



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL - PPGDSCI

LUCIANO NUNES DA SILVA

**Da Geopolítica do Poder à Construção de Políticas Públicas no
Comércio Exterior: Avaliando axiologicamente o PEIEX - Núcleo
Operacional Goiás da Apex Brasil**

Brasília, agosto de 2024

LUCIANO NUNES DA SILVA

**Da Geopolítica do Poder à Construção de Políticas Públicas no
Comércio Exterior: Avaliando axiologicamente o PEIEX - Núcleo
Operacional Goiás da Apex Brasil**

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Rosana de Freitas Boullosa

Brasília, agosto de 2024

APROVADA POR:

Profª. Dra. Rosana de Freitas Boullosa, (PPGDSCI-UnB)
(Orientadora)

Prof. Dr., Luiz Fernando Bessa, (PPGDSCI-UnB)
(Examinador Interno)

Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo, (EAUFBA-UFBA)
(Examinador Externo)

Profª. Dra. Tatiana Lemos Sandim (ENAP)
(Examinador Externo)

Profª. Dra. Janaina Lopes Pereira (PPGDSCI-UnB)
(Suplente)

Brasília, agosto de 2024

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta tese de doutorado marca o fim de uma jornada longa e desafiadora, que não teria sido possível sem o apoio e a colaboração de várias pessoas e instituições. A todas elas, expresso a minha mais profunda gratidão.

Primeiramente, agradeço a Deus, por ter me protegido e me abençoado em todo esse longo período, e por ter me dado condições de privilégio para avançar em mais essa etapa da minha vida pessoal e profissional.

À minha orientadora, Profa. Dra Rosana de Freitas Boullosa, pela orientação, paciência e confiança depositada em mim ao longo deste percurso. Seus conhecimentos, críticas construtivas e incentivos foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Mulher, mãe, professora e pesquisadora, mas essencialmente um exemplo de acolhimento e resiliência demonstrados nesse período, a você o meu muito obrigado.

À Universidade de Brasília, pelo ambiente de excelência e pelos recursos disponibilizados para a realização deste estudo. Em especial, agradeço ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, pelo apoio institucional e concessão da licença para capacitação.

À minha família, meus pais João Nunes da Silva (in memoriam) e Iva Francisca da Silva, aos meus irmãos Paulo César, Patrícia e Paulo Alessandro, por todo o amor, orações, apoio e compreensão ao longo destes anos. Vocês foram minha base e meu suporte nos momentos mais difíceis.

Agradeço aos meus colegas de pesquisa e amigos do grupo de pesquisa: Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social, por compartilharem conhecimentos, experiências e momentos de descontração que tornaram esta jornada mais leve e agradável. A convivência e a troca de ideias com vocês foram inspiradoras

Aos meus amigos, que sempre acreditaram em mim e me incentivaram a seguir em frente (Antônio, Lorena, Gizele, Alysson, Fábio, Eduardo e vários outros). A amizade de vocês foi um alicerce importante para enfrentar os desafios deste percurso.

A todos, o meu muito obrigado.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à memória do meu pai João Nunes da Silva e a
minha mãe Iva Francisca da Silva

"A verdadeira medida de uma sociedade está na forma como ela trata os seus membros mais vulneráveis." – Mahatma Gandhi

RESUMO

Trata-se de pesquisa avaliativa axiológica do Programa de Qualificações a Exportação PEIEX da Agência Promoção das Exportações e Investimentos APEX BRASIL, do núcleo operacional Goiás (2020-2022). Há uma lacuna em relação a uma avaliação mais orientada por valores além de não haver muitos trabalhos acadêmicos ou profissionais que assumam uma dimensão avaliativa discursiva axiológica declaradamente, especialmente para o comércio exterior, pois temos uma tradição que o interpreta como atividade essencialmente técnica. Diante de tantas lacunas, ao compreender o comércio exterior como um importante elemento do desenvolvimento, argumento que a avaliação de políticas públicas em comércio exterior deve ampliar seus horizontes e possibilidades investigativas para a assunção de outras dimensões para além da econômica. Usamos, como metodologia de pesquisa, a avaliação axiológica, situada no campo de políticas públicas, mais especificamente, nos estudos críticos, nos postulados da abordagem teórica da Mirada ao Revés e, ainda, contribuições do pensamento dos estudos decoloniais, da teoria do decrescimento e dos instrumentos a essa abordagem. Foram realizadas 15 entrevistas semiestruturadas (sendo 09 empresas, 03 membros da equipe do núcleo operacional do PEIEX, 01 gestora e 02 membro da comunidade epistêmica, 01 professora universitária e 01 profissional da área), análise de discurso de documentos e observação como métodos. O modelo discursivo-axiológico que será utilizado para a avaliação do PEIEX propõe um percurso metodológico alicerçado em duas matrizes, uma relativa aos valores de partida da avaliação, chamada de matriz normativo-valorativa, e outra relativa ao objeto, chamada de matriz indutivo-valorativa. A dinâmica avaliativa consiste na tensão comparativa entre duas matrizes de valores construídas sobre, de um lado, o próprio objeto da avaliação, e, do outro, os conceitos que exploram e indicam as premissas valorativas da avaliação. Após investigação do processo de execução do PEIEX e compreensão de suas dinâmicas relacionais entre seus atores, conclui-se que o programa reflete e perpetua certas visões de mundo, interesses e relações de poder que podem influenciar as políticas e práticas relacionadas à exportação. Este trabalho contribui em propor um diálogo entre a teoria dos estudos decoloniais, teoria do decréscimento e os estudos críticos em políticas públicas em comércio exterior.

Palavras Chaves: Avaliação Axiológica, Comércio Exterior, Exportações, Valores, PEIEX

ABSTRACT

This is an axiological evaluative research of the PEIEX Export Qualifications Program of the Export and Investment Promotion Agency APEX BRASIL, of the Goiás operational center (2020-2022). There is a gap in relation to a more value-oriented evaluation, in addition to there not being many academic or professional works that assume a clearly axiological discursive evaluative dimension, especially for foreign trade, as we have a tradition that interprets it as an essentially technical activity. Faced with so many gaps, by understanding foreign trade as an important element of development, I argue that the evaluation of public policies in foreign trade must broaden its horizons and investigative possibilities to assume other dimensions beyond the economic one. We use, as a research methodology, the axiological evaluation, situated in the field of public policies, more specifically, in critical studies, in the postulates of the theoretical approach of Mirada ao Reves and, also, contributions from the thought of decolonial studies, the theory of degrowth and the instruments of this approach. Fifteen semi-structured interviews were conducted (with 9 companies, 3 members of the PEIEX operational team, 1 manager and 2 members of the epistemic community, 1 university professor and 1 professional in the field), discourse analysis of documents and observation as methods. The discursive-axiological model that will be used for the PEIEX evaluation proposes a methodological path based on two matrices, one related to the starting values of the evaluation, called the normative-value matrix, and the other related to the object, called the inductive-value matrix. The evaluative dynamic consists of the comparative tension between two value matrices built on, on the one hand, the object of the evaluation itself, and, on the other, the concepts that explore and indicate the evaluative premises of the evaluation. After investigating the PEIEX implementation process and understanding its relational dynamics among its actors, it is concluded that the program reflects and perpetuates certain worldviews, interests and power relations that can influence policies and practices related to export. This work contributes by proposing a dialogue between the theory of decolonial studies, degrowth theory and critical studies in public policies in foreign trade.

Keywords: Axiological Assessment, Foreign Trade, Exports, Values, PEIEX

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Classificação do campo de estudos em avaliação de políticas públicas

Tabela 02: Classificação por Epistemologias: Uma configuração para o campo de estudos e práticas em avaliação

Tabela 03: Diferentes Planos de Pesquisa em Avaliação Axiológica

Tabela 04: Quadro Desindentificado – Entrevistas

Tabela 05: Conceitos/Ideais da matriz indutivo valorativa

Tabela 06: Critérios Avaliativos

Tabela 07: Classificação dos estudos críticos em ambientes organizacionais

Tabela 08: Valores Apex

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Modelo de avaliação discursivo-axiológico

Figura 02: Roteiro de apresentação do modelo avaliação discursivo-axiológico

Figura 03: Estrutura Organizacional APEX

Figura 04: Novas Empresas Qualificadas por porte 2021

Figura 05: PEIEX em 2020

Figura 06: Logo PEIEX

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APEX	Agência de Promoção às Exportações e Atrações de Investimentos
BRICs+	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Egito, Etiópia, Arábia Saudita, Emirados Árabes e Irã
CCI	Câmara Internacional de Comércio
CEPAL	Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COVID-19	SARS-CoV-2
EBTT	Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
ESG	(Environmental, Social, and Governance)
FAPEG	Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Goiás
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEE	Gases de Efeito Estufa
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
MPEs	Micro e Pequenas Empresas
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento do Brics+
NPM	New Public Management
OEA	Operador Econômico Autorizado
OMA	Organização Mundial de Aduanas
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEIEX	Programa de Qualificação às Exportações
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SEDI	Secretaria de Desenvolvimento e Inovação
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNB	Universidade de Brasília
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

ÍNDICE

Título projetado.....	13
Linha de Pesquisa.....	13
DO PESQUISADOR	14
Posicionalidade do Pesquisador Implicado	15
1.INTRODUÇÃO	18
2.MERGULHANDO NA TEMÁTICA DO COMÉRCIO EXTERIOR	26
2.1.Interpretando Criticamente o Comércio Exterior	28
2.2.Regulação do Comércio Internacional e Globalização	29
2.3.E o Brasil nisso tudo?.....	33
3.OBJETIVOS.....	36
3.1 Objetivo Geral	36
3.2 Objetivos Específicos	36
4. DO MÉTODO.....	37
4.1 Compreendendo avaliação dentro do campo de estudos em políticas públicas.....	38
4.2 Reconstruindo a trajetória das Avaliações baseada em Valor	44
4.3 Em Onde Me Situo Dentro da Escola da Avaliação Axiológica	50
4.4 O Modelo Discursivo-Axiológico.....	54
4.5 A Estratégia Avaliativa	58
5. ESTRUTURA NORMATIVO-AVALIATIVA	62
5.1 Sobre a Noção de Desenvolvimento	62
5.2 Pensando o Desenvolvimento A Partir dos Estudos Decoloniais (b.1).....	65
5.3 Pensando o Desenvolvimento A Partir da Teoria do Decrescimento (b2)	68
5.4 Pensando o Desenvolvimento A Partir dos Instrumentos de Políticas Públicas (b.3).....	73
6 APRESENTAÇÃO DOS CRITÉRIOS AVALIATIVOS	77
7. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO	79
7.1 Começando a interpretar o PEIEX: Matriz Normativo-Valorativa	79
7.2 Discursos que atravessam o Planejamento Estratégico da APEX	90
7.3 Promoção da equidade entre as partes envolvidas no comércio exterior	96
7.4 O PEIEX promove um quadro epistêmico que reconheça as diferentes lógicas das partes envolvidas no comércio exterior?	99
7.5 O PEIEX incentiva produtos e processos orientados ou que respeitem a diversidade cultural, econômica e sobretudo de sustentabilidade dentro de um projeto de desenvolvimento sustentável?	101
7.6 O PEIEX promove uma lógica de cooperação comercial internacional que privilegie os países mais próximos, com menor impacto ambiental?	105
7.7 O PEIEX explicita as lógicas que subjazem o instrumento, cujos valores não são neutros?	107

7.8 SÍNTESE AVALIATIVA	108
8. CONCLUSÕES	111
10. REFERÊNCIAS	113
APÊNDICE	119

Título projetado

Da Geopolítica do Poder à Construção de Políticas Públicas no Comércio Exterior:
Avaliando axiologicamente o PEIEX - Núcleo Operacional Goiás da Apex Brasil

Linha de Pesquisa

Desenvolvimento e políticas públicas | No âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, de acordo com o regulamento do Programa, tem por foco a ação pública como promotora do desenvolvimento, da democracia e da participação social, considerando seu caráter multi e interdisciplinar. Discute até que ponto a intervenção estratégica do Estado pode alterar a qualidade de vida das populações e de que forma as políticas públicas levadas a cabo no Brasil são promotoras do desenvolvimento. Nessa linha de pesquisa se incluem estudos sobre os instrumentos de políticas públicas e de gestão, bem como políticas públicas de saúde, de educação, de cultura, de ciência e tecnologia, de segurança pública, de seguridade social, de transferência de renda e de desenvolvimento agrário, urbano e regional. Neste sentido, a partir da análise das relações entre políticas públicas e desenvolvimento discute como essas políticas em geral podem contribuir para se alcançar o desenvolvimento, qualificando-o.

DO PESQUISADOR

A escolha do tema “Da Geopolítica do Poder à Construção de Políticas Públicas no Comércio Exterior: Avaliando axiologicamente o PEIEX - Núcleo Operacional Goiás da Apex Brasil” foi motivada por uma série de razões tanto acadêmicas quanto pessoais que refletem meu interesse em temas relacionados ao comércio exterior, desenvolvimento e políticas públicas, bem como minha trajetória profissional e acadêmica voltada para a área de relações internacionais e comércio exterior. Desde que pensei em fazer o Doutorado, sempre estive a frente dos meus planos que fosse um tema que unisse minha formação acadêmica e minha atuação profissional.

A temática da geopolítica do poder sempre me despertou interesse, pois trata das interações entre Estados e como essas dinâmicas moldam as oportunidades econômicas e o desenvolvimento das nações, principalmente em um cenário de crescente globalização e competição internacional. Ao longo da minha carreira acadêmica e profissional, tenho observado como as estruturas de poder no cenário global influenciam diretamente as oportunidades de inserção internacional de empresas, em especial aquelas localizadas em economias emergentes, como é o caso do Brasil. Esse aspecto me levou a refletir sobre as assimetrias de poder presentes no sistema econômico internacional e sua relação com as políticas públicas voltadas para a promoção das exportações e do desenvolvimento empresarial.

O PEIEX, criado e gerido pela Apex-Brasil, se destaca como uma política pública relevante que busca capacitar empresas para exportar, promovendo a internacionalização como uma estratégia de crescimento e diversificação de mercados. O foco no núcleo operacional Goiás surge da minha experiência direta com a realidade regional, e do desejo de contribuir para o desenvolvimento local e por ser professor de Comércio Exterior e Logística.

A partir dessa perspectiva, e considerando minha participação no núcleo operacional Goiás do PEIEX (2020 a 2022), senti a necessidade de investigar mais a fundo como programas de apoio à exportação, como o PEIEX (Programa de Qualificação para Exportação), desempenham um papel fundamental na inserção de pequenas e médias empresas no mercado internacional e também contribuir trazendo novas lentes cognitivas para se pensar o desenvolvimento, o comércio exterior sob a ótica dos estudos críticos em políticas públicas.

A aplicação de uma avaliação axiológica ao PEIEX foi motivada pela minha preocupação

com maior equidade das políticas públicas voltadas para o comércio exterior e pelo fato de que a avaliação axiológica ter sido a mim apresentada por minha orientadora, pioneira dessa abordagem no Brasil e ter feito muito sentido trazer essa inovação na forma de avaliar para o comércio exterior. Ao analisar os valores subjacentes ao programa, minha intenção é compreender se ele realmente contribui para reduzir desigualdades e promover uma inserção internacional mais justa e inclusiva, além de verificar em que medida o programa responde aos desafios impostos pela colonialidade e pelas desigualdades estruturais. A colonialidade continua presente nas relações comerciais internacionais e perpetua formas de exclusão e dependência econômica, o que exige uma avaliação crítica e reflexiva sobre como políticas públicas podem ser mais inclusivas e transformadoras.

Por fim, este tema reflete um alinhamento entre meu desenvolvimento acadêmico, minha atuação profissional e meus compromissos éticos e intelectuais. Ao longo da minha trajetória, tenho buscado investigar as intersecções entre geopolítica, políticas públicas e desenvolvimento e vejo este estudo como uma oportunidade de contribuir para a construção de políticas mais eficazes que possam, de fato, promover uma inserção internacional equitativa e sustentável para as empresas brasileiras.

Assim, o desenvolvimento deste trabalho representa uma oportunidade de unir minha paixão por relações internacionais, meu interesse por políticas públicas e meu compromisso com o desenvolvimento econômico, resultando em uma pesquisa que busca tanto a compreensão teórica quanto a aplicação prática de soluções para os desafios enfrentados pelo comércio exterior brasileiro.

A posicionalidade do pesquisador implicado

Filho de pai semi analfabeto, com a quarta série primária e de mãe de ensino médio, cursei meus estudos da educação infantil ao ensino médio todo em escola pública e tive a oportunidade de ingressar no ensino superior na melhor instituição privada em Goiânia que foi a Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS) para o curso de Relações Internacionais, no segundo semestre de 2000, tendo me formado em 2004. Depois ingressei na pós-graduação *latu sensu* no curso de Negociações Econômicas Internacionais, também na Pontifícia Universidade Católica de Goiás, no ano de 2006 e tendo concluído o curso em 2009. Já em 2009, iniciei também na Pontifícia Universidade Católica de Goiás minha carreira

docente, ministrando disciplinas de Comércio Exterior para o curso de Relações Internacionais e de lá pra cá tem sido meu árduo, porém gratificante ofício de ser professor.

Em 2013, fui aprovado em primeiro lugar para a vaga de professor EBTT do Instituto Federal de Goiás, campus Anápolis, para as disciplinas de Comércio Exterior e Logística Internacional, onde me encontro lotado nos dias atuais. Em 2015, conclui meu mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. E em 2018, cursei duas disciplinas na condição de aluno especial do Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília, onde estou na condição de aluno regular desde o segundo semestre de 2018. Em 2019, com a chegada da Professora Rosana de Freitas Boullosa, tive a oportunidade de escolhê-la para ser minha orientadora e desde então estamos traçando nosso processo formativo e afetivo que culminou na construção dessa tese.

Um ponto fundamental que orientou minhas escolhas nessa tese foi a participação no Grupo de Pesquisa “Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social” originado na UFBA e hoje radicado na UNB, que tem sido meu norte como pesquisador, pelos debates e pelo exercício de posicionalidade tão marcantes nesse grupo, um espaço de trocas e de aprendizagem que nos possibilitou diversas discussões e oportunidades de reflexão acerca das contribuições dos *Critical Policy Studies* e do pragmatismo, para o campo de estudos em políticas públicas. Esse grupo de pesquisa foi direcionado ao desenvolvimento de uma abordagem própria, chamado de Mirada ao Revés, para os estudos em políticas públicas, de natureza sociocêntrica, com forte inspiração, inicialmente, no pragmatismo de John Dewey e, posteriormente, nos estudos críticos em políticas públicas. Nos pautamos, de forma geral, em abordagens que assumem os conceitos de “público” e de “experiência” como centrais, para uma nova compreensão do próprio conceito de políticas públicas, que se pretenda mais democrática e democratizante. Tudo isso porque acreditamos que os esforços de ampliação teórico conceitual e epistemológica têm o potencial de enriquecer este campo de conhecimentos e práticas e de ensejar outros modos de fazer pesquisa e de fazer políticas públicas. Nos referimos, em outras palavras, à defesa de um “fazer-junto” ou de um “fazer coletivo”, que seja implicado em situações (práticas) de políticas públicas e que esteja ancorado no ideal de aprendizagem crítico-reflexiva.

Esta tese foi pensada e escrita a partir de uma visão de desenvolvimento que não se restrinja apenas ao aumento do PIB (Produto Interno Bruto), mas que também considere outras

variáveis capazes de promover a redução das desigualdades, é possível questionar o conceito tradicional de desenvolvimento, frequentemente tratado como algo positivo e progressivo, que avança de uma fase melhor para outra, sem levar em consideração aspectos sociais, ambientais, por exemplo. Vou abordar as noções de desenvolvimento sob a ótica dos estudos decoloniais e da teoria do decrescimento, oferecendo uma perspectiva crítica que desafia essa visão linear e exclusivamente econômica.

