar. 2001.

DIAS, Emerson de Paulo. **Conceitos de gestão e administração**: uma revisão crítica. **Revista Eletrônica de Administração**. v. 1, ed. 1, jul./dez. 2002.

DIAS, Jean Carlos. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Método, 2007. Coleção Professor Gilmar Mendes.

DICIONÁRIO de termos de negócios: português-inglês, english-portuguese. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). Políticas Públicas e desenvolvimento. 2.ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2010.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administração, tarefas, responsabilidades, práticas.** Management: tasks, responsibilities and practices. Tradução de Carlos A. Malferrari. São Paulo: Ed. Pioneira, 1975.

_____. **Fator humano e desempenho:** o melhor de Peter F. Drucker sobre administração. Tradução de Carlos A. Malferrari. São Paulo: Ed. Pioneira Thomson Learning, 2002.

_____. **Inovação e espírito empreendedor (entrepreneurship):** prática e princípios. Tradução de Carlos Malferrari. São Paulo: Ed. Pioneira Thomson. 2003.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia.** 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, 2005.

FELLER, Irwin. The Academic Policy Analyst as Report: the who, what...and how of evaluating Science and Technology Programs. In: INTRODUCTION: emerging Paradigms for Evaluating Research, Innovation, and Technology Policies in the U.S. and Europe. USA: Pennsylvania State University, PA, 2000.

FERREIRA, Ademir Antônio. **Gestão empresarial:** de Taylor aos nossos dias, evoluções e tendências da moderna administração de Empresas. São Paulo: Pioneira, 1997.

FERREIRA, Afonso Henriques Borges; LOPES, Helger Marra; CAMPOS, Eder Sá Alves. Avaliação de Políticas Públicas: o caminho percorrido por Minas Gerais. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto et al (Orgs). **Estado para resultados:** avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. Critérios de excelência. São Paulo: [s.n.], 2011.

FREY, Klaus. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/UFSC. **Caderno de Pesquisa**, n. 18, set.1999.

_____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **IPEA.** Planejamento e Políticas Públicas, n.21, jun. 2000.

GALEANO, Eduardo. Ecos do Brasil Central. In: **Revista da Escola Centro-Oeste de Formação Sindical da CUT**, ano 1, dez. 2000.

GARCIA, Renato. Internacionalização comercial e produtiva na indústria de cosméticos:

desafios competitivos para empresas brasileiras. **Revista Produção**, v. 15, n. 2, p. 158-171, maio/ago. 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, São Paulo, v. 7, n. 7, 2010.

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.2, p. 57-63, mar./abr., 1995^a.

_____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.3, p. 20-29, mai./jun.1995b.

HECLO, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment. In: STILLMAN II, Richard J. **Public Administration: concepts and cases**. 9. ed. Wadsworth Cengage Learning: Bostos, USA, 2010. Disponível em: books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr. Acesso em: 27 mar. 2013.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. UNB: Brasília, 2010.

HERRERA, Wagner. **Eficiência, eficácia e efetividade**. Disponível em: www.artigos.com/artigos/sociais/administracao/. Acesso em: 11 set. 2012.

HOFFMANN, Jussara M. L. **Avaliação: mito e desafio - uma perspectiva construtivista**. Porto Alegre: Educação e Realidade, 1991.

HOLANDA, Antonio Nilson 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 ADMIMINISTRACIÓN PÚBLICA. Panamá. **Anais...** Panamá: 2003.

KIM, W. Chan; MAUBORGNE, Renée. **A estratégia do oceano azul: como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LASMAR, Dimas José. A riqueza da biodiversidade amazônica e ensaios para a inovação. In: LASMAR, Dimas José; FOLHADELA, Fernando Santos. **Desenvolvimento regional: ideias e estratégias para o Amazonas**. Manaus: FUCAPI, 2007.

LEGOVINI, Arianna. Sistema Nacional de Evaluacion de Gestion y resultados: la experiencia de Colômbia. In: SEMINÁRIO EXPERIÊNCIAS EM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, 2009, Belo Horizonte. Slide. Disponível em: [HTTP://www.estadopararesultados.mg.gov.br](http://www.estadopararesultados.mg.gov.br). Acesso em: 15 maio 2010.

LOPES, Rute Holanda; FRAXE, Therezinha de Jesus Pinto; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Biocósmicos: entre o global e o local. In: ENCONTRO DA REDE LUSO-BRASILEIRA DE ESTUDOS AMBIENTAIS, 14., Recife, 2011.

LUCKESI, C. **Avaliação da aprendizagem escolar**. Editora Cortez: São Paulo, 2000.

MAGALHÃES, J. **Cosmetologia**: com questões de avaliação. Livraria Rubio Ltda: Rio de Janeiro-RJ, 2000.

MGLIAVACCA, Paulo Norberto. **Business Dictionary**: dicionário de negócios, inglês-português, português-inglês. São Paulo: Edicta, 1999.