1. INTRODUÇÃO

Um longo e extenso debate é realizado sobre modelos de desenvolvimento. Porém, este debate conceitual não é apartado da realidade em que essas escolhas ocorrem. Os limitantes políticos, institucionais, sociais, econômicos, culturais e ambientais moldam tanto a discussão quanto a realização dos modelos de desenvolvimento. As estratégias para alcançar o desenvolvimento repousam sobre a organização do Estado em seus diversos níveis no que concerne à realização das políticas públicas que estruturam o modelo de desenvolvimento em sua multidimensionalidade e intersetorialidade. Nesse sentido, por estar inserido num Programa de Pós-Graduação de Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, uma das temáticas importantes é a do Comércio Exterior, pois esse perpassa de forma muito intrínseca os debates em diversas disciplinas do Programa. De fato, o comércio exterior tem peso muito relevante seja quando pensamos o desenvolvimento econômico, social, ambiental, visto que, o comércio de mercadorias é uma atividade milenar, seus primeiros registros remontam a civilização dos Fenícios, cerca do ano de 2000 a.C. Desde então, os mercadores das companhias de comércio apenas ampliaram o fenômeno do comércio global, criando um ambiente favorável ao desenvolvimento conjunto dos diferentes países, cada qual segundo sua vocação principal.

A partir da década de 1980, com a intensificação do processo de globalização e da abertura comercial, vimos acentuar o debate em torno de como o comércio internacional afeta o crescimento econômico. Por abertura comercial, trazemos a compreensão de Nayyar (2006) que entende a abertura econômica como um processo complexo onde se aprofunda a interdependência entre países e também a dependência de um país com outro, sendo considerável a dependência dos países subdesenvolvidos com os industrializados.

Comércio exterior e crescimento econômico são duas realidades que caminham lado a lado, até porque, parcela do PIB é composta pelos dividendos da prática comercial internacional dos países. O crescimento econômico é essencial para as economias em desenvolvimento, sendo indispensável para que avancem além das fronteiras tecnológicas e de bem-estar das economias desenvolvidas.

Na compreensão de Silva (2018), da relação entre comércio exterior e crescimento econômico, temos duas correntes, onde a primeira se alicerça na teoria das vantagens comparativas e afirma que a abertura comercial vai gerar crescimento econômico e social. A teoria do crescimento endógeno caminha na mesma direção ao assegurar que o comércio afeta

positivamente a renda per capita e o crescimento por meio de difusão tecnológica e economias de escala dos diferentes países (LOPEZ, 2005). Já a segunda corrente teórica, com o olhar mais crítico, baseada na deteriorização dos termos de troca que pode ser ocasionado pelo comércio internacional, afetando negativamente o crescimento das economias dos países que tenham dificuldade ou não consigam incorporar as inovações, ou seja, como já bem sinalizou Kim e Lin (2009) que afirmam que países desenvolvidos se beneficiam mais das atividades voltadas ao comércio externo que os países em desenvolvimento. Essa tese está mais próxima dessa segunda corrente teórica pelas razões e argumentos que apresento a seguir.

Nosso ponto de partida é corroborar que sempre será desejável que crescimento e estabilidade econômica, sejam em bases sustentadas, de modo que um processo fortaleça o outro e que o crescimento não só contribua, mas que também assegure outros objetivos econômicos, como maior emprego e melhor distribuição de renda e riqueza.

Não posso deixar de mencionar que tenho por escopo transitar pelas ideias de pós-desenvolvimento, apresentadas por Latouche (2009), que como veremos, nega o crescimento pelo crescimento e infere que o desenvolvimento seja sempre um problema, independentemente do adjetivo que se lhe atribua, e também pelas contribuições decoloniais, tais como, de MIGNOLO (2017), por exemplo. É preciso esclarecer e reforçar quanto a necessidade de construção de novos saberes sobre o desenvolvimento, a partir de conhecimentos endógenos, históricos, culturais, respeitando cada grupo social, nos moldes dos estudos decoloniais.

Desde 1949, quando o Presidente dos Estados Unidos Trumann, em seu discurso de posse utilizou o termo subdesenvolvimento, o desenvolvimento tem conotado pelo menos uma coisa: escapar da condição indigna chamada subdesenvolvimento. Fato é que o desenvolvimento seja a mobilização política de um povo para alcançar seu próprio objetivos, consciente de que era uma loucura perseguir os objetivos que outros haviam estabelecido, conscientes de que precisamos 'olhar para dentro' e 'buscar sua própria cultura' em vez de usar visões emprestadas e estrangeiras.

Num contexto geopolítico mais próximo, vimos que a pandemia sobrepujou desafios ainda maiores ao comércio internacional, acentuando ainda mais o papel geopolítico das relações econômicas internacionais e por geopolítica compreendemos ser o estudo da influência do ambiente (aspectos geográficos, recursos econômicos, forças sociais e culturais) sobre a política de uma nação ou sociedade. A geopolítica ajuda a entender as forças que afetam a

política das nações, em especial sua política externa. A pandemia¹ reforçou a articulação sempre existente mas pouco problematizada entre comércio exterior e geopolítica, até mesmo porque há uma tradição mais positivista que elimina as questões de poder e valores quando falamos em práticas de comércio exterior.

Para além de todas estas questões levantadas acerca da pandemia e seus impactos no comércio internacional, não podemos deixar de relatar os impactos também da guerra da Rússia x Ucrânia que reverbera diretamente na geopolítica mundial e tem gerado impactos diretos no comércio internacional e na economia internacional, os quais serão tanto maiores quanto mais tempo perdurar o conflito e quanto mais fortes e severas forem as relações comerciais e as sanções adotadas por diferentes países. Segundo o Ipea, Carta Conjuntura (2022)⁴ em nota técnica publicada, os principais produtos exportados pela Rússia somaram US\$1,1 trilhão entre 2016 e 2020, com destaque para o petróleo bruto e derivados e combustíveis fósseis (gás natural, carvão), que correspondem a 56,9% do total exportado pelo país e 11% das exportações mundiais desse produto. Além dos combustíveis, destacam-se o alumínio, com 2,1% das exportações, e o trigo, com 2% das exportações russas e 16% das exportações mundiais. Já a Ucrânia conta com uma menor participação nas exportações mundiais, totalizando US\$100,1 bilhões exportados, sendo que 23,9% das vendas externas ucranianas são compostas por óleo de girassol, milho e trigo, seguida pelo minério de ferro (7%). No comércio exterior, as vendas de óleo de girassol, milho e trigo correspondem a 19%, 4% e 3% das exportações mundiais, respectivamente.

Para além do desastre humanitário que esta guerra tem ocasionado, entre os pontos que mais despertam preocupação no plano internacional são o aumento do preço barril de petróleo, pressionando uma inflação mundial do produto e ainda o aumento do preço dos grãos, que pode ter efeitos sobre a segurança alimentar, principalmente no caso da proteína animal, em função do comportamento do milho no mercado internacional. Indubitavelmente essa guerra traz riscos potenciais ao mercado global que ainda não se recuperou totalmente dos

¹ A pandemia da COVID-19 inseriu-nos em uma crise sanitária, humana e econômica sem precedentes, escancarando especialmente nossas mazelas enquanto sociedade injusta e desigual. Como num jogo de dominó no qual as peças vão caindo em sequência, vimos a pandemia da enfermidade pelo SARS-COV-2 se alastrar e atingir todos os continentes impondo a quarentena, isolamento, distanciamento, freando e reduzindo a atividade econômica a níveis comparáveis a situação de guerra. Em dezembro de 2019 em Wuhan, na China, aconteceu a primeira notificação de COVID-19, já em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) representava uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e, em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia (OMS, 2020) e a partir de então concretizou-se em escala mundial um estado de apreensão, medo, insegurança, preocupação, paralização em níveis estereotipados e a cada dia os números de contágio e mortes subindo vertiginosamente.

impactos pandêmicos. O fato é que estamos imersos num cenário de inflação, risco iminente de desabastecimento e desvios de mercados que afetam de elevada incerteza os países em diversos setores.

Para o Brasil, o IPEA (2022) apontou potenciais efeitos do conflito geopolítico, dentre eles, os efeitos sobre as importações de trigo, já que Ucrânia e Rússia são grandes fornecedores e o desabastecimento por esses países pode elevar os preços e exercer pressão sobre as exportações de outros importantes fornecedores, como a Argentina e ainda a possibilidade de falta de fertilizantes, o que pode tanto prejudicar a produção nacional, bem como, aumentar os custos de produção e elevar ainda mais o preço dos alimentos.

É preciso ressaltar que todo esse cenário geopolítico, implica nas relações sociais e de poder que se estabelecem em diferentes dimensões da categoria espaço, de forma multitemática e interdisciplinar. Para Folmer, (2021), “pensar a Geopolítica é considerar, de forma dialógica, as relações geográficas entre fatos e fenômenos espaciais em diferentes escalas de organização e planejamento de políticas públicas e ações governamentais com impactos locais, regionais, nacionais e internacionais dos diversos países.”

De igual forma, outros assuntos que perpassam pelos objetivos dos estudos geopolíticos, dentre eles o próprio comércio exterior e outros que envolvem as correlações de forças políticas, negociações internacionais, geoestratégias, acordos, autonomia, cujas bases estão em interesses individuais e coletivos de Estados nacionais. E deste modo, boa parte desses interesses, como historicamente tem sido evidenciado, induzem a conflitos entre países, grupos, culturas, movimentos sociais em disputa por território e poder.

Mister se faz, de igual modo, considerar os estudos sobre as relações locais/globais, internacionais dos países com as novas tecnologias digitais de comunicação e informação, das causas ambientais, dos acordos comerciais, das políticas provenientes das grandes agências de fomento transnacionais, das empresas privadas locais e transnacionais que se articulam em busca de infraestrutura para desenvolvimento econômico e hegemônico. (Folmer, 2021).

No que concerne as questões geopolíticas das relações locais/globais, ainda temos dois outros pontos importantes a serem observados: no plano local a eleição de Javier Milei na Argentina e no plano global, a influência do BRICs no cenário global, notadamente com a escolha da ex presidenta Dilma Rousseff como presidenta do Banco dos Brics.

A eleição de Milei na Argentina, tem várias implicações geopolíticas importantes para a região e especialmente para o Brasil. Economista de direita conhecido por suas ideias libertárias, anti-establishment e políticas econômicas radicais, em especial a dolarização da economia argentina. Milei já expressou críticas ao Mercosul e pode buscar reformas

significativas no bloco comercial que pode levar a uma renegociação de acordos ou até mesmo em última instância, a saída da Argentina do bloco, o que impactaria negativamente a integração regional. O fato é que neste primeiro ano do governo Milei, com adoção de cortes drásticos de gastos, tem atingido substancialmente a população mais vulnerável deste país, aumentando os níveis de pobreza extrema no país vizinho. A Argentina é hoje o nosso terceiro maior parceiro comercial, o que tem peso significativo no comércio exterior do Brasil, o que irá exigir-nos navegar cuidadosamente essa nova dinâmica para maximizar os benefícios e minimizar os riscos associados a essa nova liderança do país vizinho.

O BRICs, até o final do ano de 2023, era o agrupamento de cinco grandes economias emergentes Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, passando a ter cinco novos membros desde 01/01/2024 que são: Egito, Etiópia, Arábia Saudita, Emirados Árabes e Irã e passando a se chamar BRICs+. A Argentina que fora também convidada a participar do grupo, porém seu novo presidente Milei, recusou com o argumento que pretende reposicionar ideologicamente seu país. Juntos, os BRICs+ representam quase metade da população mundial e aproximadamente um terço do PIB Global.

O BRICs+ tem por perspectiva futura de aumentar o comércio intra-bloco, reduzir barreiras comerciais, bem como, promover investimentos conjuntos e também, numa perspectiva decolonial, o desenvolvimento de moedas alternativas para reduzir a dependência do dólar americano. A nomeação da ex-presidente do Brasil, Dilma Rousseff, como presidente do Novo Banco de Desenvolvimento² (NBD), também conhecido como Banco dos BRICs+, traz novos contornos geopolíticos para o agrupamento, pelo fato de ser liderado por uma mulher que já a presidente da maior economia da América Latina e ainda por sua experiência que pode contribuir para formulação de políticas de financiamento mais inclusivas e adaptadas às necessidades dos países em desenvolvimento.

Feitas estas breves considerações geopolíticas, é preciso observar, porém, que o PEIEX já foi avaliado e é monitorado, mas, por se tratando de um instrumento que tem a ver com a estratégia de desenvolvimento nacional, ainda há uma lacuna em relação a uma avaliação mais orientada por valores e que não há muitos trabalhos acadêmicos ou profissionais que assumam uma dimensão declaradamente avaliativa discursiva axiológica para que possamos pensar os cenários possíveis para o comércio exterior. Esta lacuna de pesquisa em avaliação em comércio exterior talvez possa ser explicada por estarmos diante de uma tradição que a

² O NBD foi criado para financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável tanto nos países BRICS quanto em outras economias emergentes; Tem como objetivo promover uma alternativa às instituições financeiras ocidentais como o FMI e o Banco Mundial.

interpreta como atividade essencialmente técnica. Com isto, não há muitas avaliações, o que nos deixa sem ferramentas que consigam responder a outras variações, sobretudo aquelas que se situam no âmbito mais amplo da economia, política e sociedade.

Diante de tantas lacunas, ao compreender o comércio exterior como um importante elemento do desenvolvimento, argumento que a avaliação em políticas públicas em comércio exterior deve ampliar seus horizontes e possibilidades investigativas para a assunção de outras dimensões para além da econômica. Neste sentido, defendo a necessidade de redirecionar tais avaliações para uma nova perspectiva, a axiológica, que assuma os valores como critério central de tal processo de produção de conhecimento, pois as que temos hoje não dão conta da atual complexidade, justamente porque a gente tem outro tipo de fator, outra natureza de crise.

O grande e talvez, maior desafio dessa tese será o de demonstrar que apesar do desenvolvimento estar ancorado em outras experiências, tais como o próprio comércio exterior, que é tida como política de núcleo duro de difícil interpretação, como vetor de desenvolvimento e desigualdades, pretendo aprofundar o debate sobre o comércio exterior, rompendo com a dimensão positivista e apontar o olhar interpretativo, compreensivo para alargar o debate, com vistas a se pensar a crítica ao desenvolvimento pelo desenvolvimento, à luz dos estudos críticos em políticas públicas, dos estudos decoloniais e da avaliação axiológica.

Por avaliação axiológica compreendo, junto com Fischer (2009) e Boullosa (2020), as abordagens avaliativas que, além de assumirem a centralidade da dimensão valorativa em seus processos, sobretudo por meio da noção de argumento e assumindo a desassociação entre valor e fato, também reorganizam este mesmo processo para uma realização menos individual e mais coletiva, apontando para importantes questões de aprendizagem e do debate em torno da avaliação como sendo uma das estratégias possíveis de deliberação pública. Avaliações deste tipo, ou escola, de acordo com Boullosa (2021), apesar de possuírem já uma longa tradição, começou nos últimos anos a adquirir um novo fôlego a serem trazidas ainda mais de perto para o campo de estudos em políticas públicas.

Com isto, para somar a este movimento de ampliação da escola axiológica em avaliação, por entendê-la como a mais próxima às minhas angústias e questões para repensar as avaliações em comércio exterior, neste trabalho eu pretendo construir e implementar um modelo avaliativo de matriz axiológica em um instrumento de políticas públicas de comércio exterior, o PEIEX.

O PEIEX Programa de Qualificação a Exportação, é um dentre vários outros programas e ações da APEX Brasil, voltados a capacitar pequenas e médias empresas, qualificar e incentivar as pequenas e médias empresas brasileiras ao mercado externo, via exportação e produtos e serviços. As grandes empresas não são foco da Apex e também do PEIEX, pois estas

via de regra, já tem seus próprios staff e departamento bem estruturados quando essas decidem expandir seus mercados e atuarem no mercado internacional. O PEIEX é de suma importância para a capacitação e desenvolvimento empresarial de pequenas e médias empresas no país, pois oferece oportunidade de expansão de mercado para as empresas brasileiras e também de atração de investimentos externos, opera como grande indutor do fortalecimento e crescimento da competitividade e inovação das empresas brasileiras no mercado externo.

A ApexBrasil que tem sede em Brasília/DF, em parceria com instituições nos Estados brasileiros, firma convênios com essas instituições para que as mesmas possam implementar os núcleos operacionais e capacitar as empresas de pequeno e médio porte que tenham o perfil exportador. A metodologia dos atendimentos, o treinamento da equipe, bem como, o financiamento do núcleo operacional é fornecido pela ApexBrasil. Uma vez formada a equipe do núcleo operacional, que é composto: Coordenador geral; Monitor Extensionista; Técnicos Extensionista e ApoioTécnico, a Apex defini a quantidade de empresas que deverão ser atendidas, sob a supervisão do gestor vinculado a Apex. Durante o atendimento a empresa receberá diagnóstico da empresa identificando os principais desafios e oportunidades da empresa no mercado externo. O PEIEX oferece um conjunto de capacitações e treinamentos, tanto coletivos quanto individuais, abordando temas essenciais para o comércio exterior. As capacitações incluem tópicos como planejamento de exportação, logística internacional, precificação, documentação, análise de mercado e promoção commercial. E por fim, a empresa receberá um plano de exportação elaborado conjuntamente com o técnico responsável pelo atendimento, bem como, pelo representante da empresa. Esse plano de exportação, tem por objetivo auxiliar a empresa nos primeiros passos rumo a internacionalização da empresa e consequentemente a exportação.

O PEIEX é um programa que carrega consigo um projeto de país e portanto precisa ser avaliado. Mas como avaliá-lo? Avaliá-lo a partir de qual perspectiva? Assumindo uma posição de não neutralidade? Para responder essas e outras perguntas após apresentar os objetivos dessa tese, passaremos a trilhar nosso percurso metodológico.

A pergunta de pesquisa central é: De que forma a geopolítica do poder molda a formulação e a implementação de políticas públicas no comércio exterior, e como o Programa de Qualificação para Exportação (PEIEX), no Núcleo Operacional Goiás da Apex Brasil, contribui para enfrentar ou reproduzir desigualdades estruturais no contexto do comércio internacional? Tendo por objetivo geral desenhar e realizar avaliação axiológica do Programa de Qualificação de Exportação (PEIEX), assumindo como laboratório avaliativo o núcleo Goiás, da Agência de Promoção às Exportações e Atrações de Investimentos (APEX). Já por

objetivos específicos: a) Mapear os métodos avaliativos que privilegiam a dimensão valorativa na história recente do campo de estudos em políticas públicas, a partir de uma posicionalidade epistemológica centrada nos estudos críticos em políticas públicas; b) Construir uma matriz normativa valorativa para avaliativa do PEIEX; c) Construir uma matriz indutiva valorativa; d) Definir os critérios avaliativos para o PEIEX e e) Construir a síntese avaliativa do PEIEX;

Busquei entender essas questões hoje, avaliando e talvez sugerir caminhos ou possibilidades, porém não fiz isso do lado clássico que o comércio exterior sempre se situou quando a gente fala de políticas públicas.

Optei por fazer isso estando no campo de políticas públicas, mas fincando meus pés em um outro lado, que é o lado que preserva, incentiva, valoriza algo que eu acho que é o que está faltando para poder ter esse olhar mais compreensivo sobre o comércio exterior. Esse lado é o que chamamos de estudos críticos em políticas públicas, marcadamente pós-positivista e é exatamente onde finco meus pés na escola de estudos críticos em políticas públicas, nos postulados da abordagem teórica da *Mirada ao Revés* e dos estudos decoloniais. Me finco neste *locus* exatamente por achar que as demais escolas de viés positivista não dão conta de dar resposta e nem tem condições de dar, no meu humilde ponto de vista, uma resposta para esse problema de entender o comércio exterior à luz dessa nova conjuntura mundial.

Esta tese busca reforçar ou ampliar a discussão sobre valores trazendo uma perspectiva mais geopolítica, por se tratar de uma estratégia de desenvolvimento que envolve o *locus* do Brasil dentro de um cenário internacional. Esta perspectiva geopolítica foi explorada a partir dos conceitos de decolonização das relações internacionais e de decrescimento, considerando, porém, o Peiex como um instrumento de políticas públicas.

Os resultados desta avaliação apontam para uma insuficiência do PEIEX como um instrumento decolonizador e transversal no sentido de uso e exploração dos recursos (que não são somente econômicos). Ele possui um *potência* latente que poderia ser muito melhor explorada.

2. MERGULHANDO NA TEMÁTICA DO COMÉRCIO EXTERIOR

Antes de passarmos para a avaliação, vamos dar um breve e necessário mergulho na temática do comércio exterior, pelas suas especificidades como setor de políticas públicas. Comércio exterior é todo aquele comércio, ou trocas comerciais, que é realizado entre países, numa modalidade muito antiga de trocas comerciais, que envolve relações formais e informais, passando pela diplomacia, negociações internacionais, por circuitos econômicos de dependência entre países, com lógicas de circulação de bens, mercadorias e serviços próprios, chegando até a relações mais interpessoais, por isto, este capítulo foi estruturado em três partes. Uma primeira que problematiza o comércio exterior como conceito mas também como prática. Uma segunda que fala sobre a regulação do comércio e os processos de globalização e por fim como esta temática ou setor de políticas públicas vem sendo desenvolvido no Brasil.

O comércio exterior parte do pressuposto da necessidade dos países de realizar trocas comerciais, haja visto que, não conseguem produzir todos os produtos de que necessitam, especializam-se nas atividades produtivas para os quais se encontram mais aptos, permutando os produtos entre si, conectando nações e impulsionando o intercâmbio de bens e serviços ultrapassando as fronteiras dos países. Assim, as exportações e as importações estão no centro dessa mola propulsora de negócios, produtos, serviços, conhecimentos e oportunidades.

Desta forma, segundo Oliveira (2021), o comércio exterior submete os produtores internos a um maior grau de concorrência, reduzindo seu poder de mercado. Os consumidores internos compram produtos mais baratos, tanto dos produtores externos quanto dos produtores nacionais que devem manter seus preços em níveis competitivos. A política de comércio exterior de um país deve estar vinculada à sua política interna, no plano econômico, social e legal.

Segundo Poyer, (2017):

os benefícios do comércio internacional podem ser percebidos nas empresas pela ampliação de mercados consumidores, possibilitando aos produtores: ganhos de escala e aumento de produtividade; acesso a novos fornecedores de insumos e matérias-primas, além da possibilidade de obtenção de novas tecnologias e novos padrões de produção; criação de novas alternativas de produção, concentrando atividades em determinados lugares, ou seja, fragmentando o processo de produção e aproveitando-se de vantagens comparativas. (POYER, 2017, pág. 20),

Quando projetamos o comércio em escala global podem ser percebidos os seguintes benefícios: a) aumento do fluxo monetário entre os países; b) ampliação do mercado de

consumo; c) acesso a uma maior diversidade de mercadorias pela oferta de produtos importados; d) capacitação tecnológica do parque fabril; e) geração de empregos etc. Ou seja, a função precípua do comércio exterior é gerar desenvolvimento.

Quando passamos a discorrer quanto aos benefícios do comércio exterior, trata-se de uma questão que é essencialmente complexa, especialmente quando constatamos que os benefícios recíprocos do comércio e do crescimento são auferidos de modo desigual por países e regiões. E nas palavras de Sarquis (2011):

[...] cada um destes aventura-se de modo singular na busca desses benefícios, em função de suas diferentes características e políticas. Por certo, a distinção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento já contém implicitamente alguma indicação histórica da defasagem dos benefícios. (SARQUIS, 2011, pág. 18)

Continuando com as contribuições de Sarquis (2011), ele demonstra-nos de forma muito inequívoca que esse comércio:

dependem de fatores específicos de cada país, determinados não só pela geografia, dotação de recursos (naturais) e estágio (histórico) de desenvolvimento, mas também em função de sua estrutura econômica, dinamismo produtivo e capacidades educacional e de inovação. Com efeito, tais dinamismo e capacidades alteram a estrutura econômica, na medida em que estimulam a acumulação de fatores (não naturais), como máquinas e capital humano. Tal acumulação não só determina a continuidade desse processo, mas também redesenha dinamicamente a composição de fatores e as vantagens comparativas dos países. Assim, em última análise, se reescrevem a geografia e a história econômica dos países. (SARQUIS, 2011, pág. 18)

Antes de mais nada, precisamos trazer a diferenciação entre comércio exterior e comércio internacional, que por diversas vezes são tratados como sinônimos, mas há diferenças entre estes dois termos. Comércio internacional é caracterizado pelas trocas comerciais entre os países, através da troca de mercadorias, serviços e movimentações de capitais. Trata-se de normas que são aplicáveis uniformemente a mais de um país, com o escopo de facilitar, criar segurança jurídica e ampliar negócios internacionais. As normas do comércio internacional são criadas por organizações internacionais que têm por competências lidar com essas questões, tais como: a Organização das Nações Unidas (ONU), Câmara Internacional de Comércio (CCI) ou Organização Mundial do Comércio (OMC).

Já o Comércio Exterior é regido pelas regras e normas nacionais de cada país, o que implica dizer que cada país possui suas normas próprias de comércio exterior e são caracterizados pelas normas que disciplinam a entrada no país de mercadorias procedentes do exterior ou a saída de mercadorias do território nacional, podendo exemplificar como a

exigência da emissão de documentos por parte de órgãos nacionais anuentes ao comércio exterior.

De acordo com Souza (2003, p. 37), a

[...] prática do comércio exterior pode ser conceituada como o intercâmbio de mercadorias e serviços entre agentes econômicos que operam sob a égide da legislação nacional. Na prática do comércio exterior, ocorre o envolvimento das transações comerciais de cunho totalmente capitalista, sem a participação direta do governo nas operações comerciais, funcionando tão somente como normatizador e controlador das operações comerciais entre as empresas de diferentes países. Estas atividades e relações comerciais desenvolvidas pelas empresas comerciais constituem-se objeto de regulamentação pelo Direito Internacional Privado. (SOUZA, 2003, p.37)

Portanto, o comércio internacional é constituído pelas normas e regras para o comércio entre os países e já o comércio exterior é o conjunto de normas e regras para a entrada e saída de mercadorias e serviços do território brasileiro. Em outras palavras, o comércio exterior contempla as operações comerciais de exportação e importação.

2.1 Interpretando Criticamente o Comércio Exterior

Por estar com os pés fincados nos estudos críticos em políticas públicas, interpretar criticamente o comércio exterior irá exigir avaliar seus impactos negativos e positivos e consequentemente suas consequências ambientais, econômicas e sobretudo sociais, levando em consideração especialmente as desigualdades econômicas que podem ser intensificadas, o impacto social, a sustentabilidade ambiental e a dependência externa.

Uma primeira crítica a ser feita é em relação as desigualdades globais, pois o comércio internacional tende a beneficiar países mais ricos em detrimento dos mais pobres, reforçando as desigualdades econômicas globais, visto que, ocorre acesso desigual aos mercados e aos recursos. Países com recursos financeiros mais limitados, são mais explorados pelos países mais fortes economicamente e isso reflete em relações econômicas desiguais e não isonômicas. O relatório "Relatório de Desenvolvimento Humano 2020" do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) aponta como o comércio internacional pode reforçar a desigualdade global ao dar melhores condições de negociação aos países mais ricos em detrimento dos mais pobres. As empresas situadas nos países mais ricos, possuem acesso ao crédito em condições bem vantajosas, o que leva suas empresas serem mais competitivas e com isso conseguirem ter volumes maiores em suas correntes de comércio.

No que concerne as questões ambientais, o comércio exterior naturalmente é associado a práticas não ambientalmente positivas, dado ao transporte dessas mercadorias por longas

distâncias, aumentando a emissão de gases do efeito estufa, a busca por recursos naturais para atender as demandas maiores de produção, podem levar a maior degradação ambiental e consequentemente contribuindo com as mudanças climáticas. O olhar crítico para essa questão, aponta-nos que o comércio exterior deva apostar mais na regionalização, ou seja, investir mais em países mais próximos fisicamente, dentro das possibilidades promover meios de transportes mais ambientalmente responsáveis, incentivar a certificação e padrões ambientais para produtos e serviços tanto na exportação quanto na importação e essencialmente incentivando a economia circular, promovendo a reciclagem, reutilização e redução de resíduos em toda a cadeia de suprimentos, em total consonância com os postulados da teoria de decrescimento, que apresentaremos nos capítulos posteriores.

Ekins (1994), já apontou alguns desafios ambientais associados ao comércio internacional, ressaltando o reconhecimento da importância das cadeias de suprimentos globais. As emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) é extremamente impactado pelo transporte de mercadorias por via marítima e aérea, que acabam sendo fontes salubres nas emissões de GEE. Com o incremento das correntes de comércio dos países, aumentando o comércio global tem contribuído para o crescimento dessas emissões. O Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) de 2018, no que diz respeito as emissões de CO₂ relacionadas ao transporte marítimo de mercadorias representavam cerca de 2,2% do total global em 2012, e esse número estava previsto para crescer.

O uso de recursos naturais, também acarreta forte impacto com o aumento do comércio internacional, como água, minerais e combustíveis fósseis, para a produção de bens que são exportados e importados. A expansão agrícola, para atender as demandas nacionais e internacionais do agronegócio, de produtos agrícolas, como soja e carne bovina, por exemplo, impulsionam a expansão agrícola, acarretando à transformação de habitats naturais, como florestas e savanas, em áreas agrícolas.

A prática de *dumping* e subsídios, também conferem ao comércio internacional, práticas que prejudicam a concorrência justa entre os países e podem ter implicações econômicas significativas. Configura-se o *dumping* quando uma empresa ou país exporta produtos para outro país a preços inferiores ao seu custo de produção ou ao preço de mercado no país exportador. Isso pode prejudicar a indústria doméstica do país importador. E já os subsídios, são caracterizados pelos pagamentos diretos ou benefícios concedidos pelo governo a empresas ou setores específicos para incentivar a produção ou exportação de produtos. Eles podem distorcer a concorrência internacional, favorecendo empresas subsidiadas em detrimento de

concorrentes estrangeiros, visto que, países em desenvolvimento não possuem as mesmas condições de concessão de subsídios, tais como os países desenvolvidos.

Uma visão crítica do comércio exterior parte da premissa de que, embora o comércio internacional traga benefícios significativos, conforme já elucidado, em termos de crescimento econômico e acesso a novas tecnologias e uma variedade de produtos, por outro lado, traz desafios complexos que necessitam de compromissos e responsabilidade. Destarte, é importante e necessário a busca por uma abordagem equilibrada e justa que promova tanto as benesses do comércio internacional, e concomitantemente abordando suas preocupações e implicações negativas e que não se leve em consideração apenas os interesses comerciais, porém o desenvolvimento humano e observando os princípios da prevenção e precaução com o meio ambiente e políticas equilibradas que promovam a proteção de setores vulneráveis.

2.2 Regulação do Comércio Internacional e Globalização

O comércio internacional permite que os países cresçam além da capacidade de seus mercados domésticos e lhes permite facilitar o fluxo de bens, serviços e tecnologias que de outra forma não seriam possíveis. A importância do comércio internacional cresceu significativamente nas últimas décadas, especialmente pós Segunda Guerra Mundial, à medida que os países se tornaram mais interconectados e reconheceram a importância da cooperação internacional, para a reconstrução dos países arrasados pela guerra mundial e como forma de fortalecimento das economias nacionais. É praticamente indissociável falar de comércio internacional e globalização, pois ambos estão intimamente ligados e até mesmo se fundem, até porque, alguns autores apontam o comércio internacional como sendo uma das causas da globalização.

A regulação do comércio internacional vem recebendo esforços há muito tempo e hoje a principal instituição é a OMC (Organização Mundial do Comércio), que foi criada em 1995 em substituição ao GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), que reunia quando da sua criação 23 países, incluindo o Brasil e atualmente a OMC é composta por 164 países.

Desde então, esforços tem sido engendrados por acordos e organizações internacionais na tentativa de gerar comércio mais justo e menos excludente. Conforme dissemos, primeiramente o GATT (Acordo Geral de Comércio e Tarifas) e posteriormente a OMC (Organização Mundial do Comércio), tem buscado incentivar os países a cooperarem mais, com a redução das tarifas alfandegárias, redução de medidas protecionistas especialmente por parte dos países ricos, com

vistas a permitir que todos os países possam participar do comércio internacional e obter vantagens mais justas. Porém, a OMC tem sido objeto de inúmeras críticas desde sua criação. Por alguns é vista como uma instituição essencial para promover e reduzir a prática comercial injusta por parte de alguns países no comércio internacional e resolver disputas comerciais, porém, há críticos que apontam preocupações sobre seu funcionamento e impacto das ações da instituição.

Há críticos que argumentam que não são justas e equilibradas as regras comerciais da OMC. Eles alegam que frequentemente as regras do jogo são feitas pelas nações desenvolvidas frequentemente e tendem a favorecer seus próprios interesses, relegando os países em desenvolvimento em desvantagem. Outra questão que envolve críticas dizem respeito aos impactos sobre Empregos e Meio Ambiente, pois a liberalização do comércio, promovida pela OMC, implica em diversas preocupações sobre o impacto sobre o emprego e o meio ambiente. A estrutura de competição global tende à reestruturação de indústrias e ao deslocamento de trabalhadores, e algumas críticas alegam que as regras comerciais da OMC não fazem o suficiente para promover práticas comerciais sustentáveis.

A Organização Mundial do Comércio (OMC), possui mecanismos e regras específicos para celebração de acordos para combater tanto *dumping* quanto os subsídios, mesmo assim essas práticas são recorrentes. Esses acordos visam dar mais condições de equidade para o comércio internacional, especialmente para mitigar os efeitos injustos a concorrência ou a indústria doméstica. No entanto, a interpretação e a implementação desses acordos continuam sendo tópicos de debate e litígio no âmbito do comércio internacional.

Quanto a Globalização, para muitos parece ser um fenômeno recente, pois foi somente na década de 1990 que o termo globalização passa a ser mais mais fortemente estudado, discutido e incorporado em vários ambientes como a mídia e universidade e outros espaços acadêmicos, para outros que atribuem a fatos mais hodiernos, especialmente quando o sistema financeiro atinge o mundo de forma onipresente. Há muitos estudiosos, que remontam o início desse processo já nos séculos XV e XVI, dada as práticas de internacionalização do sistema capitalista, iniciadas nessa fase, marcada fortemente pelo sistema financeiro global e pelas suas formas de institucionalização com suas práticas e mecanismos de acumulação. Fato é que, precisamos compreender a globalização, com lentes cognitivas, capazes de compreender as vicissitudes e contradições desse processo, uma vez que, quando a partir do fim do século XX, quando de fato essa discussão ganha notoriedade, boa parte dos intelectuais e estudiosos, bem como a mídia e a sociedade em si, são direcionadas a acreditar e também defender que esse processo seria positivo para todos, porém, de forma muito aguerrida Milton Santos, trouxe ao

debate seu olhar crítico ao inferir que a globalização na verdade seria uma produção de perversidades e mais desigualdades, visto que “o desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida” (SANTOS, 2011, p. 13).

O conceito de globalização está intrinsicamente conectado a diversas mudanças sociais atuais tais como, o advento de uma era pós-moderna, a retirada e diminuição do papel do Estado, a não valorização das culturas tradicionais e principalmente emergência de uma era informacional. Podemos identificar cinco principais noções advindas quando debatemos sobre a globalização. A internacionalização, que seria a transposição das relações transfronteiriças que é notadamente marcada pela intensificação do comércio exterior dos países, a liberalização, com a tentativa de derrubar as barreiras regulatórias, a universalização que nas palavras de Reiser e Davies globalização seria a “síntese planetária das culturas em um ‘humanismo global’ (Reiser & Davies *apud* Scholte, 2000:16). A ocidentalização, quando associada a um processo de homogeneização ou modernização, que nas palavras de Ramos (2005), estando assim associada a um processo de homogeneização na medida em que todo o mundo se torna ocidental, moderno e, particularmente, norte-americano. Em outras palavras, a globalização seria o fenômeno pelo qual as estruturas sociais da modernidade – como o capitalismo, o racionalismo, o industrialismo, etc. – são espalhadas pelo mundo e, neste processo, destroem as culturas preexistentes e as autodeterminações locais. Neste ponto, não podemos lançar mão das contribuições dos estudos decoloniais, que também é objeto de estudo dessa tese, para se compreender criticamente esse processo.

No que concerne às fases da globalização e do papel do comércio internacional nesse processo de constituição e evolução, seguimos com as palavras de Ramos (2005):

O comércio internacional se apresenta, assim, não apenas como o patamar real da dinâmica do capitalismo comercial como também é ele que irá pressionar as estruturas produtivas herdadas, estruturas estas que serão transformadas até o surgimento da manufatura. A passagem da manufatura à grande indústria – ou seja, a revolução das bases produtivas capitalistas – é a base do segundo momento. A partir do momento em que novas ondas de expansão do mercado mundial passam a ser demandadas devido à consolidação da produção industrial de grande escala, a dinâmica de circulação das mercadorias é subsumida, de uma vez por todas, às necessidades de reprodução ampliada do capital. Isso se expressa, no século XX, no imperialismo – que seria uma etapa de internacionalização das bases produtivas do capital. RAMOS (2005, pág. 12):

Ao tentarmos compreender as características centrais das fases do processo de globalização, parece-nos claro que se expressam pela relação dialética, entre as várias esferas

da realidade social, com a primazia ontológica da esfera econômica, mais precisamente das relações sociais de produção.

Dentro deste contexto de globalização, multinacionalização das empresas e internacionalização da produção e do produto; os novos papéis do Estado em uma sociedade e uma economia mundializada; o frenesi de uma circulação tornada fator essencial da acumulação; a grande revolução da informação graças aos progressos da informática, uma das primeiras questões que se impõe é como construir políticas públicas no comércio exterior para o pequeno exportador numa geopolítica do poder que é para o grande?

Para tentar responder à essa questão, ou ao menos, nos dar possíveis apontamentos, recorro à Milton Santos, outra vez, visto que, para ele a análise do processo de globalização, nos leva a considerar dimensões que ultrapassam a economia, dando ênfase a importância de elementos culturais, políticos, além do próprio cotidiano. Dessa forma, sua análise permite uma reflexão que considere o espaço do homem, do cidadão enquanto ser construtor de sua realidade. Portanto, para que outra globalização seja possível, que é o título de uma de suas obras, é necessário que o homem tenha centralidade nas ações, que haja maior valorização da vida e do bem comum. Utilizando de suas próprias palavras, Santos (2011, p. 120):

O processo de globalização incide não só sobre a economia, mas também sobre a vida cultural, a política, o cotidiano de cada pessoa. Para que uma outra globalização seja possível, é necessário que o homem tenha centralidade nas ações; que haja maior valorização da vida e do bem comum e, “sem dúvida, essa desejada mudança apenas ocorrerá no fim do processo, durante o qual reajustamentos sucessivos se imporão. SANTOS (2011, p. 120)

Em outras palavras e que corroboro, Milton Santos, aponta a existência da disparidade entre a narrativa idealizada de um mundo interconectado e a realidade vivida pelas populações, especialmente em países em desenvolvimento e que, na prática, a globalização perpetua desigualdades e marginalizações.