MARCONI, Marina. A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MICHAELIS. **Dicionário prático inglês-português, português-inglês**. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e Arte: o desafio da pesquisa social. In: _____ et al. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Editora Vozes: Petrópolis, RJ: 2002.

_____. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo; Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1992.

MOREIRA, Cláudia Maria M. et al. **Habilidades gerenciais**. SENAC: Rio de Janeiro, 1972.

NAVARRO, Hugo. **Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Nações Unidas - CEPAL, 2005.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisa em Administração**, v.1, n.3, 2 sem., 1996.

NIVEN, Paul R. **Balanced Scorecard passo-a-passo**: elevando o desempenho e mantendo resultados. Tradução Nilza Freire. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

OLIVEIRA, Djalma P. R. de. **Sistemas, Organização & Métodos**. 17 ed. São Paulo: Atlas, s.d.

OSBORNE, Martin J.; RUBINSTEIN, Ariel. **Eletronic version “A Course in Game Theory”**. Massachusetts Institute of Technology, Versão: 2011. Disponível em: zhangjun.weebly.com/uploads/2/8/1/8/2818435/martin.pdf. Acesso em: 20 ,mar. 2013.

ORGANIZACION DE ESTADOS IBEROAMERICANOS-OEI/CTS+I. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. Grupo de Análise de Políticas de Inovação (GAPI). Campinas: UNICAMP, 2002.

PAZ, Juan Valdés; ESPINA, Mayra. Prologo. Política Social y Políticas Públicas. In: **América Latina y El caribe**: la política social e El nuevo contexto – Enfoque y experiencias. Uruguay: UNESCO, 2011.

PENSORE, Roger. Ciclos de tempo: uma visão nova e extraordinária do universo. GRADIVA, [s.n.], 2013. Coleção Ciência Aberta.

PIMENTA, Niomar Lins. A formação de redes de conhecimento nas áreas de fármacos e cosméticos no Estado do Amazonas. In: LASMAR, Dimas José; FOLHADELA, Fernando Santos. **Desenvolvimento regional: idéias e estratégias para o Amazonas**. Manaus: FUCAPI, 2007.

PINTO, Vanessa Guimarães; SARAIVA, João Antonio Filocre. Gestão por resultados na educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto et al (Orgs). **Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2010.

PIRES, Elaine Gonçalves. **O empreendedorismo como estratégia de gestão para a administração pública**. 2010. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br>. Acesso em: 14 mar. 2013.

REDEBIO – Rede amazônica de Pesquisa e Desenvolvimento de Biocosméticos - Programa de Cooperação para Apoio à Rede. Termo de Referência. Maranhão, 2009.

REVILLA, Juan. **Apontamentos para a cosmética amazônica**. SEBRAE-AM / INPA: Manaus, 2002.

RIFKIN, Jeremy. **The biotech century: harnessing the gene and remaking the world**. Lybrary of Congress Cataloging-in-Publication Data: New York-USA, 1998.

RIP, Arie. Societal Challenges for R&D Evaluation. In: **Paradigms for Evaluating Research, Innovation, and Technology Policies**. University of Twente: The Netherlands, 2000.

ROCHA NETO, Ivan. **Gestão estratégica de conhecimento e competências: administrando incertezas e inovações**. Brasília: ABIPTI, UCB/Universa, 2003.

ROGER, Patricia J. Causal models in Program Theory Evaluation. In: J., Rogers Patricia et al. **Program theory in Evaluation: Challenges and opportunities**, n. 87, Jossey-Bass Publishers: San Francisco, 2000.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil: é hora da relevância**. Educação Brasileira: Brasília, 1982.

SANTOS, Luiz Carlos dos. **Formulário: uma ferramenta de coleta de dados de pesquisa de campo**. Disponível em: www.lcsantos.pro.br. Acesso em: 24 abr. 2013.

SAUL, A. M. **Avaliação emancipatória: desafio a teoria e a prática da avaliação e reformulação de currículo**. São Paulo: Cortez, 1988.

SERPA, Selma M.H.C; CALMON, Paulo C. de P. Afinal de contas por que avaliar? Resgatando o debate sobre utilização na avaliação de programas governamentais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM

ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo:ANPAD, 2009.

SILVA, João Carlos Paiva da. **Clusters de micro, pequenas e médias empresas na área de produtos regionais:** uma estratégia alternativa de desenvolvimento industrial sustentado na Zona Franca de Manaus. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)--FGV, Rio de Janeiro, 2003.

SILVA, Liliana Souza e. **Gestão cultural contemporânea na perspectiva da ação cultural:** aproximação conceitual e análise de uma experiência. 2010. Monografia (Especialização em Gestão Cultural)--Universidade de Girona, São Paulo, 2010.

SILVA, Mônica Roberta. **3E's:** eficiência, eficácia e efetividade. Disponível em www.retadechegada.com.br. Acesso em: 02 maio 2013.

SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Nilson R. **Avaliação de políticas públicas na América do Sul.** A avaliação de programas públicos: uma estratégia de análise. In: CONGRESSO DEL CLAD, 5., Outubro de 2000.