2.3.E o Brasil Nisso Tudo?

O Brasil é um importante ator no cenário internacional de regulação do comércio internacional, afinal de contas, segundo dados do FMI, em 2023, somos a 9ª maior economia mundial, nossa tradição é de acreditar e apoiar os esforços mundiais de cooperação comercial,

tanto que o diplomata brasileiro Roberto Azevêdo, foi diretor da OMC de 2013 a 2020 e atualmente a ex-presidente Dilma Rousseff, conforme já apontamos anteriormente, é a atual presidente do Banco dos BRICS+, o que exemplifica a importância e reconhecimento do país na agenda comercial internacional.

No executivo federal, não temos um órgão exclusivo para a condução das pautas de comércio exterior, até porque esta temática é multidisciplinar e transversal e abarca direta ou indiretamente a atuação de vários ministérios, dentre os quais, destaco o MRE (Ministério das Relações Exteriores), o MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços) e o Ministério da Fazenda, estes possuem estruturas dedicadas exclusivamente na condução das estratégias de promoção comercial, questões aduaneiras e tributárias e formulação de políticas com o escopo do fortalecimento do comércio exterior e atuação brasileira nos organismos internacionais voltados ao comércio internacional.

O MRE, também conhecido como Itamaraty, é responsável pela formulação e execução da política externa do país, especialmente na formulação de políticas, representação diplomática, relações bilaterais, apoio ao comércio exterior e facilitador de comércio. Assim, o MRE, é fundamental para a inserção do Brasil no cenário global e para a defesa de seus interesses e valores no exterior.

O MDIC também desempenha papel crucial na promoção e regulação do comércio exterior do país. Dentro de sua estrutura temos a SECEX (Secretaria de Comércio Exterior) que atua fortemente dentro do ministério para o desenvolvimento de políticas, regulação comercial, apoio às empresas exportadoras, facilitação do comércio exterior e atração de investimentos. Na gestão federal do governo anterior, tivemos grande retrocesso na pauta do comércio exterior, porque este ministério, que havia sido criado em 1961, foi incorporado ao Ministério da Economia, perdendo o status de ministério e se tornando apenas uma secretaria, porém na atuação gestão o ministério foi recriado e tem tido atuação significativa para a inserção do Brasil na economia mundial, bem como, para o crescimento econômico do país.

Sobre a APEX, agência que faz a gestão do PEIEX, nosso objeto, hoje ela está subordinada ao MDIC, mas já esteve subordinado ao MRE e também ao Ministério da Economia.

O Ministério da Fazenda, também possui atuação importante para o comércio exterior, pois sua estrutura abarca a Secretaria da Receita Federal, que é o órgão essencial em matéria de normas do comércio exterior do país, especialmente em matéria de normas aduaneiras e tributárias. Temos também os chamados órgãos anuentes, que são órgãos que juntos com a Secretaria da Receita Federal, atuam de forma colaborativa nos processos burocráticos

alfandegários de desembaraço aduaneiro de cargas no país. Exemplos desses órgãos anuentes, temos: Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, o MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), o INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial), Ministério do Exército, dentre outros mais.

Não se pode deixar de registrar que na parte de redução de burocracias a implantação do Portal Único do Comércio Exterior, bem como, o OEA – Operador Econômico Autorizado, tem trazido significativos avanços em respostas aos compromissos assumidos pelo Brasil dentro dos princípios da Estrutura Normativa SAFE da Organização Mundial de Aduanas - OMA, mas as questões de infraestrutura e carga tributária não se tem registrado avanços quanto a isso.

E no contexto desta complexidade, viva, em movimento, que esta avaliação toma corpo, e se torna importante avalia-lo com essa visão crítica, de repensar o papel dos diversos atores, que pretendo abordar os desafios e as contradições postas às políticas públicas do comércio exterior e mais especificadamente ao PEIEX. Trazendo os postulados da Multiatorialidade, no âmbito das políticas públicas, as contribuições dos estudos decoloniais, bem como, da teoria do decrescimento, para nos ajudar a compreender os limites postos ao crescimento, entendendo se é necessário todo pequeno se tornar grande. A própria noção de instrumento para nos ajudar a compreender quais os caminhos possíveis para cooperação e não a competição pura e simples. Enfim, lidar de frente com esses problemas, com vistas a desnudar o PEIEX para ajudá-lo a melhorar.

3. Objetivos

3.1 Objetivo Geral

a)Desenhar e realizar avaliação axiológica do Programa de Qualificação de Exportação (PEIEX), assumindo como laboratório avaliativo o núcleo Goiás, da Agência de Promoção às Exportações e Atrações de Investimentos (APEX).

3.2 Objetivos Específicos

a)Mapear os métodos avaliativos que privilegiam a dimensão valorativa na história recente do campo de estudos em políticas públicas, a partir de uma posicionalidade epistemológica centrada nos estudos críticos em políticas públicas;

b) Construir uma matriz normativa valorativa para avaliação do PEIEX;

c) Construir uma matriz indutiva valorativa;

d) Definir os critérios avaliativos para o PEIEX;

e) Construir a síntese avaliativa do PEIEX;

4. DO MÉTODO

Esta tese consiste em uma avaliação do programa PEIEX assumido como um instrumento de políticas públicas. A escolha metodológica desta avaliação foi a avaliação discursiva-axiológica, desenvolvida por Boullosa (2019; 2024). Esse tipo de avaliação se insere na escola avaliativa axiológica (Boullosa, 2016; 2020; Boullosa, Tavares, Araújo & Gussi, 2021), que se singulariza pela assunção dos valores e de suas questões como conformadoras do coração epistemológico da avaliação e minha escolha por esse método deve-se pela compreensão que é pelo caminho dos estudos em políticas públicas dentro da escola dos estudos críticos, pela tradição pós-positivista que daria contribuições de trazer novas lentes cognitivas ao campo em estudo. Na escola de Estudos Críticos em Políticas Pública que me posiciono, a partir de seus pressupostos ontológicos e epistemológicos que decidi mirar o objeto de estudo.

A leitura de textos como de Boullosa (2021) ou Fischer (2016), são essenciais para a compreensão de algumas características observadas nos Estudos Críticos em Políticas Públicas, tais como: a) desnaturalização de processos: postura reflexiva por meio da qual coloca-se foco na construção normativa nos processos relativos às políticas públicas, seja em seus métodos de análise e avaliação, seja na compreensão do que é a política pública e o problema público, seja na formulação ou implementação; b) tomar os valores que permeiam o processo de políticas públicas como o foco principal de análise científica, as estruturas sociais são moldadas pelos diversos fluxos de valores presentes na sociedade, incluindo os do próprio pesquisador e assumir esses valores dentro de uma centralidade maior em detrimento de elementos valorizados pela vertente positivista como eficiência, eficácia e efetividade; c) a empiria quantitativa, por si, não é capaz de construir evidências puras e objetivas. Isso porque qualquer evidência só faz sentido dentro de um contexto valorativo específico que a sustente enquanto tal e d) a negação da separação entre fato e valor, toda interpretação, são construídas a partir dos valores de quem elabora o discurso interpretativo.

Por se tratar de um caminho avaliativo novo no Brasil, me pareceu importante reconstruir o fio histórico das avaliações que assumem a centralidade dos valores como matéria-prima avaliativa. Assim, na primeira parte deste capítulo, (4.1) a avaliação no campo de estudos em Políticas Públicas; (4.2) os valores na avaliação de políticas públicas; (4.6) e a segunda à estratégia metodológica desta avaliação.

Antes de navegarmos na estrutura proposta, é importante ressaltar que espero contribuir

com uma nova agenda de pesquisa para a avaliação no Brasil, com o escopo de desenvolvê-la pautada numa compreensão reflexiva de si mesma, enxergando-a como um campo de práticas e conhecimentos.

4.1. Compreendendo avaliação dentro do campo de estudos em políticas públicas

A avaliação é uma atividade ou lente cognitiva que se realiza em diferentes campos disciplinares e multidisciplinares, dentro dos quais, por sua vez, podemos encontrar diferentes perspectivas, pontos de vista, abordagens, teorias e metodologias. Como bem explicou Carol Weiss (1994, p. 22),

“avaliação é uma palavra elástica que abrange julgamentos de muitos tipos. Podemos falar sobre avaliação de desempenho no trabalho de um trabalhador, ou avaliar um roteiro de filme, avaliação do potencial de venda de um novo produto. Fato é que todos os usos da palavra têm em comum é a noção de julgamento de mérito e examinando e pesando um fenômeno em relação a algum parâmetro explícito ou implícito”.

Há uma discussão em curso sobre se a avaliação constituiria, *di per se*, um campo de estudos e práticas próprio. Para esta tese, que se situa no campo de estudos em políticas públicas, assumimos que ela, dada a sua complexidade, histórica e multiplicidade de olhares, já se constitui como um campo próprio, embora interdependente do campo de estudos em políticas públicas. Estas interfaces são muito importantes, mas não tira da avaliação o fato de possuir cada vez mais um corpo próprio de conhecimentos. Tal assunção se baseia sobretudo nos trabalhos do sociólogo francês Pierre Bourdieu.

Para ele, de forma muito sucinta, o conceito de campo refere-se aos diferentes espaços sociais que possuem objetos de disputas e interesses específicos. A estrutura de um campo, continua ele, “é um estado da relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta ou, se preferirmos, da distribuição do capital específico que, acumulado no curso das lutas anteriores, orienta as estratégias ulteriores” (BOURDIEU, 1983, p. 90). Por isso mesmo, são irreduzíveis aos objetos de lutas e aos interesses próprios de outros campos - mas todos os campos se estruturam a partir de relações de aliança ou conflito entre os diferentes agentes que lutam pela posse de determinadas formas específicas de capital. Todavia, há leis gerais que regem os diferentes campos, ou seja, há homologias estruturais e funcionais entre todos os campos. Sendo assim, “campos tão diferentes como o campo da política, o campo da filosofia, o campo da religião possuem leis de funcionamento invariantes” (BOURDIEU, 1983, p. 89).

A partir desta noção de campo, são poucos os autores que hoje refletem sobre tal natureza em relação às avaliações. Uma autora que vem defendendo que se trate de campo é Rosana Boullosa (2020; 2021). Para ela, tratar-se-ia de campo, por assumir que a avaliação em políticas públicas já possui uma massa crítica suficiente, para considerar que suas variações internas, suas disputas simbólicas e de posições de poder foram sendo construídas no tempo, até alcançar um estado atual de complexidade e densidade.

Por isso, é importante relacionar os dois campos, buscar suas interfaces, que são tão antigas quanto eles próprios. Quando o campo de estudos em políticas públicas começa a tomar sua primeira configuração, a partir de uma imagem monocentrada nos trabalhos de Harold Lasswell (1951) e seus principais parceiros, entre os anos 1940 e 1950 (BOULLOSA, PERES & BESSA, 2021), avaliar ainda era considerado uma atividade rara no contexto da formulação e implementação de respostas públicas para os problemas coletivos. Em outras palavras, a produção científica de informações avaliativas para o processo de políticas públicas (que então nem assim era chamado) ainda era uma novidade. Até o final dos anos 1950, a investigação sistemática de questões políticas foi realizada em pequena escala e raramente era uma parte formal do processo de política.

A partir daí, com os desenvolvimentos da chamada *policy sciences*, a nova ciência que se propunha como a “ciência da democracia” (LASSWELL, 1951, p.10) os esforços em avaliação e busca por novos caminhos avaliativos, em grande escala e mais confiáveis, começam a se ampliar. De fato, Lasswell imaginava um novo campo científico no qual os estudos avaliativos teriam muito espaço, incluindo uma ampla gama de contribuições disciplinares, desde antropológicas pesquisa à aplicação de métodos das chamadas ciências duras - físicas, matemática e estatísticas em particular. Avaliação para ele, porém era ou em vista da precisão e elaboração de um diagnóstico (LASSWELL, 1951) ou era vista como última etapa do ciclo de políticas públicas, quando se processo de implementação (então chamado de execução) teria sido finalizado (LASSWELL, 1967).

Antes disso, porém, a avaliação já tinha dado os seus primeiros passos, embora tímidos. De fato, nos idos dos anos de 1930, ou seja, historicamente período econômico muito conturbado com o *crash* da bolsa de 1929, muito marcado pela necessidade de correta alocação dos poucos recursos disponíveis naquele momento, a avaliação surgia como um primeiro movimento para trazer certa racionalidade linear e explicativa à tomada de decisão. Diante da escassez de recursos e consequente necessidade de fazer escolhas de alocação, no contexto histórico do projeto do *New Deal*, de Roosevelt, ela começa a ganhar adeptos. Neste primeiro

movimento de expansão, acreditava-se que a informação poderia ser neutra e meramente técnica. Passadas duas décadas, já logo após a Segunda Guerra Mundial, a avaliação já havia alcançado os grandes escalões do governo dos Estados Unidos, espalhando-se por meio de diferentes iniciativas nacionais de cooperação internacional, como foi o emblemático caso do Plano Marshall de reconstrução da Europa. A avaliação, de neutra, passa a ser construída em função de uma tomada de decisão de natureza gerencialista, racional-positivista e essencialmente descritiva (BOULLOSA, 2020).

Se as intervenções governamentais nos Estados Unidos da década de 1960 foram responsáveis por marcar o início de uma política formal de avaliação nos órgãos públicos, a década de 1970 testemunhou uma ainda mais dramática expansão de suas capacidades analíticas. (FISCHER, 1999). De forma significativa, os decretos legislativos do Congresso impulsionaram a importância das avaliações de programas ao torná-los legais. Tais requisitos reforçaram a necessidade de atualização e de expansão do quadro de funcionários em todos os níveis de governo. Avaliação estadual e local as equipes proliferaram para acompanhar os crescentes requisitos de relatórios anexados aos programas federais de subsídios intergovernamentais. Invariavelmente, a quantidade de avaliações passaram a exigir que as agências governamentais em todos os níveis fornecessem assistência de consultorias privadas, o que, ocasionou, por sua vez, na avaliação como uma atividade extremamente lucrativa para o setor privado (FISCHER, 1999). Ao mesmo tempo, foram também nos anos sessentas que começaram as primeiras buscas mais sistemáticas por avaliações que estivessem fora deste enquadramento mais positivista, como as avaliações participativas e de inspiração antropológica (BOULLOSA, 2020).

O complexo e rápido desenvolvimento deste campo foi objeto de modelização de alguns autores. Dentre eles, trago para este debate novamente Boullosa (2018) para quem haveria, pelo menos, quatro gerações ou grandes passagens em termos de configurações: a primeira, que emergiu no *New Deal*, caracterizou-se por um viés eminentemente técnico com foco na mensuração, sem incorrer em juízo de valor. A próxima geração, denominada descritiva, perdurou até meados dos anos 1960, e avançou para os processos que envolviam o objeto avaliado. Já a terceira geração incorporou fortemente a função de julgamento, alimentando uma percepção tecnicista das políticas públicas, produzindo descrições que se diziam neutras do problema ou objeto avaliativo. E por último, a quarta geração, chamada de reativa, que trouxe em seu bojo uma significativa mudança no fazer avaliativo, pautado no paradigma construtivista com vistas a responder aos dilemas e às falhas das gerações anteriores, especialmente no que

diz respeito a hegemonia da perspectiva gerencialista e métodos quantitativos.

Com isto, os anos 2000 começam com um movimento duplo: de um lado o gerencialismo muito consolidado (terceira configuração), sobretudo na administração mais tecnocrática; de outro, muitas buscas epistemológicas e metodológicas (quarta configuração), passando a representar uma massa crítica importante que começava, agora sim, a ampliar o campo de estudos em avaliação e monitoramento, conferindo as características que Bourdieu (1966) havia falado. Entender em mais detalhes a atual configuração, no entanto, requer um olhar mais consistente sobre as diferenças que encontramos nele. De fato, alguns autores já se detiveram na busca de trazer algumas possíveis classificações que pudessem orientar melhor o estudo de seus adeptos, bem como auxiliar num provável exercício de posicionalidade epistemológica, que é de extrema importância para a construção de avaliações críticas, mas também para o desenvolvimento do próprio campo. A tabela a seguir apresenta-nos algumas das propostas de compreensão classificatória do campo, antes de passarmos para uma compreensão por escolas:

Tabela 01 Classificação do campo de estudos em avaliação de políticas públicas

Autor	Classificação	Descrição
Michael Scriven (1967)	Formativa ou Somativa	<p>Somativas são aquelas frequentemente posteriores ao fato avaliado, portanto, <i>ex-post</i>, que buscam responder questões avaliativas sobre continuidade, encerramento, ampliação ou adoção de seus próprios objetos avaliados (políticas, projetos, programas, ações), desde que estes já tenham apresentado algum resultado;</p> <p>Formativas buscam produzir conhecimento avaliativo voltado para o desenvolvimento do próprio objeto em avaliação, o qual não precisa, portanto, ter começado a produzir resultados, e que são quase sempre dirigidas para a própria equipe envolvida com a gestão de tais objetos em avaliação. No primeiro caso, do ponto de vista do método, há maior inclinação ao uso de universos amostrais mais amplos do que no segundo caso.</p>

Carol Weiss,1998)	Instrumental, Simbólico e Esclarecedor	Propondo a ideia de que as avaliações deveriam construir uma Teoria do Programa. Segundo ela, o uso instrumental seria o mais difícil por causa de obstáculos de tipo cognitivo-intelectual (<i>intellectual-cognitive</i>) e estrutural- social (<i>social-structural</i>), sugerindo alguns caminhos para que os avaliadores aumentassem a potencialidade de uso de suas avaliações
Marvin C. Alkin e Christina A.Christie (2004)	Evaluation Theory Tree	Propõem um desenho metafórico de uma árvore que teria três ramos principais.O primeiro deles abrigaria todas as avaliações que explicam a si mesmas, a partir da noção de uso, reunindo autores como Daniel Stufflebeam, Michel Patton, Marvin Alkin e Jean King, com algumas pequenas variações e pequenas ramificações próprias.O segundo ramo reuniria os esforços que se definem mais como metodológicos, com nomes muitos importantes tais como Carol Weiss, Shen, Thomas Cook, Peter Rossi e Donald Campbel. Por fim, um terceiro, que eles chamam de valorização (<i>valuing</i>), reunindo autores como Michael Scriven, Egon Guba e Lincoln, Robert Stake e Ernest House. Na raiz comum estariam as noções de <i>accountability</i> e controle, bem como de pesquisa social (<i>social inquiry</i>)
Patton	Gerencialista s enão Gerencialista s	Assumem apenas um conjunto de caminhos metodológicos como linha de separação, como é o caso da classificação entre “avaliações gerencialistas” – ou seja, aquelas voltadas para a gestão – e “avaliações não gerencialistas”, que compreenderiam todo o universo plural não contido no primeiro caso

Fonte: Elaboração própria a partir **BOULLOSA, R F. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: História, teoria e método. Revista Aval - J U L H O/D E Z E M B R O • V O L. 4 • N° 18 • 2020**

A classificação por escolas foi proposta por Boullosa (2020a; 2020b) e desenvolvida por Boullosa e Peres (2020) e Boullosa, Oliveira, Araújo e Gussi (2021). Para estes autores, os olhares de modelização do campo devem ser sempre situados nos planos epistemológico e ontológico. Ao cruzar estes planos vamos encontrar não somente as diferenças entre as diferentes escolas de pensamento, a qual corroboramos conseguir traduzir melhor a atual configuração da avaliação como um campo cada vez mais denso e plural, mas também as disputas que também ajudam a estruturar o próprio campo, prestando atenção em seus “diferentes matizes, sistemas simbólicos, ancoragens valorativas, estruturas de poder, inclusive no que concerne à capacidade de refletir sobre si mesmo e sobre o campo, gramáticas de ação, comportamentos admissíveis para os seus agentes, quadros conceituais, definições

metodológicas, inclusive no que concerne ao locus possível para a investigação empírica, dentre muitos outros elementos” (BOULLOSA, 2020, p.21). A tabela abaixo sintetiza a compreensão por macro-escolas de pensamento, sendo elas: científico-experimental, gerencialista, antropológica, participativa e axiológica.