_____. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira:** Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília: IPEA, 2002. Relatório Técnico.

SILVA, Ricardo Toledo. **Eficiência e eficácia da ação governamental:** uma análise comparativa de sistemas de avaliação: Cooperação Técnica BID-IPEA: Fortalecimento da Função avaliativa nos Países da América do Sul. Brasília: IPEA, 2002. Relatório Técnico.

SOCHER, Paulo Roberto. **Políticas Públicas voltadas para o cidadão como ator principal da esfera pública.** Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento)—UNIFAE, Curitiba, 2008.

SOHM, Earl D. (Coord.). **Third report on evaluation in the United Nations system:** Integration and use. Genebra: ONU, 1985. 50p. Relatório Técnico JIU/REP/85/11.

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

SOUZA, João Francisco. Sistematização da experiência por seus próprios sujeitos. **Tópicos Educacionais**, Recife-PE, v. 15, n. 1/3, 1997.

SOUZA, Luiza de Marilac de; PEREIRA Danielle Ramos de Miranda; DELGADO, Victor Maia Senna. **Avaliação de impacto da ação de lavoura do Programa Minas Sem Fome sobre a Renda Bruta Domiciliar Per Capita dos Agricultores Familiares de Minas Gerais.** In: ENCONTRO DA ANPAD, 35., Rio de Janeiro, set. 2011.

STEPHANOU Michelle C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n.1, jan.-jun. 2005.

TANAKA, Oswaldo Yoshimi; TAMAKI, Edson Mamoru. O papel da avaliação para a tomada de decisão na gestão de serviços de saúde. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, 2012.

THOENIG, J. C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, abr./jun. 2000.

TOFLER, Alvin. **A empresa flexível**. Record. Rio de Janeiro, 1972.

UCHIMURA, Kátia Yumi; BOSI Maria Lúcia Magalhães. Qualidade e subjetividade na avaliação de programas e serviços de saúde. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, nov./dez. 2002.

VELASCO, L. O. M. et al. Panorama da indústria de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos. **BNDES**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 131-156, mar. 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

ANEXOS

ANEXO nº 01 – FORMULÁRIO APLICADO JUNTO OS EMPRESÁRIOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
PROGRAMA MULTI-INSTITUCIONAL DE PÓS-RADUAÇÃO EM
BIOTECNOLOGIA
PESQUISA DE CAMPO
FORMULÁRIO PARA OS EMPRESÁRIOS

DATA: / /

LOCAL:

1.- Dados do Entrevistado

1.1.- Razão Social:	1.2.- Nome de Fantasia:
1.3.- Endereço:	1.4.- Sítio:
1.5.- Telefone:	1.6.- E-mail:
1.7.- Data de Fundação:	1.8.- Ramo do Negócio:
1.9.- Nome do Responsável pelas informações:	1.10.- Cargo:
1.9.- Telefone Celular:	1.5.- E-mail:
1.6.- Outras informações relevantes:	

2.- Objetivo da Pesquisa:

Avaliar a Política Pública de estímulo à implantação da indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos no Estado do Amazonas, estabelecida através da Lei Nº 8.387, que torna obrigatório um conjunto mínimo de operações denominado PPB – Processo Produtivo Básico; do Decreto nº 783 que fixou esse conjunto mínimo de operações e as Portarias Interministeriais nº 141/02 que regulamentou a participação de matérias-primas da fauna e flora regionais na composição das formulações dos produtos e Nº 842/07 que reduziu o índice de participação em peso das matérias-primas na formulação dos produtos e fixando percentuais mínimos de participação em valor desses insumos. O estudo se propõe avaliar a eficácia da política frente aos resultados desejados e obtidos, a eficiência em relação à interação com outras políticas, sua operacionalização, além de identificar possíveis contribuições para estimular o bionegócio no Estado do Amazonas.

3.- Esclarecimentos

- 3.1.- A Pesquisa será desenvolvida junto aos atores envolvidos no processo de implantação da política pública fixada para a implantação da indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos – HPPC, no Estado do Amazonas, ou seja, os empresários, as instituições e técnicos especialistas no segmento que participaram ativamente de todo o processo.
- 3.2.- A pesquisa está dimensionada nos três momentos que compreendem a elaboração de

uma Política Pública, que são: i) formulação; ii) implementação e iii) avaliação.

3.2.- O escopo da pesquisa vai além dos estudos já realizados, porque pretende avaliar o quanto a política contribuiu ou deixou de contribuir para a implantação do Bionegócio no Estado, mesmo porque os resultados de uma Política sempre envolvem vários grupos sociais e até mesmo um Estado, uma Região e um País.

4.- Formulação

4.1.- Contempla as definições preliminares do que pode ser considerado como o objetivo e as estratégias da política. Implica em definir o processo que delimite as relações de poder, racionalidade, objetividade e decisão.

4.2.- Perguntas sobre a Formulação

4.2.1.- Quais as principais motivações que levaram a empresa a ingressar neste segmento?