Tabela 02 Classificação por Epistemologias: Uma configuração para o campo de estudos e práticas em avaliação

Macro escolas / Epistemologias	Do plano metodológico		Para o plano epistemológico		
	Objetivo / funcionalidade	Métodos de referência	Noção de conhecimento e de realidade	Noção de realidade	Ancoragem na tradição da ciência
Científico-experimental	voltada para a mensuração neutra	Método experimental; Método quase-experimental	científico, objetivo, empírico, mensurável, neutro e passível de reconstrução	racionalidade limitada	positivista
Gerencialista	voltada para a gestão do objeto avaliado	Custo-benefício; Custo-efetividade	instrumental, objetivo, preferencialmente empírico, promotor de eficácia e eficiência do Estado	racionalidade instrumental	positivista
Participativa	voltada para a construção coletiva de uma síntese avaliativa	<i>Practical Participatory Evaluation (P-PE)</i> ; Centrada em participantes	prático, situado, subjetivo, pactuado e coletivamente construído	racionalidade discursiva	hermenêutica
Antropológica	voltada para a reconstrução das matrizes de significado do objeto avaliado	<i>Black Box Evaluation</i> ; Etnográfico	normativo, subjetivo, estruturado, socialmente construído e não reproduzível	racionalidade subjetiva	construtivista
Axiológica	voltada para a reconstrução dos quadros valorativos do objeto avaliado	<i>Practical deliberation model</i> ; <i>Mirada ao revés</i>	normativo, subjetivo, socialmente construído, implicitamente ancorado em estruturas ativas de valores	múltiplas racionalidades	construtivista / interpretativista

As preocupações apresentadas no tabela 2 encontram maior conforto valorativo e epistemológico com a macro-escola axiológica. E é exatamente nesta escola que estamos situados, por acreditar que a avaliação em Políticas Públicas, deve reconhecer a existência de múltiplas racionalidades, bem como, ser normativa, subjetiva, socialmente construída e, implicitamente ancorada em estruturas ativas de valores. Também não podemos deixar de mencionar que a escola axiológica se caracteriza também pela preocupação com a reflexividade, sendo aqui entendida como “sendo a capacidade de interpretação (auto) crítica dos valores individuais e sociais defendidos, das compreensões teórico-metodológicas, das experiências vividas e da formação das identidades dos (as) avaliadores (as) no desenvolvimento das suas atividades” (BOULLOSA, 2021, p. 2). Também resalto as contribuições de Chris Argyris & Donald Schön (1983), que aumentar a reflexividade do campo significa investir na ampliação de seus processos de aprendizagem. Assim, irei precisar, portanto, reconstruir a história das avaliações baseadas em valor, para demonstrar as principais contribuições teóricas existentes e essencialmente me situar.

4.2 Reconstruindo a trajetória das Avaliações baseada em Valor

A axiológica é uma compreensão da ciência que traz para o centro do debate o problema dos valores. Neste sentido, as avaliações que são baseadas em valor, sobretudo quando exploram sua dimensão política e interacional, podem também ser chamadas de avaliação axiológica. Esta compreensão está alicerçada em uma compreensão construtivista da ciência, que admite a subjetividade na compreensão da realidade e na percepção orientadora da ação humana. Para este caminho, até mesmo os fatos sociais podem ser compreendidos como socialmente construídos (LUKMAN & BERGER, 1972)

A reconstrução aqui proposta será realizada utilizando os seguintes autores e autoras, por considerar a centralidade que as questões de valor assume em seus trabalhos: Michael Scriven (1967), Guba & Lincoln (1989), Carol Weiss (1994), Frank Fischer (1999), Alcides Gussi (2016) e Rosana Boullosa (2020a, 2020b). Esta escolha se deu por constituírem-se como principais referências nacional e internacional em tal compreensão da avaliação.

Michael Scriven³ (1967), teórico estadunidense em avaliação, é um dos autores mais

³ Michael Scriven é um acadêmico estadunidense, nascido na Grã-Betanha em 1928, cofundador e editor do *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, considerado um dos maiores teóricos de avaliação de programas (sobretudo educacionais). Apesar da idade avançada, Scriven ainda escreve para importantes jornais sobre o tema e é diretor associado do The Evaluation Center na Western Michigan University, além de titular do Departamento de Filosofia

citados no campo.; para ele, avaliar é atribuir valor. Em sua compreensão, a avaliação é vista como uma atividade formal de atribuição de valor material (*worth*), valor simbólico (*value*) e mérito (*merit*) a uma “entidade”. Ao falar em entidade, ele considera que o que se avalia é sempre a representação de um objeto, pois ele não existe somente em sua objetividade. Com isto, ela poderia assumir diferentes complexidades, tais como planos, programas, projetos e ações. Se, portanto, avaliação é processo de determinação do mérito, importância e valor das coisas; as avaliações são os produtos deste processo. A avaliação, para ele, é um processo sistemático e objetivo (no sentido de declarado) que se aproxima de um processo analítico que possui um referencial comparativo declarado - e não é mera acumulação e síntese de dados claramente relevantes para tomada de decisão, embora alguns teóricos assim a definam.

A avaliação de programas, para Scriven (1967), foi considerada como uma das mais poderosas e versáteis “transdisciplinas”. Ele defendia que só partir dessa visão transdisciplinar seria possível evitar diversos caminhos sem saída e graves erros que assolariam irremediavelmente o ato de avaliar. Ele argumenta que a transdisciplinaridade seria importante por três motivos: primeiro, porque ela seria capaz de tornar a avaliação um conhecimento ainda mais aplicado. Segundo, porque forneceria recursos para melhorar as técnicas e relatórios de avaliação em áreas tradicionais que não sejam campos de avaliação aplicada. E, por fim, e mais importante, pela capacidade de gerar uma mudança radical de atitudes em relação ao processo e a natureza da avaliação em si. Destarte, Scriven, esperava que os argumentos contidos na prática transdisciplinar destituíssem as bases intelectuais da doutrina da ciência livre de valores e com isso ajudar a melhorar a avaliação dentro da ciência e com a ajuda dela. Ou seja, o autor já preconizava que o valor pessoal dos cientistas deveria ter um papel importante nas suas escolhas do campo e de modelos explicativos, e que a ciência possui consequências sociais consideráveis.

Um dos seus principais legados no campo da avaliação foi de reconhecer a importância do valor pessoal dos cientistas para o fazer avaliativo, rompendo com a lógica da doutrina da ciência livre de valores e que a abordagem transdisciplinar pudesse libertar a avaliação das grossas correntes que ainda a contém, de forma que o trabalho dentro dela como disciplina possa produzir uma grande variedade de benefícios ao pensamento e à prática. E este ensinamento abriu as portas para a macro-escola da avaliação axiológica.

Seguindo nesta reconstrução aqui proposta, Guba & Lincoln (1989) foram os autores que, sucessivamente, deram os passos mais importantes na construção da referida escola. Para eles, avaliar era *di per se* um julgamento valorativo. Este juízo teria seus propósitos, que recairiam sobre as dimensões de problematizar, dialogar, intervir, produzir conhecimento e

promover aprendizagem sobre a política. Esses autores, no artigo intitulado *The Distinction Between Merit and Worth in Evaluation*⁴ (1980), fazem distinção entre dois aspectos de valor: mérito e valor. O primeiro é apresentado como sendo livre de contexto, mas o segundo como contexto-dependente - ou seja, só pode ser determinado se em relação para um contexto real. Com isto, o valor deve ser avaliado por uma avaliação separada em cada contexto, e não pode ser estabelecido sem um conhecimento íntimo do social local, fatores culturais, políticos e de valor. Estudos de avaliação de valor, portanto, exigem uma orientação para o campo, devendo ele ser qualitativo, com metodologias mais naturalistas, em detrimento de metodologias mais convencionais, como é o caso das abordagens quantitativas (sobretudo a experimental) que também caracterizava a prática de avaliação naquele momento.

Na dimensão deontológica, Guba & Lincoln (1980) sugerem que a função da avaliação, e portanto do avaliador, é atribuir valor na coisa que está sendo avaliada, num diálogo importante com Scriven (1967). O valor para eles, entretanto, é algo variável, por causa de sua dependência única do contexto em qual é avaliado. Deste modo, avançam quatro princípios importantes: a determinação de valor requer uma avaliação *ad hoc* separada em cada contexto proposto, ou seja, o valor não pode ser determinado de uma vez por todas; os múltiplos sistemas de valores das partes interessadas formam uma parte importante de cada contexto local; uma entidade pode ser julgada digna por um grupo, mas indigno por outro, por causa de conflitos de valores; e avaliações de valor deve ser baseadas em estudos de campo em contextos locais, levando em consideração o sistema plural de valor e não pode ser realizada pelo método experimental convencional.

Este último princípio, o qual considero como o mais importante na contribuição de tais autores, começa a indicar um possível caminho metodológico para avaliações que desejassem explorar os problemas relacionados à ideia de valor. Importante também porque eles, em meados dos anos 1980, já apontavam para a necessidade da avaliação de se afastar do escopo positivista e ter uma abordagem menos gerencialista e mais reflexiva e consequentemente mais democrática.

Carol Weiss (1994), outra teórica estadunidense em avaliação, sem dúvida a primeira mulher a alcançar um reconhecimento amplo na área, buscou construir uma ponte entre abordagens mais objetivista e mais subjetivistas. Para ela, qualquer avaliação (bem feita) é uma pesquisa, ou possui elementos de pesquisa. Como tal, o objetivo da pesquisa avaliativa deveria mensurar os efeitos de um objeto-programa em relação aos seus próprios fins ou objetivos. Do

⁴ Tradução literal: A distinção entre mérito e valor em Avaliação

ponto de vista do método, o que ela propõe é que a avaliação tenha como passo fundamental a reconstrução do que ela chama de “teoria do programa (WEISS, 2000). Os programas podem ser de vários tipos: eles não apenas abrangem uma gama de campos, como também podem variar muito em escopo, tamanho, duração, clareza e especificidade da entrada do programa, complexidade dos objetivos e inovação. Essas diferenças nos programas têm consequências importantes para o tipo de avaliação viável e produtiva. Uma coisa é avaliar os efeitos de um programa pequeno, de curto prazo, específico, bem definido, como um filme de treinamento; e outra é avaliar um programa imenso, sem prazo para acabar, universal etc.

Do ponto de vista do método, ela propõe que a avaliação deva aplicar métodos de pesquisa social - princípios e métodos que se aplicariam a todos os outros tipos de pesquisa também se aplicam aqui. Ela argumenta que tudo o que sabemos sobre design, medição e análise, pode entrar em jogo no planejamento e na condução de um estudo de avaliação. Tudo isto porque, para ela, o que distingue a pesquisa de avaliação de outros tipos de pesquisa não seria o método ou assunto, mas a intenção, o propósito para o qual é feita.

Weiss não deixa dúvidas em afirmar que a avaliação destina-se ao uso e que pesquisa básica deve dar ênfase à produção de conhecimento. Em sua forma ideal, a avaliação deveria ser feita para um cliente que teria decisões a tomar e que buscaria na avaliação respostas para basear suas decisões. As questões de que a avaliação causa impacto são as questões do tomador de decisão, e não do avaliador. Ao contrário do pesquisador básico que formula suas próprias hipóteses, o avaliador lida na moeda das preocupações do programa. Ele deveria ter muito interesse em relação à forma do estudo e deveria abordá-lo a partir das perspectivas de seu próprio conhecimento e disciplina, que são carregadas de valores - embora ela muitas vezes fale do interesse administrativo e programático. Para ela, do ponto de vista deontológico, o avaliador, portanto, deve realizar uma avaliação como um meio de contribuir, por exemplo, contribuir com o programa e para promover a programação futura.

Outro autor que tem trazido contribuições muito valiosas para a macro-escola axiológica em avaliação de políticas públicas é Frank Fischer (1999). Em suas diversas obras trouxe importantes contribuições, por pelo menos, três diferentes motivos: situa a avaliação no campo de estudos em políticas e políticas públicas; discute mais frontalmente a indissociabilidade da relação entre fatos e valores; e atribui uma função democratizadora à avaliação, como esta sendo uma estratégia de deliberação, que integraria um sistema mais amplo de democracia participativa (1999).

Fischer, um dos mentores da chamada escola de estudos críticos em políticas públicas, apresenta seu trabalho, a partir de uma crítica dura às chamadas abordagens positivistas de

avaliação, que ele chama de “*mainstream*”, *acusando-as de* uma postura manualística, de proporem sem reflexão um “como fazer” universal, um “livro de receitas”. Sua crítica estende-se a um uso desenfreado do empiricismo com pouco espaço para a normatividade, quando esta é a principal dimensão de qualquer processo avaliativo, pois os valores estariam nela.

Em seu livro “*Evaluating Public Policy*” (1999), ele interpreta a avaliação de uma estrutura mais ampla. E esta estrutura seria normativa, embora ele não desconsidere a importância dos aspectos empíricos de uma política pública e da sua avaliação. Mas é a normatividade, segundo ele, que ofereceria uma estrutura analítica para avaliar os julgamentos de valor que inspiram decisões políticas. Nesta perspectiva, o livro conceitua a avaliação de políticas públicas como uma forma de deliberação prática preocupada com toda a gama de questões empíricas e normativas que afetam o julgamento de políticas. E ele o faz colocando em diálogo contínuo as noções de políticas públicas, análise de políticas públicas e avaliação:

A tarefa de definir a análise de políticas é problemática. Na literatura encontra-se uma certa confusão semântica associada aos termos “análise de política”, “ciência da política” e “avaliação da política”. Por isso, é importante ser claro sobre o uso. Neste trabalho, análise de política e ciência de política são usadas indistintamente para se referir à disciplina aplicada ou campo relacionado com a avaliação de políticas públicas. Ao nos referirmos ao trabalho dos praticantes do campo, nós, portanto, geralmente usamos o termo “avaliação de política pública”. (tradução livre extraída do livro *Evaluating Public Policy*, (FISCHER 1999, p.3).

Assim, tal como feito nos esclarecimentos acima e para fechar e finalizar esta parte, ressaltamos e corroboramos com Fischer, que o termo “avaliação de política pública” deve ser empregado para se referir mais amplamente às tarefas de avaliação da disciplina como um todo, ou seja, este conceito é mais amplo, e se presta à conceituação mais abrangente da tarefa de avaliação.

Suas reflexões nos ajudam a compreender que uma política pública é construída em torno de uma série de considerações que habitualmente leva-nos a esperar que uma política pública forneça uma definição do problema a ser abordado (por exemplo, individual, ambiental, político, econômico, social ou moral). Resultando diretamente da definição do problema, um segundo tipo de informação deve indicar os participantes a serem envolvidos no programa de política e as formas como a política deve afetá-los (por exemplo, melhores oportunidades de emprego, fuga da pobreza, segurança no trabalho, etc.). Um terceiro componente de uma política deve especificar seus efeitos pretendidos na sociedade como um todo (por exemplo, maior crescimento econômico, maior nível de vida cultural ou mais relações raciais harmoniosas). Finalmente, a política deve incluir uma declaração de os valores sociais e políticos básicos que pretende promover.

Em seguida, no plano nacional, trago a contribuição de Rosana Baullosa, pesquisadora e proponente da abordagem brasileira da *Mirada ao Revés*, que também está situada dentro dos estudos críticos de políticas públicas. Sua compreensão sobre avaliação também está situada dentro do campo de estudos em políticas públicas e está fortemente associada à sua compreensão de políticas públicas. Assim, para começar, para ela, políticas públicas são “fluxos de instrumentos, práticas e argumentos ativados por uma multiatorialidade interessada tanto na definição de problemas públicos, e de suas alternativas de solução, quanto na preservação de bens públicos” (BOULLOSA, 2013, p. 82). Ao compreender as políticas públicas como fluxos multiatoriais situados, podemos compreender que as avaliações também fazem parte deste fluxo e, como tal, são, ao mesmo tempo, instrumento, argumento e prática que, para que assuma uma função democratizadora no fluxo ao qual pertence, deveria explicitar seus próprios valores e suas principais representações, inclusive em termos atoriais.

A partir desta compreensão, a autora também nos propõe uma nova mirada para questões clássicas que são pouco problematizadas no processo de produção de avaliações: a dimensão política, a relação centro-periferia na produção e difusão do conhecimento, exigindo- nos um olhar muito mais posicionalizado, com lentes cognitivas que deverá interrogar as múltiplas temporalidades e espacialidades com as quais convivemos. A importância dos valores é tamanha nesta abordagem que os valores que nela circulam são tidos como meta-objeto da avaliação (ou seja, como objeto do objeto), já que os objetos seriam os argumentos (em diálogo com a proposta de Frank Fischer).

Como este caminho avaliativo assume “a racionalidade discursiva como a desejada, as práticas como contexto mais local, a reflexividade como motor da aprendizagem desejada, e o reforço da democracia como finalidade” (BOULLOSA, 2013, p. 73), no plano deontológico o papel de quem avalia, ou da equipe de avaliação, é, tendo consciência de que alimenta o fluxo com um argumento que tem um peso de ciência, de explicitar os seus valores, os do seu objeto e buscar relacioná-lo com os mini-fluxos que estruturam o fluxo mais amplo de políticas públicas.

Por fim, o brasileiro Alcides Gussi, que transita entre a axiologia e a antropologia, também traz para o debate as questões de valores em políticas públicas, sobretudo por meio da noção de subjetividade e contexto, presente inclusive nas relações de poder. Gussi (2016), traz em seus textos a preocupação por uma compreensão epistemológica da avaliação, que seja mais ampla e abrangente, com escopo de “analisar políticas públicas dentro do padrão de intervenção do Estado e suas contradições, considerando suas relações com distintos sujeitos sociais,

envolvidos nas políticas, imersos em universos de sentidos e significados, nos contextos de suas culturas.” Ao apresentar a avaliação de políticas públicas sob a abordagem antropológica, como direcionador político e epistemológico a ser buscado, mostra-nos o alcance democrático de uma avaliação, de modo que se torne efetivamente instrumento de efetivo controle social e de afirmação da cidadania e equidade. E conclui que assumir a abordagem antropológica de avaliação de políticas públicas, significa negar os modelos ortodoxos quase sempre afinados à perspectiva regulatória do Estado e às dinâmicas do mercado, o que nós estudos críticos em políticas públicas, denominamos de “*mainstream*” por se apresentar como um “referencial capaz de revelar, incorporar e analisar os embates, conflitos e dissensos resultantes das políticas públicas implementadas.” Feita esta breve reconstrução das avaliações baseadas em valor, passo a elucidar meu entendimento sobre avaliação axiológica.

4.3 Em onde me situo dentro da escola da avaliação axiológica

A axiologia é uma expressão ampla que está alicerçada, de acordo com Pedro (2014), em “uma reflexão filosófica sobre os valores, isto é, na estrutura, características e teorias que envolvem os valores”, como indica a própria origem etimológica desta palavra, que vem do grego *axio* (valor) e *logos* (PEDRO, 2014). Ela tem ganhado notoriedade no meio acadêmico pela possibilidade que apresenta em envolver e discutir questões sensíveis ao fazer ciência, especialmente no que diz respeito “a relação intrínseca entre a atividade científica e os valores, trazendo à tona a oposição entre as teorias positivistas e pós-positivistas”. (CORDEIRO, 2016).

Quando trazida para a avaliação, como vimos, significa que assumimos que os valores são o principal material do processo avaliativo - ou meta-objeto -, como refere-se Boullosa, (2020a). Assumir a dimensão da axiologia na avaliação implica ainda em reconhecer que ela diz respeito a multiplicidade de valores existentes: éticos, morais, políticos, estéticos, ecológicos, vitais, espirituais, religiosos, econômicos etc. (PEDRO, 2014). Tal reconhecimento nos leva quase que de imediato para uma reflexão sobre nós mesmos, sobre nossos valores, sobre os valores de quem avalia ou da equipe de avaliação ou da comunidade de avaliadores. Com isto, abrem-se novas oportunidades para um necessário debate sobre reflexividade e posicionalidade em avaliação de políticas públicas.

Da posicionalidade que emerge no cruzamento dos campos da avaliação e do estudo das políticas públicas, é importante situar que a escola de avaliação axiológica se relaciona com os estudos críticos em políticas públicas. De modo ainda mais preciso, dentro da escola axiológica, como fizemos uma escolha pela modelo de avaliação discursivo-axiológico, nos posicionamos dentro da escola de estudos crítico na abordagem da Mirada ao Réves.

A Mirada ao Revés é uma abordagem brasileira que problematiza as políticas públicas como um fluxo multiatorial que envolve argumentos, instrumentos e valores. Sua construção se situa dentro dos estudos críticos em políticas públicas e está inserida, portanto, em uma tradição pós-positivista do referido campo de estudos, ou seja, para além da tradição positivista. Tal tradição, cujas raízes encontram-se na década de setenta do século passado, com os trabalhos de Tribe (72), Benstein (1971), Weiss (1972) e Ficher (1980), têm se destacado e ganhado notoriedade e importância na literatura especializada, por reconhecer um contexto global cada vez mais plural, repleto de incertezas, como alternativa possível ao *mainstream*, com críticas ao excesso de racionalidade instrumental que caracterizou a versão inicial da *policy orientation* já mencionada (ver Lasswell, 1951).

A ideia de multiatorialidade como um conceito fundante da Mirada ao revés diz respeito à assunção do conjunto de atores situados no tempo e no espaço como constituidores de uma *terza persona*, ou seja de um ator público-coletivo, que modela e é modelado pelas relações entre os atores contínuos do fluxo, em cursos específicos de ação. Tal conceito faz referência aos trabalhos de Dewey (1932), pela ideia de trânsito de valores como constituidores do comportamento dos atores, mas também em referência a autores da escola de estudos críticos em políticas públicas, tais como Weiss (1972) trouxe importância dos valores e dos significados envolvidos em processos de políticas públicas; Fischer (1980), associa definitivamente as dimensões da política, dos valores e das políticas públicas; Jennings (1983), introduziu o termo interpretativismo no estudo das políticas públicas e defende a ênfase interpretativista em detrimento do domínio positivista; Stone (1988) e Majone (1991), assumem o argumento como unidade fundamental de análise, além da própria Bouldosa (2014, 2019), principal nome dos estudos críticos de políticas públicas no Brasil.

A abordagem da multiatorialidade, termo cunhado pela Mirada ao Revés, que a entende como de forma não hierarquizada, uma pluralidade indefinida de atores político-sociais (que podem se estender a qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos inseridos em um meio) e, além disso, porque considera, no curso dos processos de políticas públicas, a ativação de uma multiatorialidade – imprecisa, imprevisível, não orquestrada; sempre situada no tempo e no espaço e que, reflexivamente, constrói o fluxo de políticas públicas e a si mesma. (PERES, 2020).

Compreende-se, por fim, que no cerne do processo avaliativo estão os quadros de valores ativos, ou valorativos, que são ativados, modelam e são modelados por uma multiatorialidade que se constitui propriamente como processo (BOULLOSA, 2019), em quadros fluídos de experiências (PERES, 2020), no contexto de governo de bens de problemas públicos (BOULLOSA, 2013; 2019) em fluxos de políticas públicas.

E é exatamente no âmbito da avaliação axiológica que os postulados dos estudos críticos em políticas públicas somado a concepção de Multiatorialidade, ganham notoriedade e merecem ser reverberados, pois mostram-nos que é necessário oportunizar novos e múltiplos caminhos de análise, que se afastam da racionalidade instrumental, meramente objetiva e essencialmente quantitativa, e seguindo as palavras de Boullosa (2019), este novo *label*⁵ pode oferecer, também no Brasil, “abrigo” teórico àqueles analistas de políticas públicas desconfortáveis com as abordagens do *mainstream*⁶. Estas, claramente insuficientes, não dão conta, por exemplo, nem de explicar problemas públicos cada vez mais complexos, como as crescentes desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira, nem de propor modelos alternativos de desenvolvimento, que incluam as crescentes demandas de participação e de transversalidade e indubitavelmente almejamos conseguir trazer contribuições para o campo de políticas públicas voltadas ao comércio exterior.

Com isto, a avaliação axiológica como entendida aqui, exige-nos uma posicionalidade investigativa com implicações teóricas e práticas, situada em diferentes planos de pesquisa, particularmente nos planos ontológico, epistêmico, metodológico e deontológico, como veremos a seguir:

Tabela 03 – Diferentes Planos de Pesquisa em Avaliação Axialógica

Planos de Pesquisa	Descrição
Plano Ontológico	A avaliação axiológica finca os pés no campo de estudo em políticas públicas. Contra um projeto racional positivista da sociedade, assumindo uma perspectiva sociocêntrica das políticas públicas, comprometendo-se com um novo equilíbrio entre Estado e sociedade, e abraçando um projeto político de democratização do próprio campo de estudos e práticas em avaliação, fortemente ancorado àquele das políticas públicas numa postura reflexiva que estimula a aprendizagem. Aqui situo a minha pesquisa avaliativa no campo de políticas públicas, assumindo uma compreensão sociocêntrica das políticas públicas, etc.

⁵ Referindo-se aos estudos críticos

⁶ Entendido com os postulados convencionais dos primeiros autores do estudo de políticas públicas, que denotavam centralidade ao papel do Estado, ou seja, políticas públicas é aquilo que o Estado faz

Plano Epistemológico	<p>Situa se na problematização dos quadros valorativos presentes nos processos de avaliação em políticas públicas. Mas, para isto, precisamos, antes, compreender que o conhecimento avaliativo que produzimos é um conhecimento de matriz argumentativa. E como tal ele se insere em um fluxo mais amplo de argumentos que são os próprios fluxos de políticas públicas, ativados por uma multiatorialidade (BOULLOSA,2013;2019) que acaba também por se atarizar no processo, muito além da soma de atores presentes separadamente. Tratar avaliativamente esta multiatorialidade significa compreender e reforçar a interação entre os atores e dar vida analítica às suas dinâmicas, assumindo a racionalidade discursiva como orientadora do próprio plano epistemológico</p>
Plano Epistemológico	<p>Por esse motivo, foram elencados os seguintes atores para a avaliação: i) 01 Gestor da Apex; ii) 03 Equipe do núcleo operacional; iii) 09 Empresário(a)s participantes do programa e 01 membro da comunidade epistêmica (professora universitária). Por se tratar de atores importantes, que participaram do programa ou que também tem visão externa ao programa, como é o caso da professora universitária.</p>
Plano Analítico	<p>Este ancora-se no plano epistêmico por meio da noção de valores como o elemento que fixa racionalidades e argumentos. Desta ancoragem, o quadro analítico- normativo deve buscar problematizar seu objeto, por níveis de profundidade, nas relações de congruência e dependência entre as falas, as estruturas narrativas, os argumentos e valores, associando-os aos grupos atoriais mapeados no curso do próprio processo avaliativo. O plano analítico será perfeitamente demonstrado na construção das matrizes avaliativas de onde extrairemos os argumentos e valores presentes na avaliação.</p>
Plano Metodológico	<p>Esta parte de um pressuposto interpretativista de produção de conhecimento científico, assume a não neutralidade de qualquer instrumento e começa pela definição crítica de quais são os materiais que deverão ser considerados como de pesquisa avaliativa, de acordo com o quadro analítico-normativo da avaliação. Irei construir uma matriz valorativa de modo dedutivo, tendo por materiais de pesquisa documentos (Regimento Interno Apex e Relatório de Gestão PEIEX 2020) e a técnica será de análise bibliográfica e documental</p>

<p>Plano Deontológico</p>	<p>Este plano é aquele no qual transitam as questões relacionadas à prática profissional, sobretudo no sentido da postura e da conduta que devemos assumir nos contextos de realização da avaliação como um ofício. E aqui se encontra, talvez, um dos planos mais importantes, pois requer uma mudança explícita de uma posição de avaliador para avaliadores que não vêem sua atividade como um <i>fazer aplicado</i>, mas, sim, como um <i>fazer implicado</i> (BOULLOSA, 2019). Ao avaliar axiologicamente, irei avaliar a partir dos valores encontrados nas matrizes avaliativas, com vistas a contribuir com o programa e para promover suas ações futuras.</p>
----------------------------------	--

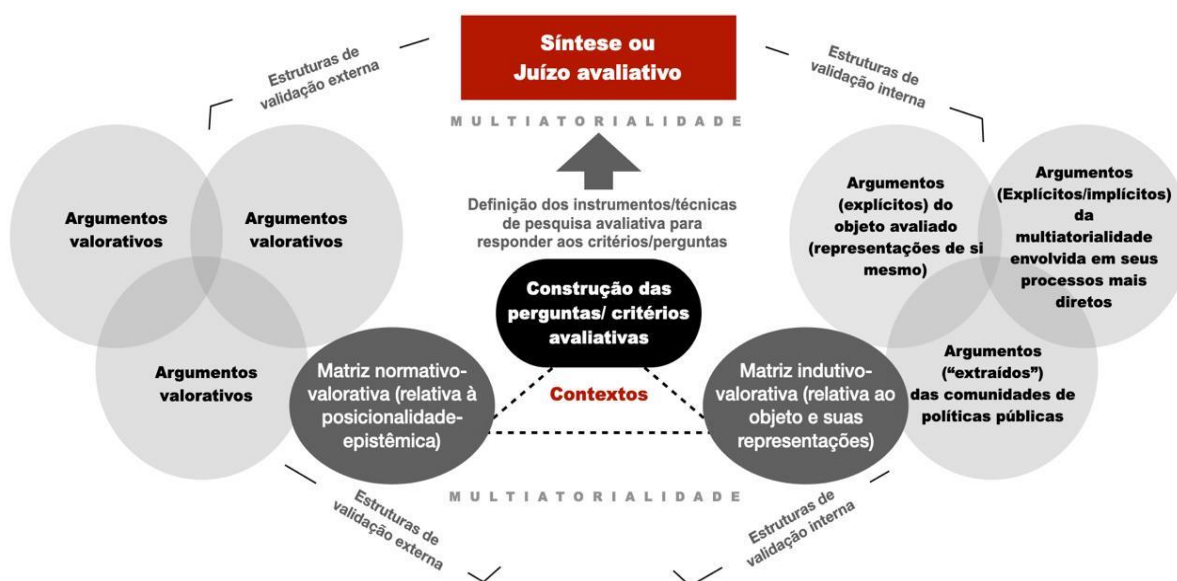
Fonte: Elaboração própria a partir de **BOULLOSA. R F. Para onde tem nos levado a pandemia? Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. Revista NAU Social - v.11, n.21, p. 441 – 456 Nov 2020 / Abr 2021**

Com esta tabela em que sintetizo a posicionalidade assumida, preciso somente finalizar que o faço a partir de uma noção de desenvolvimento que não seja pautada exclusivamente como crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), mas que também possa levar em conta outras variáveis que possam promover a redução das desigualdades, pois o termo desenvolvimento geralmente é cunhado como sendo algo benéfico que vai se desenvolvendo em fases, de uma para outra melhor e assim por diante. Vou trazer as noções de desenvolvimento a partir da concepção dos estudos decoloniais e da teoria do decrescimento. Brevemente irei falar ainda sobre isto mais adiante. Também, preciso mencionar que minha posicionalidade está alicerçada na noção de comércio exterior, como sendo as normas e regras de entrada e saída de bens e serviços de um país para o outro e que onde se espera que esse comércio pode trazer benefícios recíprocos para as partes envolvidas, feitas esta breve análise de posicionalidade, passo ao formato e desenho da matriz de avaliação axiológica da tese.

4.4 O Modelo Discursivo-Axiológico

O modelo discursivo-axiológico que será utilizado para a avaliação do PEIEX propõe um percurso metodológico alicerçado em duas matrizes, uma relativa aos valores de partida da avaliação, chamada de matriz normativo-valorativa, e outra relativa ao objeto, chamada de matriz indutivo-valorativa. A dinâmica avaliativa consiste na tensão comparativa entre duas matrizes de valores construídas sobre, de um lado, o próprio objeto da avaliação, e, do outro, os conceitos que exploram e indicam as premissas valorativas da avaliação, conforme explicado na figura a seguir.

Figura 1 : Modelo de avaliação discursivo-axiológico



Fonte: Boullosa (2024)

Buscamos, assim, seguir esse modelo, de forma que, para construir a matriz normativa valorativa foram trabalhados os argumentos produzidos por três entradas. O primeiro corresponde ao próprio objeto, ou seja, o que ele fala sobre ele mesmo, de forma explícita. Para isto, utilizamos uma primeira, na qual os valores do PEIEX são reconstruídos a partir dos seus documentos, relatórios, práticas e dinâmicas declaradas; uma segunda, na qual se reconstrói os valores contidos na percepção e leitura sobre o programa dos atores diretamente envolvidos. Ao todo, portanto, foram realizadas 15 entrevistas entre os meses setembro e outubro de 2023, com a aplicação de entrevistas semi estruturadas, (anexo), esses atores foram divididos da seguinte forma:

- i) **Gestora da Apex Brasil:** Foi realizado entrevista com a gestora do núcleo operacional Goiás, responsável pelo núcleo junto a Apex Brasil;
- ii) **Equipe do núcleo operacional:** Da equipe foram selecionados dois técnicos e um apoio técnico. O universo amostral são de 06 (seis) técnico(a)s que compuseram a equipe, tendo por critério de seleção 02 (dois) técnicos que participaram de todo o período de execução do projeto. Já para o apoio técnico o universo amostral foram de 03 (três) apoios e entrevistamos 01 (um) apoio técnico e o critério de seleção, também foi o mesmo, ter participado do núcleo durante todo o período execução do projeto;
- iii) **Empresários participantes do programa:** Do universo total de 150 empresas participantes, entramos em contato aproximadamente com mais da metade deste universo,

porém foi possível agendar e realizar as entrevistas com 09 (nove) empresários, ou seja, do total de empresas participantes do projeto. O critério de seleção foi o porte da empresa (micro, pequena e médias), bem como, o engajamento que as mesmas tiveram durante a qualificação ofertada.

Para a terceira entrada foram entrevistados os seguintes atores não envolvidos diretamente:

- i) **Professora universitária:** Seleccionamos uma professora de comércio exterior e que fez parte do conselho consultivo do núcleo operacional. O Conselho consultivo não tem função operacional, meramente de acompanhamento dos trabalhos, e a professora foi selecionada por atuar na academia dentro do escopo de atuação do Peiex;
- ii) **Profissional da área:** Seleccionamos um profissional ligado a área de comércio exterior. O critério de seleção deste profissional se deu pela correlação do seu trabalho com o escopo da pesquisa.

TABELA 4: Quadro Desindentificado – Entrevistas

ID	Sexo	Atuação	Data da Entrevista
Empresários			
Emp01	Masculino	Empresário	03/10/2023
Emp02	Feminino	Empresária	10/10/2023
Emp03	Feminino	Empresária	09/10/2023
Emp04	Feminino	Empresária	03/10/2023
Emp05	Feminino	Empresária	07/10/2023
Emp06	Masculino	Empresário	05/10/2023
Emp07	Masculino	Empresário	25/10/2023
Emp08	Masculino	Empresário	05/10/2023
Emp09	Masculino	Empresário	05/10/2023
Equipe e Gestores			
Equi01	Feminino	Apoio Técnico	29/09/2023
Equi02	Feminino	Técnica	03/10/2023
Equi03	Masculino	Técnico	04/10/2023
Gest01	Feminino	Gestora Apex	06/10/2023
Comunidade epistêmica e profissionais da área			
Epis01	Masculino	Profissional da área	05/10/2023
Epis02	Feminino	Comunidade epistêmica	10/11/2023

Já para a construção da matriz indutiva valorativa foram escolhidos os seguintes argumentos ou conceito ou noções: os estudos decoloniais, a teoria do decrescimento e os instrumentos, e por meio deles foram construídos os valores normativos. Os valores que servirão como base para a construção dos criterios avaliativos ou perguntas avaliativas que orientaram a construção da síntese avaliativa. As três noções são as seguintes: problematização

da noção de instrumento de políticas públicas como valor, desenvolvimento por meio da perspectiva decolonial e a teoria do decrescimento.

A participação do autor no núcleo operacional Goiás, gestão (2020 a 2022) na função de monitor, supervisionando o trabalho de toda equipe para o alcance das metas de qualificação de empresas goianas para a exportação, bem como promovendo reuniões quinzenais, realizando a articulação da equipe, empresários e demais instituições envolvidas, podem ser considerados subsídios relevantes para a elaboração dessa avaliação.

A construção dos critérios avaliativos se deu a partir da interrelação discursiva entre achados iniciais das duas matrizes, resultando em cinco construtos de valores que ploraram avaliativamente os sentidos implicados nesta pesquisa avaliativa:

- Promoção da igualdade entre as partes envolvidas no comércio exterior;
- Promoção de um quadro epistêmico que reconheça as diferentes lógicas das partes envolvidas no comércio exterior;
- Incentivo para produtos e processos orientados ou que respeitem a diversidade cultural, econômica e sobretudo de sustentabilidade dentro de um projeto de desenvolvimento sustentável;
- Promoção de uma lógica de cooperação comercial internacional que privilegie os países mais próximos, com menor impacto ambiental;
- Explicitação das lógicas que subjazem o instrumento, cujos valores não são neutros;

Cada um destes critérios avaliativos produziu diferentes achados interpretativos, que valoriza a diversidade de perspectivas e valores, os quais foram integrados e ponderados na construção da síntese avaliativa, que sugere um processo deliberativo e reflexivo, essencial na avaliação axiológica.

Figura 2: Roteiro de apresentação do modelo avaliação discursivo-axiológico



Fonte: Boullosa (2024)

A figura 2, modeliza a apresentação do método, inicialmente apresentando a estrutura normativa da avaliação, ou seja, os argumentos e valores encontrados pelos documentos institucionais do PEIEX, bem como, de seus atores envolvidos diretamente e da comunidade epistêmica. Em seguida, farei a apresentação dos critérios avaliativos que irão conduzir a construção dos resultados da avaliação, bem como, da síntese avaliativa.