4.2.2.- A empresa participou da elaboração da Lei Nº 8.387/91 que definiu o PPB e o Dec. Nº 783/93 que fixou o conjunto mínimo de operações a serem processadas pelas empresas do segmento HPPC?

4.2.3.- Saberá informar se as definições que regulamentaram o PPB foram baseadas em alguma outra política existente?

4.2.4.- Saberá dizer quais as razões para que a Portaria Interministerial Nº 141/02, que definiu as participações quantitativas mínimas de utilização de matérias-primas oriundas da fauna e flora regionais a serem empregadas nos produtos e preparações cosméticas só fosse regulamentada nove anos após a promulgação do Decreto Nº 783/93?

4.2.5.- Por que a Portaria Interministerial Nº 141/2002 se mostrou inexecutável, já que somente três empresas se habilitaram para o segmento de HPPC ao longo da sua vigência?

4.2.6.- Por que a Portaria Interministerial Nº 842/2007, que revogou a Portaria Interministerial Nº 141/2002 e reduziu o índice de participação em peso das matérias-primas na formulação dos produtos e fixou percentuais mínimos de participação em valor desses insumos, não foi capaz também de atrair novas empresas, pois somente quatro empresas foram aprovadas com base nos seus fundamentos?

4.2.7.- Poderia listar algumas razões que justifique número tão pequeno de empresas situadas na ZFM quando se sabe que o Brasil está em terceiro lugar no mercado consumidor mundial, com um volume de US\$ 28,4 bilhões e com uma participação da ordem de 8,1% nesse mercado?

4.2.8.- Poderia indicar também as razões do por que não conseguimos atrair empresas para a ZFM, quando se sabe que o Brasil desponta, na América Latina, em primeiro lugar no ranking de perfumaria e cosméticos, com uma participação de 52,9% em um mercado de US\$ 28,4 bilhões?

4.2.9.- As decisões tomadas para a definição dos documentos legais foram apoiadas numa sequência de passos técnicos e sistematicamente previsíveis?

- 4.2.10.- Saberá informar se as decisões tomadas ao longo do processo foram eminentemente políticas?
- 4.2.11.- O ambiente foi cooperativo ou de conflito?
- 4.2.12.- Ocorreram barganhas ao longo da definição da legislação pertinente?
- 4.2.13.- Ao longo do processo houve algum ator (es) predominante na condução da proposta?
- 4.2.14.- Houve participação ativa dos empresários do segmento ao longo de todo o processo de formulação da política?
- 4.2.15.- A Política estabelecida foi baseada em algum referencial já existente em outros lugares?
- 4.2.16.- Quais falhas indicaria hoje, na elaboração do PPB para as indústrias de HPPC no Estado do Amazonas?
- 4.2.17.- Que outras considerações poderiam ser salientadas como parte integrante no processo?

5.- Implementação

5.1.- Um dos estágios mais importantes para o sucesso de uma Política, a implementação compreende o esforço consciente e explícito das instituições e deve obter cooperação entre os atores incumbidos de promovê-la.

5.2.- Perguntas sobre a Implementação

- 5.2.1.- Vocês receberam informações por parte da responsável pela implementação da Política sobre os procedimentos definidos e que deveriam ser observados quando da implantação da empresa?
- 5.2.2.- A instituição responsável pela sua implementação estava preparada para neutralizar e mitigar possíveis conflitos ao longo de todo o processo de implementação?
- 5.2.3.- A responsável maior pela implementação da Política tinha relações de dependência com outras instituições?
- 5.2.4.- Para a implementação da Política prevaleceu padrões de poder e influência entre e intra os atores do processo?
- 5.2.5.- As circunstâncias externas (pressões) para a implementação da Política impunham restrições fortes?
- 5.2.6.- Foram colocados tempo e recursos (incentivos) adequados à disposição da Política?
- 5.2.7.- A Política possuía uma teoria de causa e efeito de suas relações, válida?
- 5.2.8.- Houve entendimento e consentimento entre os atores à respeito dos objetivos a serem atingidos ao longo do processo?

- 5.2.9.- Houve comunicação e coordenação entre os atores envolvidos na Política?
- 5.2.10.- A responsável pela implementação pode exigir e obter observância dos atores quanto ao conteúdo da Política?
- 5.2.11.- Que outras considerações poderiam ser salientadas como parte integrante no processo?

6.- Avaliação

6.1.- A Pesquisa visa, nessa etapa, a compreensão em avaliar se os objetivos e metas foram atingidas e se foram exitosas.