Todavia, este modelo poderia ter uma dimensão mais forte de posicionalidade geopolítica, e é o que vamos fazer, para isto, usaremos a matriz normativo-valorativa para estressar justamente esta dimensão geopolítica, a qual, por sua vez, tem a ver com as ideias de desigualdade global nas oportunidades e nas realizações das potencialidades de cada país.

4.5 A Estratégia Avaliativa

A estratégia avaliativa se deu em duas direções. De um lado na escolha dos argumentos iniciais que ajudaram na construção do olhar normativo da avaliação e do outro na construção dos limites e instrumentos que foram usados na matriz indutiva, conforme descrito abaixo:

Para a matriz indutiva foram escolhidos os seguintes argumentos ou conceito ou noções: os estudos decoloniais, a teoria do decrescimento e a noção de instrumentos de políticas públicas, e por meio deles foram construídos os valores normativos. Os valores que servirão como base para a construção dos critérios avaliativos ou perguntas avaliativas que orientaram a construção da síntese avaliativa. As três noções são as seguintes: problematização da noção de instrumento de políticas públicas como valor, desenvolvimento por meio da perspectiva decolonial e a teoria do decrescimento. Estas noções foram escolhidas porque entendemos que a partir do momento no qual estamos situados dentro dos estudos críticos em políticas públicas,

sendo portanto, pós- positivistas, precisamos avançar e contribuir com este debate com noções que possam ir além do que compreendemos como *mainstream* e que representa exatamente o anseio por um novo fôlego, a busca de uma nova perspectiva. A seguir, passo a explicar, de forma breve, o que é cada uma destas noções:

Por desenvolvimento na perspectiva decolonial compreendo que leva-nos a buscar novas epistemologias, rompendo as lógicas do colonialismo, do eurocentrismo e do etnocentrismo, as quais atuam por meio de relações hierarquizadas e compreendo que se articula com o objeto porque o PEIEX enquanto agência busca realizar estudos que sejam implicados e consigam fazer frente aos desafios de internacionalização da economia brasileira e que possam servir de direcionamento para a concepção das políticas públicas da área.

Por desenvolvimento na perspectiva do decrescimento compreendo que busca “o abandono do objetivo do crescimento pelo crescimento”, e buscar o crescimento em bases sustentáveis, é compreender que ele é uma utopia concreta e uma proposta revolucionária para viver melhor e compreendo que se articula com o objeto porque o PEIEX tem por missão a internacionalização das empresas brasileiras e os investimentos estrangeiros diretos, em apoio às políticas e estratégias públicas nacionais, a fim de contribuir para o crescimento sustentável da economia brasileira.

Por instrumentos compreendo que são realizações sociais e como tal eles são frutos de processos de pactuação que fazem com quase todos eles tentem dar conta de diferentes pressões (exercidas contemporaneamente ou não, pelos mesmos atores ou não). Os instrumentos de gestão, portanto, consistem no espaço da ação pública e por meio deles a ação pública se materializa junto à sociedade, sendo uma arena para escolhas políticas sobre o projeto de desenvolvimento. (LUCIO, 2017). Os instrumentos carregam consigo uma forma de interpretar a relação entre Estado e Sociedade e compreendo que se articula com o objeto porque o PEIEX, por se tratar de uma política pública, traz consigo um projeto de país que apresenta forte relação do Estado com a Sociedade.

Já no desenvolvimento da normativo valorativa, sua reconstrução, porém, não se limitou a chamada “teoria explícita do programa”, estando mais próxima à chamada “teoria implícita” (LASCOUMES & LE GALÉS, 2012). Ela foi o resultado de três “entradas”: (a.1) uma primeira, na qual os valores do PEIEX são reconstruídos a partir dos seus documentos, relatórios, práticas e dinâmicas declaradas; (a.2) uma segunda, na qual se reconstrói os valores contidos na percepção e leitura sobre o programa nos atores diretamente envolvidos; e (a.3) uma terceira, na qual valores são reconstruídos a partir da percepção de atores que não estão tão diretamente envolvidos com o programa, como é o caso da comunidade de políticas

públicas em torno da temática principal do comércio exterior. A seguir, explico como se concatenou o trabalho para cada destas entradas:

(a.1) construi uma matriz valorativa de modo dedutivo, tendo por materiais de pesquisa documentos (Regimento Interno Apex e Relatório de Gestão PEIEX 2021) e a técnica foi de análise bibliográfica e documental.

(a.2) esta entrada foi construída a partir da leitura e interpretação do PEIEX por seus atores, que gerou a matriz construída indutivamente, tendo por materiais de pesquisa as falas/argumentos/valores nas entrevistas realizadas por mim. Para realizar essa entrada criei roteiros de entrevistas nos conjuntos de atores que estão fortemente e diretamente envolvidos com o objeto em avaliação. São estes: i) Gestora; ii) Equipe do núcleo operacional; iii) Empresário(a)s participantes do programa. De modo geral, buscamos observar as percepções da metodologia aplicada pelo programa visando a qualificação das exportações.

(a.3) nesta entrada contamos com a contribuição de atores não envolvidos diretamente, mas que puderam trazer seus valores que nos ajudaram a finalizar a composição dessa matriz. Esses atores foram uma professora universitária e um profissional da área, tendo por materiais de pesquisa as falas/argumentos/valores nas entrevistas realizadas.

Antes de passarmos para os instrumentos, é importante voltar para o modelo da figura 1, para lembrar que a construção das duas matrizes constitui o percurso e a dinâmica do processo avaliativo que o modelo deseja desencadear. Elas dialogam entre si e vão se ajustando a medida em que vão sendo desenvolvidas. Neste sentido, a apresentação dos resultados avaliativos se dá de acordo com a figura 2. Neste sentido, o próximo capítulo será dedicado a apresentação da matriz normativa.

Já no que concerne aos instrumentos e técnicas de pesquisa, foram utilizados para a coleta e análise dos dados, foram: a técnica de análise bibliográfica e documental e entrevistas. Ambas as matrizes foram construídas pelo método interpretativo, que sua ênfase reside na construção de significado ancorado em pressupostos ontológicos e epistemológicos específicos. Ferramentas e técnicas não existem em um vazio epistemológico ou ontológico. Métodos são ligados a metodologias, que por sua vez são entendimentos ou posturas em relação à realidade status do que esses métodos nos permitem estudar e a capacidade de conhecimento que presumimos sobre isso mundo. Segundo Yanow e Schwartz-Shea- (2006), de uma perspectiva da sociologia do conhecimento, demarcamos os "Métodos qualitativos" de "interpretativos" e vemos começar a se mover em direção a métodos de refinamento em metodologias nas filosofias da ciência e ciências sociais. Desconstruindo a taxonomia

qualitativa-quantitativa e aumentando a visibilidade dos métodos interpretativos dentro das práticas de pesquisa científica social levando-nos mais longe em direção à complexidade.

5. ESTRUTURA NORMATIVO AVALIATIVO

A matriz secundária, se deu por meio da exploração de três noções complementares: desenvolvimento por meio da perspectiva decolonial (b1), teoria do decrescimento (b2) e problematização da noção de instrumento como valor (b3). Essa matriz possui natureza normativa e busca construir os valores que servirão como base para a avaliação que se desejamos desenvolver. Antes de iniciar, essa estrutura normativo avaliativo, é importante lembrar duas dinâmicas que fazem parte da utilização deste método. O primeiro é que as duas matrizes vão sendo progressivamente construídas e, portanto, mutualmente influenciadas e modeladas. Em síntese, os conceitos elegidos ganham sentidos, relevo e primazia no decorrer da própria pesquisa avaliativa. No caso desta análise, a noção dos estudos decoloniais foi a primeira a fazer sentido e ganhar destaque, por atribuir ao nosso objeto avaliativo a densidade, a importância e a responsabilidade que percebíamos pelo fato de ser uma resposta crítica à colonialidade e à dominação cultural, política e econômica exercida pelos poderes coloniais e hegemônicos sobre as sociedades colonizadas, ou seja, fez muito sentido pensar que o comércio exterior precisa se desenvolver rompendo a lógica colonizadora e hegemônica. A seguir vamos desenvolver a noção de desenvolvimento e cada uma das entradas dessa matriz.

5.1 Sobre a noção de desenvolvimento

A pauta e agenda do desenvolvimento é erigida dentro do contexto e conjuntura do pós segunda Guerra Mundial, tendo sido constituída como disciplina e adotada pelos governos dos países centrais do capitalismo. E nas palavras de Kraychete (2012):

Teoricamente, a nova disciplina sustenta-se, em fundamentos keynesianos e neoclássicos. Dos primeiros fundamentos é tomada, em especial, a importância do Estado como garantidor da demanda efetiva, a partir de investimentos estatais e, posteriormente, numa leitura generosa da obra do economista inglês, como um dos fundamentos do welfare state. Da teoria neoclássica, será mantido o fundamento que orienta para o livre jogo das forças de mercado. A livre circulação de bens, de serviços e das finanças, em mercado autorregulador e autootimizador, não sujeito às restrições colocadas pelos estados nacionais, constitui-se, nessa perspectiva, em um dos mais importantes vetores do crescimento e do desenvolvimento das nações. (KRAYCHETE, 2012, p.183)

Outro fundamento que foi norteador para constituição do pensamento sobre o desenvolvimento foi a teoria da sociológica da modernização, contribuindo a partir da noção dicotômica (tradicional e moderno), constituir o ideário do desenvolvimento, essencialmente, para compreender a dinâmica socioeconômica dos países

subdesenvolvidos. Para, Kraychete (2012),

a teoria da modernização foi referência teórica com vistas a entender a relação entre o a tradicional e o moderno, produção agrícola ou indústria, no interior dos espaços nacionais, para se estabelecer o estágio de desenvolvimento e ainda para estabelecer comparações internacionais, entre os países classificados como moderno (desenvolvido) e atrasado (subdesenvolvido). (KRAYCHETE, 2012, p.183)

Nesse momento a cooperação internacional passa também a ser fortemente difundida, muito direcionada por dois pilares: ajuda e desenvolvimento. Com essa perspectiva foram criadas as organizações de Bretton Woods: Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Acordo Geral de Tarifas (GATT), sendo as duas primeiras com funções de ajuda financeira aos países que necessitassem e o último definição de normas para que o comércio entre as nações ocorresse sem os entraves que não fossem decorrentes das leis do mercado, hoje essa função é exercida pela OMC. Vale a pena salientar, o que o autor Millani (2014), ressalta de que,

muitas das visões políticas que nortearam o pensamento e as práticas no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento surgiram bem antes de 1945, a exemplo dos programas pontuais de ajuda humanitária do governo dos Estados Unidos, dos projetos de assistência técnica e do apoio ao desenvolvimento das colônias pelas metrópoles europeias. (MILANI, 2014, pág. 33)

Diversas organizações internacionais foram criadas neste momento, com escopo de atuação em várias áreas, tais como: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, de 1961 e das diferentes agências da Organização das Nações Unidas (ONU): Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), etc.

Desde então, inúmeras outras organizações internacionais foram criadas, extintas ou substituídas. De acordo com Souza::

O autor identifica e distingue três fases desta evolução: i) a fase de institucionalização (1945-1970), marcada pelo surgimento de organizações multilaterais e o Plano Marshall, no contexto da Guerra Fria; ii) a fase de transição (1970-1990), marcada por crises de natureza econômica, energética, ambiental e social que levaram a uma redução da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e ao questionamento do papel dos países recipiendários e das responsabilidades dos doadores; e, por fim, iii) a fase de globalização (1990 até a atualidade), marcada pelo fim da Guerra Fria e pela expansão do escopo e priorização da CID. (SOUZA *apud* MILANI, 2014, p.23)

Conforme já salientamos, a questão do desenvolvimento ganha visibilidade após a Segunda Guerra Mundial, quando a tripartição em Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos impôs uma classificação e uma hierarquização entre nações, especialmente no que concerne

ao desenvolvimento econômico (MAZZETTI, 2021). O desenvolvimento é um conceito que passou a ser utilizado nos discursos e práticas políticas, após a Segunda Guerra Mundial, notadamente “com o fim dos poderes coloniais e o desencanto com o conceito de “progresso” – seu antecessor” (DOURADOS, 2020). Essa nova concepção foi construída com o escopo de impor uma nova ordem mundial e um novo ciclo de acumulação do capital, a partir da motivação política dos países ricos e industrializados – do Norte – liderados pelos Estados Unidos, que deveriam “levar” o desenvolvimento aos países do Sul, periféricos e “atrasados”.

Inúmeros foram os teóricos que compreenderam o desenvolvimento como sendo “desenvolvimento capitalista”, podemos apontar Lewis (2010) e Rostow (2010), o que de forma hegemônica na cena internacional houve a adesão à uma perspectiva de ampliação das relações de produção capitalistas. Nas palavras de Santos e Darido (2021), “esta aproximação liberal se compreendia como a forma de nivelar o desenvolvimento aos patamares dos países do centro. Os EUA se transfiguram no novo marco do desenvolvimento, deixando os Estados europeus em segundo plano.”

Santos e Darido (2021), também trazem suas reflexões acerca do desenvolvimento e inferem que “em geral, sugere um processo de mudança que tem como fim algo “superior” ao estado inicial. Nesse sentido podemos entender desenvolvimento como um termo relacional, que depende de uma concepção prévia, e portanto valorativa, do que seria esse tal “estado superior”.” Deste modo, o desenvolvimento acaba por estar atrelado a um sentido concreto, que diz respeito à modernização e o eurocentrismo.

O fato é que o conceito de **desenvolvimento** é concebido como algo essencialmente benéfico, e compreendido como um processo composto por fases em que a situação vai caminhando para outra melhor. Porém, conforme elucida DOURADOS (2020):

o padrão de desenvolvimento capitalista, em curso no mundo desde o pós- guerra, ao mesmo tempo que alcançou expressivos níveis de crescimento econômico e avanços científicos e tecnológicos impressionantes, manteve níveis crescentes de pobreza e fome, agravamento da desigualdade na distribuição de riqueza e poder, aumento do desemprego, erosão da diversidade cultural, degradação irreversível dos recursos naturais, ameaças permanentes à saúde humana e incontáveis conflitos sociais. (DOURADOS, 2020, pág. 44)

E a pandemia da Covid-19 explicitou ainda mais os já grandes desafios e entraves de uma sociedade global que vinha caminhando a largos passos em direção a uma cultura de consumo, egoísta, desigual e essencialmente injusta, expondo, de modo geral, as fragilidades dos Estados no que concerne a capacidade pública de respostas assertivas às emergências sociais que se avolumaram ainda mais nos últimos meses. Não obstante a variação entre as respostas

públicas, com alguns estados nacionais se destacando pela alta pertinência, ficou evidente a forte desarticulação entre os esforços de projeção de políticas públicas que se esperava que fossem realizados nos níveis de ação local, regional, nacional e global, mas também a nossa dificuldade em discutir a falência dos modelos de desenvolvimento vigentes.

5.2 Pensando o Desenvolvimento a partir dos estudos decoloniais (b.1)

Os estudos decoloniais se originaram como uma resposta crítica à colonialidade e à dominação cultural, política e econômica exercida pelos poderes coloniais europeus sobre as sociedades colonizadas. O pensamento decolonial busca desafiar a hegemonia do pensamento eurocêntrico, questionando os valores e a lógica subjacentes ao colonialismo.

A América Latina, tendo por base as suas diversas e múltiplas características, neste trabalho é vista e considerada como um espaço físico geográfico e epistêmico, sendo assim, segundo Mazetti (2021) “totalmente possível identificar relações entre o pensamento cepalino e decolonial, bem como identificar algumas ferramentas teóricas para a análise social, política e econômica da região.”

Segundo Santos e Darido (2021),

[...] foi a partir da década de 1990, que na América Latina, iniciou a emergência de novos estudos que se desenvolveram e conformaram a teoria decolonial. Notadamente essa pode ser compreendida como a consolidação da luta de resistência protagonizada dentro dos países periféricos contra o capitalismo colonial/moderno, pautada por intelectuais de diversas áreas do saber, e sua episteme se dá sobre as relações de dependência e colonização mundial. (SANTOS & DARIDO, 2021, pág. 136)

Destarte, temos hoje importante contribuição teórica para se compreender as possibilidades e limites do desenvolvimento econômico, e essencialmente forte contribuição sobre o que deveria ser desenvolvimento. No contexto latino-americano, já nas década de 50 e 60, diferentes concepções de desenvolvimento vieram à baila e *mister se faz*, destacar as contribuições da Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que configurou uma escola de pensamento econômico, que iremos abordar pouco melhor mais adiante.

Antes de mais nada, precisamos pensar que é essencial decolonizar o pensamento em desenvolvimento para conseguirmos realizar estudos que sejam implicados e consigam fazer frente aos desafios de internacionalização da economia brasileira e que possam servir de direcionamento para a concepção das políticas públicas da área.

Qualquer estudo crítico ao desenvolvimento, a perspectiva decolonial, apresenta uma

análise histórico-social focada nas consequências do colonialismo para a América Latina, cujos efeitos são visíveis até a atualidade. E valendo-nos de um dos maiores expoentes da teoria decolonial, Grosfoguel (2008), “Essa perspectiva considera a necessidade de descolonização, respeitando o pensamento do “outro” não ocidentalizado”

Segundo Balestrin (2013), o termo decolonial diz respeito à perspectiva pós-colonial defendida pelo coletivo Modernidade / Colonialidade, cuja ênfase é a compreensão dos efeitos dos processos de colonização sobre a América Latina. Os estudos decoloniais levam-nos a buscar novas epistemologias, rompendo as lógicas do colonialismo, do eurocentrismo e do etnocentrismo, as quais atuam por meio de relações hierarquizadas que geram e escondem essa criação com atribuições de natureza ou essência. Esta abordagem abrange uma série de reflexões teóricas que eclodiram nos anos 1980 e vêm reverberando e ganhando notoriedade ao descortinar “situações de opressão diversas” (CESAIRE, 1978, p. 90), caracterizadas pela “dominação de uma raça sobre a outra” (CESAIRE, 1978, p.19) e que, nas palavras de Quijano (2005, p.120): “Os colonizadores exerceram diversas operações que dão conta das condições que levaram à configuração de um novo universo de relações intersubjetivas de dominação entre a Europa e o europeu e as demais regiões e populações do mundo, às quais estavam sendo atribuídas, no mesmo processo, novas identidades geoculturais.”

E essas relações intersubjetivas de dominação, segundo Quijano (2005), se caracterizaram, essencialmente, de três formas. Primeiramente, pela expropriação dos colonizados de sua própria cultura e economicamente gerando benefícios para o centro europeu. Em segundo lugar, proporcionavam repressão “as formas de produção de conhecimento dos colonizados, seus padrões de produção de sentidos, seu universo simbólico” e em terceiro lugar forçaram os colonizados a “aprender parcialmente a cultura dos dominadores em tudo que fosse útil para a reprodução da dominação,”. Ou seja, esses processos de dominação conduziram a conformação da hegemonia do pensamento de subalternização do Sul.