6.2.- Perguntas sobre a Avaliação

- 6.2.1.- Quanto ao funcionamento da Política acredita que os procedimentos operacionais definidos se mostraram eficientes?
- 6.2.2.- É possível identificar a interação da Política estabelecida com outras Políticas então existentes?
- 6.2.3.- É possível identificar a existência de duplicação de esforços e desencontro de objetivos?
- 6.2.4.- Os incentivos disponibilizados pela Política foram utilizados de forma intensa?
- 6.2.5.- A Política se mostrou positiva na empregabilidade dos incentivos e elevado grau de qualidade do resultado atingido?
- 6.2.6.- E quanto à geração de emprego e renda?
- 6.2.7.- Podem ser mensurados pontos fortes quanto à aplicação da Política? E pontos fracos?
- 6.2.8.- Pode ser mensurada a inclusão contínua de empresas atingidas pela Política?
- 6.2.9.- Quais impactos sociais podem ser citados no segmento objeto da Política?
- 6.2.10.- Houve adequada divulgação da Política junto ao público alvo desejado?
- 6.2.11.- A aplicação da Política gerou alguma recomendação ou conclusão?
- 6.2.12.- Hoje, qual o conceito que tem do PPB?

7.- Considerações Relevantes

7.1.- Esse espaço é reservado para que o entrevistado efetue as considerações relevantes para todo o processo de elaboração de uma Política: Formulação, implementação e avaliação.

8.- Declaração

Declaro que as informações aqui prestadas refletem a minha visão sobre o assunto.

Manaus (AM), de _____ de 2012

ANEXO nº 02 - FORMULÁRIO APLICADO JUNTO AOS ELABORADORES / ESPECIALISTAS

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
PROGRAMA MULTI-INSTITUCIONAL DE PÓS-RADUAÇÃO EM BIOTECNOLOGIA
PESQUISA DE CAMPO
FORMULÁRIO PARA OS ELABORADORES / EMPRESÁRIOS / ESPECIALISTAS**

DATA: / /

LOCAL:

1.- Dados do Entrevistado

1.1.- Nome:

1.2.- Local de Trabalho:

1.3.- Cargo:

1.4.- Tempo no cargo:

1.5.- Telefone Celular:

1.6.- Telefone Comercial:

1.7.- E-mail:

1.8.- Experiência profissional:

2.- Objetivo da Pesquisa:

Avaliar a Política Pública de estímulo à implantação da indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos no Estado do Amazonas, estabelecida através da Lei nº 8.387, que torna obrigatório um conjunto mínimo de operações denominado PPB – Processo Produtivo Básico; do Decreto Nº 783 que fixou esse conjunto mínimo de operações e as Portarias Interministeriais Nº 141/02 que regulamentou a participação de matérias-primas da fauna e flora regionais na composição das formulações dos produtos e Nº 842/07 que reduziu o índice de participação em peso das matérias-primas na formulação dos produtos e fixando percentuais mínimos de participação em valor desses insumos. O estudo se propõe avaliar a eficácia da política frente aos resultados desejados e obtidos, a eficiência em relação à interação com outras políticas, sua operacionalização, além de identificar possíveis contribuições para estimular o bionegócio no Estado do Amazonas.

3.- Esclarecimentos

3.1.- A Pesquisa será desenvolvida junto aos atores envolvidos no processo de implantação da política pública fixada para a implantação da indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos – HPPC, no Estado do Amazonas, ou seja, os empresários, as instituições e técnicos especialistas no segmento que participaram ativamente de todo o processo.

3.2.- A pesquisa está dimensionada nos três momentos que compreendem a elaboração de uma Política Pública, que são: i) formulação; ii) implementação e iii) avaliação.

3.2.- O escopo da pesquisa vai além dos estudos já realizados, porque pretende avaliar o quanto a política contribuiu ou deixou de contribuir para a implantação do Bionegócio no Estado, mesmo porque os resultados de uma Política sempre envolvem vários grupos sociais e até mesmo um Estado, uma Região e um País.

4.- Formulação

4.1.- Contempla as definições preliminares do que pode ser considerado como o objetivo e as estratégias da política. Implica em definir o processo que delimite as relações de poder, racionalidade, objetividade e decisão.

4.2.- Perguntas sobre a Formulação

4.2.1.- Quais as motivações para a elaboração da Lei Nº 8.387/91 que definiu o PPB e o Dec. Nº 783/93 que fixou o conjunto mínimo de operações a serem processadas pelas empresas do segmento HPPC?

4.2.2.- As definições que regulamentaram a política foram baseadas em alguma outra política existente?

4.2.3.- Quais as razões para que a Portaria Interministerial Nº 141/02, que definiu as participações quantitativas mínimas de utilização de matérias-primas oriundas da fauna e flora regionais a serem empregadas nos produtos e preparações cosméticas só fosse regulamentada nove anos após a promulgação do Decreto Nº 783/93?

4.2.4.- Por que a Portaria Interministerial Nº 141/2002 se mostrou inexequível, já que somente sete empresas se habilitaram para o segmento de HPPC?

4.2.5.- Por que a Portaria Interministerial Nº 842/2007, que revogou a Portaria Interministerial Nº 141/2002 e reduziu o índice de participação em peso das matérias-primas na formulação dos produtos e fixou percentuais mínimos de participação em valor desses insumos, não foi capaz também de atrair novas empresas, pois somente três empresas foram aprovadas com base nos seus fundamentos?

4.2.6.- Poderia listar algumas razões que justifique número tão pequeno de empresas situadas na ZFM quando se sabe que o Brasil está em terceiro lugar no mercado consumidor mundial, com um volume de US\$ 28,4 bilhões e com uma participação da ordem de 8,1% nesse mercado?

4.2.7.- Poderia indicar também as razões do por que não conseguimos atrair empresas para a ZFM, quando se sabe que o Brasil desponta, na América Latina, em primeiro lugar no ranking de perfumaria e cosméticos, com uma participação de 52,9% em um mercado de US\$ 28,4 bilhões?

4.2.8.- As decisões tomadas para a definição dos documentos legais foram apoiadas numa sequencia de passos técnicos e sistematicamente previsíveis?

4.2.9.- O processo de definição, limites e permissividade da legislação esteve permanentemente sob controle?

4.2.10.- As decisões tomadas ao longo do processo foram eminentemente políticas?

4.2.11.- Ocorreram barganhas ao longo da definição da legislação pertinente?

4.2.12.- O ambiente foi cooperativo ou de conflito?

4.2.13.- Ao longo do processo houve algum ator (es) predominante(s) na condução da proposta?

4.2.14.- Houve participação ativa dos empresários do segmento ao longo de todo o processo de formulação da política?

4.2.15.- As decisões e ações foram baseadas em rotinas e procedimentos previamente definidos?

4.2.16.- A Política estabelecida foi baseada em algum referencial já existente em outros lugares?

4.2.17.- Quais falhas indicaria hoje, na elaboração do PPB para as indústrias de HPPC no Estado do Amazonas?

5.- Implementação

5.1.- Um dos estágios mais importantes para o sucesso de uma Política, a implementação compreende o esforço consciente e explícito das instituições e deve obter cooperação entre os atores incumbidos de promovê-la.

5.2.- Perguntas sobre a Implementação

5.2.1.- A responsável pela implementação da Política, possuía um planejamento e procedimentos definidos em forma de processos para explicitar a cada participante do processo?

5.2.2.- A instituição responsável pela sua implementação estava preparada para neutralizar e mitigar possíveis conflitos ao longo de todo o processo de implementação?

5.2.3.- A responsável maior pela implementação da Política tinha relações de dependência com outras instituições?

5.2.4.- Para a implementação da Política prevaleceu padrões de poder e influência entre e intra os atores do processo?

5.2.5.- As circunstâncias externas (pressões) para a implementação da Política impunham restrições fortes?

5.2.6.- Foram colocados tempo e recursos adequados à disposição da Política?

5.2.7.- A Política possuía uma teoria de causa e efeito de suas relações, válida?

5.2.8.- Houve entendimento e consentimento entre os atores à respeito dos objetivos a serem atingidos ao longo do processo?

5.2.9.- Houve comunicação e coordenação entre os atores envolvidos na Política?

5.2.10.- A responsável pela implementação pode exigir e obter observância dos atores quanto ao conteúdo da Política?

5.2.11.- Que outras considerações poderiam ser salientadas como parte integrante no processo?

6.- Avaliação

6.1.- A Pesquisa visa, nessa etapa, a compreensão em avaliar se os objetivos e metas foram atingidas e se foram exitosas.

6.2.- Perguntas sobre a Avaliação

6.2.1.- Quanto ao funcionamento da Política os procedimentos operacionais definidos se mostraram eficientes?

6.2.2.- É possível identificar a interação da Política estabelecida com outras Políticas então existentes?

6.2.3.- É possível identificar a existência de duplicação de esforços e desencontro de objetivos?

6.2.4.- Os incentivos disponibilizados pela Política foram utilizados de forma intensa?

6.2.5.- A Política se mostrou positiva na empregabilidade dos incentivos e elevado grau de qualidade do resultado atingido?

6.2.6.- E quanto à geração de emprego e renda?

6.2.7.- Podem ser mensurados pontos fortes quanto à aplicação da Política? E pontos fracos?

6.2.8.- Pode ser mensurada a inclusão contínua de empresas atingidas pela Política?

6.2.9.- Quais impactos sociais podem ser citados no segmento objeto da Política?

6.2.10.- Houve adequada divulgação da Política junto ao público alvo desejado?

6.2.11.- A aplicação da Política gerou alguma recomendação ou conclusão?

6.2.12.- Hoje, qual a sua opinião sobre o PPB?

7.- Considerações Relevantes

7.1.- Esse espaço é reservado para que o entrevistado efetue as considerações relevantes para todo o processo de elaboração de uma Política: Formulação, Implementação e Avaliação.

8.- Declaração

Declaro que as informações aqui prestadas refletem a minha visão sobre o assunto.

Manaus (AM), de de 201

ANEXO nº 03 - ANEXO X DO DECRETO nº 783/93, QUE FIXOU E ESTABELECEU O PPB PARA OS PRODUTOS CONSIDERADOS COMO DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E COSMÉTICOS - HPPC.

Produto: De Perfumaria, de Toucador e Preparados e Preparações Cosméticas

I - Perfumes e água de colônia:

- a) medição de quantidade de componentes;
- b) solubilizações de composição aromática e outros componentes;
- c) maceração da solução;
- d) filtração;
- e) envase;
- f) rotulagem e embalagem.

II - Produtos de maquiagem para os lábios:

- a) medição de quantidade de componentes;
- b) misturas e fusão de ceras;
- c) moagem e dispersão dos pigmentos;
- d) moldagem para batom na forma sólida ou envase para batom cremoso ou líquido;
- e) montagem do estojo;
- f) rotulagem e embalagem.

III - Produtos de maquiagem para os olhos e face:

- a) medição de quantidade de componentes;
- b) moagem e pigmento;
- c) mistura e dispersão de pigmentos na base;
- d) envase e compactação;
- e) montagem de estojo; e
- f) rotulagem e embalagem

IV - Talco e polvilho:

- a) medição e quantidade de componentes;
- b) mistura e perfumação, quando for o caso;
- c) envase; e
- d) rotulagem e maquiagem

V - Creme de beleza, creme e loções tônicas, preparados anti-solares e bronzeadores, preparações para os cabelos, dentifrícios, preparações para barbear, desodorantes e antiperspirantes, esmalte para unhas e preparações para banho:

- a) medição de quantidade de componentes;
- b) processamento de pintura ou reações dos componentes da fórmula;
- c) filtração, quando for o caso;
- d) envase;
- e) rotulagem e embalagem.

Observação:

- 1) Para o cumprimento do disposto neste Anexo X será admitida a utilização de produtos semi-elaborados fabricados por terceiros, exclusivamente na Zona Franca de Manaus, desde que atenda ao processo produtivo básico definido para a Zona Franca de Manaus.
- 2) Os Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Indústria, do Comércio e do Turismo e da Integração Regional, através de ato conjunto, regulamentarão a participação quantitativa de matérias-primas da fauna e flora regionais que deverão compor as formulações dos produtos compreendidos nas Posições 3303 e 3307 da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM/SH).
- 3) Nos processos produtivos relacionados neste Anexo X será incorporada a gestão da qualidade e produtividade do processo e do produto final, envolvendo, inicialmente, a inspeção de matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, o controle estatístico do processo, os ensaios e medições e a qualidade do produto final, ressalvado o disposto no art. 2º deste decreto.

ANEXO nº 04 - RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA – RDC DE nº 211/05, DA AGENCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA, em seu Anexo II - LISTA DE TIPOS DE PRODUTOS DE GRAU 1

1	Água de colônia, Água Perfumada, Perfume e Extrato Aromático.	2	Amolecedor de cutícula (não cáustico).
3	Aromatizante bucal.	4	Base facial/corporal (sem finalidade fotoprotetora).
5	Batom labial e brilho labial (sem finalidade fotoprotetora).	6	Blush/Rouge (sem finalidade fotoprotetora).
7	Condicionador/Creme rinse/Enxaguatório capilar (exceto os com ação antiqueda, anticaspa e/ou outros benefícios específicos que justifiquem comprovação prévia).	8	Corretivo facial (sem finalidade fotoprotetora).
9	Creme, loção e gel para o rosto (sem ação fotoprotetora da pele e com finalidade exclusiva de hidratação).	10	Creme, loção, gel e óleo esfoliante ("peeling") mecânico, corporal e/ou facial.
11	Creme, loção, gel e óleo para as mãos (sem ação fotoprotetora, sem indicação de ação protetora individual para o trabalho, como equipamento de proteção individual - EPI - e com finalidade exclusiva de hidratação e/ou refrescância).	12	Creme, loção, gel e óleos para as pernas (com finalidade exclusiva de hidratação e/ou refrescância).
13	Creme, loção, gel e óleo para limpeza facial (exceto para pele acnéica).	14	Creme, loção, gel e óleo para o corpo (exceto os com finalidade específica de ação antiestrias, ou anticelulite, sem ação fotoprotetora da pele e com finalidade exclusiva de hidratação e/ou refrescância).
15	Creme, loção, gel e óleo para os pés (com finalidade exclusiva de hidratação e/ou refrescância).	16	Delineador para lábios, olhos e sobrancelhas.
17	Demaquilante.	18	Dentífrício (exceto os com flúor, os com ação antiplaca, anticárie, antitártaro, com indicação para dentes sensíveis e os clareadores químicos).
19	Depilatório mecânico/epilatório.	20	Desodorante axilar (exceto os com ação antitranspirante).
21	Desodorante colônia.	22	Desodorante corporal (exceto desodorante íntimo).
23	Desodorante pédico (exceto os com ação antitranspirante).	24	Enxaguatório bucal aromatizante (exceto os com flúor, ação anti-séptica e antiplaca).
25	Esmalte, verniz, brilho para unhas.	26	Fitas para remoção mecânica de impureza da pele.
27	Fortalecedor de unhas.	28	Kajal.
29	Lápis para lábios, olhos e sobrancelhas.	30	Lenço umedecido (exceto os com ação anti-séptica e/ou outros benefícios específicos que justifiquem a comprovação prévia).
31	Loção tônica facial (exceto para pele acnéica).	32	Máscara para cílios.
33	Máscara corporal (com finalidade exclusiva de limpeza e/ou hidratação).	34	Máscara facial (exceto para pele acnéica, peeling químico e/ou outros benefícios específicos que justifiquem a comprovação prévia).
35	Modelador/fixador para sobrancelhas.	36	Neutralizante para permanente e alisante.
37	Pó facial (sem finalidade fotoprotetora).	38	Produtos para banho/imersão: sais, óleos, cápsulas gelatinosas e banho de espuma.
39	Produtos para barbear (exceto os com ação anti-séptica).	40	Produtos para fixar, modelar e/ou embelezar os cabelos: fixadores, laquês, reparadores de

			pontas, óleo capilar, brilhantinas, mousses, cremes e géis para modelar e assentar os cabelos, restaurador capilar, máscara capilar e umidificador capilar.
41	Produtos para pré-barbear (exceto os com ação anti-séptica).	42	Produtos pós-barbear (exceto os com ação anti-séptica).
43	Protetor labial sem fotoprotetor.	44	Removedor de esmalte.
45	Sabonete abrasivo/esfoliante mecânico (exceto os com ação anti-séptica ou esfoliante químico).	46	Sabonete facial e/ou corporal (exceto os com ação anti-séptica ou esfoliante químico).
47	Sabonete desodorante (exceto os com ação anti-séptica).	48	Secante de esmalte.
49	Sombra para as pálpebras.	50	Talco/pó (exceto os com ação anti-séptica).
51	Xampu (exceto os com ação antiqueda, anticasca e/ou outros benefícios específicos que justifiquem a comprovação prévia).	52	Xampu condicionador (exceto os com ação antiqueda, anticasca e/ou outros benefícios específicos que justifiquem comprovação prévia).
3. Observação: As exceções mencionadas no item "I) LISTA DE TIPOS DE PRODUTOS DE GRAU 1" caracterizam os produtos de Grau 2.			

ANEXO nº 05 - RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA – RDC DE nº 211/05, DA AGENCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA, em seu Anexo III - LISTA DE TIPOS DE PRODUTOS DE GRAU 2

1	Água oxigenada 10 a 40 volumes (incluídas as cremosas exceto os produtos de uso medicinal).	2	Antitranspirante axilar.
3	Antitranspirante pédico.	4	Ativador/ acelerador de bronzeado.
5	Batom labial e brilho labial infantil.	6	Bloqueador Solar/anti-solar.
7	Blush/ rouge infantil.	8	Bronzeador.
9	Bronzeador simulatório.	10	Clareador da pele.
11	Clareador para as unhas químico.	12	Clareador para cabelos e pêlos do corpo.
13	Colônia infantil.	14	Condicionador anticasca/antiqueda.
15	Condicionador infantil.	16	Dentifrício anticárie.
17	Dentifrício antiplaca.	18	Dentifrício antitártaro.
19	Dentifrício clareador/ clareador dental químico.	20	Dentifrício para dentes sensíveis.
21	Dentifrício infantil.	22	Depilatório químico.
23	Descolorante capilar.	24	Desodorante antitranspirante axilar.
25	Desodorante antitranspirante pédico.	26	Desodorante de uso íntimo.
27	Enxaguatório bucal antiplaca.	28	Enxaguatório bucal anti-séptico.
29	Enxaguatório bucal infantil.	30	Enxaguatório capilar anticasca/antiqueda.
31	Enxaguatório capilar infantil.	32	Enxaguatório capilar colorante / tonalizante.
33	Esfoliante "peeling" químico.	34	Esmalte para unhas infantil.
35	Fixador de cabelo infantil.	36	Lenços Umedecidos para Higiene infantil.
37	Maquiagem com fotoprotetor.	38	Produto de limpeza/ higienização infantil.
39	Produto para alisar e/ ou tingir os cabelos.	40	Produto para área dos olhos (exceto os de maquiagem e/ou ação hidratante e/ou demaquilante).
41	Produto para evitar roer unhas.	42	Produto para ondular os cabelos.
43	Produto para pele acneica.	44	Produto para rugas.
45	Produto protetor da pele infantil.	46	Protetor labial com fotoprotetor.
47	Protetor solar.	48	Protetor solar infantil.
49	Removedor de cutícula.	50	Removedor de mancha de nicotina químico.
51	Repelente de insetos.	52	Sabonete anti-séptico.
53	Sabonete infantil.	54	Sabonete de uso íntimo.
55	Talco/amido infantil.	56	Talco/pó anti-séptico.
57	Tintura capilar temporária/progressiva/permanente.	58	Tônico/loção Capilar.
59	Xampu anticasca/antiqueda.	60	Xampu colorante.
61	Xampu condicionador anticasca/antiqueda.	62	Xampu condicionador infantil.
63	Xampu infantil.		