Tal como preconizam Ramalho, Leite e Mendonça (2017),:

É de suma importância compreender os processos de colonização, visto que, ao analisar a relação entre coletivos em situação de pobreza e o direito à educação, levantando um primeiro aspecto que diz respeito ao subsídio que o aporte teórico oferece para a desnaturalização das diferentes posições sociais verificadas na sociedade. De modo que, em seu bojo, a condição de pobreza pode ser compreendida tanto como consequência, quanto como estratégia dos históricos processos de exploração, subordinação e opressão conduzidos pelas classes e grupos raciais colonizadores e neocolonizadores (RAMALHO, LEITE & MENDONÇA, 2017, pág. 4)

Por conseguinte, as sociedades tidas como dominantes projetam o mundo de maneira a formarem parâmetros que, nas palavras de Quijano (2000) e Grosfoguel (2007), “determinam os sujeitos desejáveis e não-desejáveis das sociedades”, tais hierarquizações, quase sempre, “obedecem à lógica sociopolítica de sociedades ideologicamente euronortecentradas” na qual a definição desses parâmetros obedece a critérios subjetivos, conformados por grupos dominantes, categorizando o mundo e as sociedades de forma cartesiana sob padrões e critérios objetivos. Desse modo, vão cerceando riquezas e acesso a bens materiais, direitos sociais de sujeitos subalternos, por não levarem em consideração suas diferenças (pluriétnico-raciais), mas por diferenciações, hierarquizadas.

Assim, a importância do olhar decolonial sobre a temática em debate permite ampliar a compreensão e os impactos do colonialismo para as sociedades colonizadas e, ao mesmo tempo, identifica as injustiças sociais, a pobreza, exclusão e desigualdade social, relacionando-as ao contexto do passado com o presente e buscando projetar novos cenários. Pois a Academia precisa colaborar a responder questões que nos aflige, tais como: Qual a relação do colonialismo com as formas de produções de desigualdades sociais? Qual a relação do colonialismo com as desigualdades existentes nas periferias das sociedades modernas e contemporâneas? E é exatamente na tentativa de ir ao encontro dessas respostas que os estudos decoloniais se debruçam na busca de evidenciar os efeitos nocivos do colonialismo e apontar novos caminhos na (re)construção das formas de relação tão injustas e desiguais.

Já a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), de acordo com o seu *site* é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social. foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. Mediante a resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

A CEPAL, uma das agências especializadas da ONU, representou uma arena para debate e formulações de propostas regionais de desenvolvimento, como continuidade aos debates regionais que já aconteciam em outros países latino-americanos tais como, Chile,

México, Peru e Argentina. E para, Filho e Corrêa (2011), os objetivos da CEPAL,

[...]era de contribuir ao desenvolvimento econômico latino-americano via coordenação de políticas desenvolvimentistas e integração da região e uma missão, em um espaço multilateral e supranacional de governança política, que se inscrevia nos valores próprios da civilização ocidental. (FILHO & CORRÊA, 2011)

Temos que destacar que a CEPAL, ao longo de sua história tem contribuído com o desenvolvimento latino-americano ao promover transformações da realidade econômica, social e política regional e mundial, apesar de algumas críticas aos seus resultados. Durante a pandemia a CEPAL publicou diversos artigos e revistas com variadas propostas de políticas orientadas a superar a crise sanitária, social e econômica que tem sido ocasionado pela programação do vírus, combinando as perspectivas global, regional e nacional.

Em suma, os estudos decoloniais e a avaliação axiológica têm uma relação intrínseca no contexto da análise crítica das estruturas de poder e dos valores subjacentes à cultura e à sociedade. Nos estudos decoloniais, a avaliação axiológica pode colaborar para se repensar e redesenhar os sistemas de valores que são mais sensíveis às necessidades e realidades das sociedades colonizadas ou marginalizadas, especialmente em como o comércio exterior pode ser repensado e avaliado fora de postulados positivistas de se pensar suas possibilidades.

5.3 Pensando o Desenvolvimento a partir da Teoria do Decrescimento (b2)

A sociedade hodierna, tem idealizado a continuidade do crescimento econômico como promotor do desenvolvimento, conforme já vimos, com o consumo e a acumulação de bens, exigindo-nos como possibilidade a análise da teoria do decrescimento econômico como alternativa para um processo econômico que evite a degradação dos recursos naturais planetários privilegiando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento humano. Não podemos nos apartar do fato que o capitalismo rege as relações socioeconômicas globais nos dias atuais, tendo como principais aspectos a propriedade privada, o mercado livre, a busca pelo lucro, o impulso da globalização, variando de país para país em relação à regulamentação, seguridade e políticas econômicas (TEIXEIRA, 2024).

Vários foram os teóricos que alertaram e trouxeram à baila da discussão do decrescimento como uma possibilidade concreta para uma mudança civilizacional, em resposta à crescente crise social, política, econômica e ecológica, tais como: O Grupo de Roma de 1972, sobre os limites do crescimento, apontando que o crescimento tem limites,

limites ecológicos que não são matemáticos e os autores como Jean-Claude Besson-Girad (*Decrescendo Cantabile: Petit Manuel pour une décroissance harmonique*, 2005) e Paul Aries (*Décroissance ou barbarie*, 2005).

E a pandemia da Covid-19, contrastou repentinamente a máxima construída há anos de que é impossível desacelerar, repensar os rumos, ou até parar a corrida desenfreada que foi lançada. Essa convicção revelou falaciosa, repentinamente (GIANELLA, 2020). A crise da saúde global paralisou importantes partes do sistema capitalista global, quando vimos o consumo de bens não essenciais serem reduzidos drasticamente, fábricas e indústrias fechadas, escolas, universidades paralisadas, voos cancelados. A tão sonhada redução da emissão dos gases que provocam o efeito estufa foi em partes alcançada em diversas partes do globo. Tudo isso nos deixa claro de que novos olhares e novas lógicas podem sim, ser pensadas e repensadas, exigindo-nos de rediscutir e repensar o pensamento do *mainstream*.

Retomamos e tentamos contextualizar os postulados da teoria do decrescimento, desenvolvida por Latouche (2009), uma vez que a pandemia impactou de forma significativa um dos principais pilares de sua contribuição: o modelo de consumo das sociedades contemporâneas, que é o objeto de análise de Latouche (2009). Inicialmente precisamos deixar claro que decrescimento não é sinônimo de recessão ou de crescimento negativo, mas uma proposta concreta de como entrar num "círculo virtuoso" de decrescimento sereno, representado por oito mudanças interdependentes que se reforçam mutuamente: reavaliar, reconceituar, reestruturar, redistribuir, relocar, reduzir, reutilizar, reciclar.

Deste modo, para compreender o decrescimento, *mister se faz* ter a compreensão que suas raízes possuem duas fontes distintas: inicialmente a crítica ao desenvolvimento, ao crescimento tecnológico, ao consumismo e a falácia de que desenvolvimento e crescimento são a mesma coisa. Já a segunda, de que a percepção dos limites físicos do desenvolvimento, levando em consideração que parte dos recursos naturais não são renováveis, ou seja, são finitos. E como o Latouche (2009) já preconizou, o desenvolvimento é a transformação qualitativa de um processo quantitativo que é o crescimento.

A questão que se impõe é que a sociedade de crescimento gera exponencialmente o aumento das desigualdades e das injustiças, gerando um bem-estar não factível e muito menos promove uma sociedade de plena convivência. Nas palavras de Latouche (2016):

[...] os conceitos de desenvolvimento e crescimento são intraduzíveis, pois essa construção semântica se baseia em toda uma história, em toda uma cultura, na ideologia do progresso, na concepção da transformação da matéria através do trabalho e etc, elementos que são próprios da cultura ocidental e

que não existe em outros países.⁷

Assim, a concepção de desenvolvimento baseado no crescimento, é mera criação dos economistas, que estabeleceram essa relação, sem responder algumas questões: Crescimento de quê? Até onde? Quando se para? Desenvolvimento até que ponto? Há que parar em algum momento ou nunca se deterá? Deste modo, o crescimento é uma espécie de rolo compressor que transforma toda a vida em um sistema mercantil onde tudo se compra e se vende no mercado e que implica a destruição do todo.

Outra corrente de pensamento pós-desenvolvimentista, muito atrelada a responsabilidade social e ambiental é a sustentabilidade. O termo sustentabilidade quando surgiu há alguns anos atrás, estava muito atrelado a responsabilidade social, se limitava muito a prática filantrópica das empresas, ou seja, ações voluntárias e doações. Depois com o passar do tempo, a sustentabilidade passou a ser incorporada diretamente nas operações das empresas, e isso aconteceu muito por pressão da sociedade para que a empresa respondesse a seguinte questão: *Quais são os impactos que você gera e o que você faz em relação a isso para evita-los, para mitiga-los?*

A sustentabilidade tornou-se um aspecto central para os negócios internacionais, impactando diretamente a maneira como as empresas operam, se posicionam no mercado global e interagem com suas cadeias de suprimento. Sua importância para os negócios internacionais se dá por várias razões, como o aumento da conscientização ambiental, a demanda por responsabilidade social e os regulamentos globais mais rígidos.

Hoje, o termo ESG⁸ (Environmental, Social, and Governance), que está sendo muito falado que é o acrônimo do inglês para ambiental, social e governança, surgiu em uma publicação de Pacto Global da ONU, que olhava para a relevância desses três aspectos, no mercado de capitais, originariamente o ESG era uma lente que o investidor tinha para avaliar o risco dos negócios que ele queria investir, avaliando os riscos da empresa e como ela consegue gerencia-los. Obviamente, o tema hoje se incorporou a sustentabilidade e tem sido usado como sinônimos, mas com o olhar para a gestão da sustentabilidade. O investidor é apenas mais um ator importante que a empresa tem que interagir, tem que levar em conta, dentre vários atores, os próprios colaboradores, clientes, consumidores, as comunidades em torno de onde as empresas atuam, órgãos reguladores, enfim, falar de gestão da sustentabilidade é falar para um público muito mais amplo do que o investidor.

⁷ Palestra ministrada no Ciclo de Conferencias: "Cooperación Internacional y Desarrollo: Reflexiones Críticas". Título: "El Decrecimiento como solución al fracaso del desarrollo". Serge Latouche (Profesor emérito de Economía de la Universidad Paris Sud). Organizada por CICODE y Universidad de Granada

⁸ A Agenda 2030, resultante da Conferência realizada em 2015, já em seu preâmbulo consta a importância do equilíbrio entre as três dimensões em busca da conquista daqueles objetivos e metas de desenvolvimento sustentável que foram propostos.

Deste modo, “o ESG não é uma evolução da sustentabilidade empresarial, mas sim a própria sustentabilidade empresarial” (Pereira, 2020).

As diretrizes apresentadas pelo ESG estão embasadas nas análises de vários critérios e que foram estabelecidas conforme descrito abaixo:

E – Environment / Ambiental: Neste aspecto são avaliados os critérios de sustentabilidade e a preservação dos recursos naturais relacionados ao (i) Aquecimento global,

(ii) Desmatamento, (iii) Escassez de água, (iv) Exploração irregular de matéria prima, (v) Descarte de resíduos e (vi) Logística reversa.

S – Social / Social: Aqui são abordadas as ações relacionadas a comunidade em que a empresa está inserida e seus públicos internos e externos como (i) as boas práticas relacionadas ao trabalho, segurança física e emocional dos seus colaboradores, (ii) são tratadas as questões dos projetos sociais, os incentivos a diversidade e a inclusão social, (iii) o código de defesa do consumidor, (iv) a lei geral de proteção de dados (LGPD) e o (v) patrocínio aos programas culturais no contexto em que a empresa está inserida.

G – Governance / Governança Corporativa: São as diretrizes, as regras, as normas e os processos que gerem a empresa como um todo nas relações internas e externas. Aqui são tratadas as questões intangíveis de uma organização, e por este motivo é considerado por muitos como o mais complexo de ser mensurado. Algumas boas práticas são: independência do conselho, política de remuneração da alta administração, diversidade na composição do conselho de administração, estrutura dos comitês de auditoria e fiscal, ética e transparência (Garcia, 2022).

Quando pensamos esse ambiente de sustentabilidade e ESG, para pequenas empresas, uma pergunta nos vem a tona: Uma empresa pequena consegue olhar para todos esses atores envolvidos e de forma responsável? Obviamente que uma pequena empresa tem muitas mais restrições orçamentárias, de recursos humanos e financeiros, do que uma grande empresa, mas isso não pode significar uma limitação, a pequena empresa poder atingir níveis elevados de maturidade em sustentabilidade, a depender da visão e postura de seus fundadores, da desburocratização dos processos internos, do fluxo de comunicação, que gera maior flexibilidade para a pequena empresa poder incorporar as mudanças muito mais rápidas do que uma empresa grande. Resta-nos claro que a empresa não precisa ser a maior do mundo, mas a melhor para o mundo.

A Teoria do decrescimento e sustentabilidade estão imbrincados e conectados, visto que, ambos refletem e questionam os modelos econômicos e sociais que induzem o crescimento contínuo e desenfreado dos recursos naturais. O decrescimento propõe a crítica ao foco exclusivamente no aumento do PIB e sim em práticas e valores que promovam uma mudança estrutural no sistema econômico, que priorize o bem estar humano e o equilíbrio ambiental. Esta Teoria sugere que a equação: crescimento infinito x recursos naturais finitos, não é viável e que rever os padrões de produção e consumo são inevitáveis para alcançar uma sociedade mais justa, equitativa e sustentável.

Corroboramos a ideia de que o modelo de desenvolvimento à maneira ocidental,

essencialmente do Norte, tem sido muito criticado e por sorte invalidado como possibilidade de busca da melhoria da qualidade de vida das sociedades, conforme já discutido neste trabalho com a teoria decolonial. A mundialização foi o grande erro do desenvolvimento, pois criou um modelo civilizacional pautado na homogeneização, que não levou em consideração o processo histórico, cultural, social, econômico, dos países do Sul e que hoje se encontra em crise. Assim, o crescimento e o desenvolvimento, todavia, hodiernamente acabam se tornando uma máquina gigantesca, uma máquina utilizada para concentrar a riqueza de um lado e aumentar a pobreza de outro, por conseguinte, concentrando a riqueza do Norte frente ao Sul e aumentando as desigualdades e levando a uma situação de miséria insuportável e apontando que sociedade do desenvolvimento, do crescimento, não é nem sustentável nem desejável.

A grande questão que se impõe é: *Em que medida o decréscimo econômico é outra via para sair do beco sem saída do desenvolvimento?* Neste sentido este é o exato escopo de repensar novas formas de desenvolvimento, amparado por novas racionalidades, que o primeiro passo parte da necessidade de rompimento da lógica do crescimento contínuo que perpassa o olhar meramente para o econômico sem se preocupar com o social, guiado por um círculo virtuoso de decrescimento sereno, conforme já apontamos pelas oito mudanças interdependentes: reavaliar, reconceituar, reestruturar, redistribuir, realocar, reduzir, reutilizar, reciclar. Nesse contexto, o comércio internacional está totalmente imbricado nesta seara, especialmente dentro da realidade pós COVID 19 e guerra da Ucrânia, pois indubitavelmente será necessário a promoção da geração de empregos e renda e redução das desigualdades, exigindo-nos mudanças na estrutura de produção, com maior igualdade e sustentabilidade; promovendo um Estado de bem-estar que inclua a universalização do acesso aos direitos, a uma renda universal e a um sistema de cuidado.

E, nas palavras de Dewey (1998), somente pela experimentação sensível de algo novo seremos capazes de mudar de lugar, de encontrar novos equilíbrios e de perseguir formas de desenvolvimento mais democráticas, pautadas em participação inclusiva e irrestrita, arranjos que não assumam a democracia e a igualdade como fins, mas como processos de experiência, como lugares-comuns de vida.

5.4 Pensando o Desenvolvimento a partir dos instrumentos de políticas públicas (b.3)

Tradicionalmente, na visão de Andrade e Valadão (2017), “os instrumentos de política têm sido analisados como ferramentas do governo para alcançar objetivos políticos por meio de distintas políticas públicas, sendo avaliada sua eficácia partir do alcance dos efeitos esperados pelos governantes”. No que concerne quanto a escolha dos instrumentos para a ação pública, bem como seu modo de operação, na maioria das vezes é tida de maneira funcionalista, perpassando pela concepção que advém de simples escolhas técnicas.

Os instrumentos da ação pública, já a algum tempo, têm sido objeto de interesse da sociologia do Estado e do governo; por instrumentos da ação pública, devemos compreender, de acordo com a definição de Lascoumes e Galès (2012), como o ‘o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental’. Assim, a partir dessa definição apresentada desses autores, podemos inferir a instrumentação da ação pública permite-nos ultrapassar as abordagens funcionalistas que se interessam antes de tudo pelos objetivos das políticas públicas, “por considerar a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam seus programas” Lascoumes e Galès (2007). Ou seja, a abordagem pela instrumentação permite apreender dimensões que de outra maneira seriam poucos visíveis e isso se coaduna perfeitamente com o objetivo da avaliação axiológica.

Precisamos destacar que os instrumentos não são meramente escolhas técnicas, mas trazem consigo determinado viés político internamente capaz de modificar o curso da proposta, e nas contribuições de Lucio (2017):

Instrumentos devem refletir o projeto de desenvolvimento nacional e serem capazes de se instituírem como mecanismos de operacionalização crítica desteproceto. Para tanto, devem abarcar a complexidade de cada tema tratado, considerando a multidimensionalidade de conceitos e a mutissetorialidade e transversalidade das ferramentas desenvolvidas. Definem-se instrumentos de gestão como tecnologias voltadas para o planejamento, direção, organização e controle das políticas públicas cuja base reflexiva resulta da ação pública (LUCIO, 2017)

Assim, podemos inferir que os instrumentos de gestão se caracterizam em um processo mútuo, inovador e dinâmico, capaz de unir fases e atores, bem como suas escolhas acerca da melhor maneira de como os problemas devem ser abordados e resolvidos, ou seja, suas escolhas políticas.

Outro ponto que é fundamental a se destacar é que os instrumentos não são neutros, visto que, carregam consigo viéses, que hora privilegiam aspectos, e carregam consigo valores, embora quase nunca sejam explicitados. Exatamente por não serem neutros,

apresentam características sempre situacionais à medida que “elementos técnicos estão sempre vinculados a aspectos sociais” Há de se destacar que esta é uma visão contrária à tradição positivista que interpreta os instrumentos de políticas públicas como livre de valores.

Por detrás da suposta racionalidade das organizações, alguns trabalhos, visam entender as “regras tácitas impostas pelos instrumentos de gestão, seus significados em termos de poder e de difusão de modelos cognitivos” Maugeri (2001). Deste modo, precisamos nos colocar na perspectiva dos efeitos que eles geram, isto é, da instrumentação, e segundo Lascoumes e Galès (2012), isso “sob dois ângulos complementares, considerando, de um lado, os efeitos gerados pelos instrumentos em sua autonomia relativa, de outro, os efeitos políticos dos instrumentos e as relações de poder que eles organizam”.

Deste modo, os instrumentos de gestão, consistem no espaço da ação pública. São por meio deles que de acordo com Lucio (2017) “a ação pública concretiza-se junto à sociedade, sendo uma arena para escolhas políticas sobre o projeto de desenvolvimento. Nos instrumentos de gestão concretizam-se as demandas sociais e realizam-se os direitos individuais e coletivos”. Os instrumentos carregam consigo uma forma de interpretar a relação entre Estado e Sociedade. Esta ideia se relaciona com a noção de desenvolvimento decolonialista porque para eles também as políticas públicas carregam consigo modos de opressão.

Essa matriz indutivo valorativa, conforme demonstramos, foi construída por meio da exploração de três noções complementares: desenvolvimento por meio da perspectiva decolonial (b1), teoria do decrescimento (b2) e problematização da noção de instrumento como valor (b3). Com vistas a sintetizar, a seguir trago são as principais ideias ou conceitos que vou levar para a avaliação, alguns dos aprendizados relativos aos estudos acima sobre desenvolvimento decolonialista, sobre decrescimento e sobre instrumento, que vai compor a minha matriz secundária.

Tabela 05 Conceitos/Ideais da matriz indutivo valorativa

Entrada	Conceitos/Ideias	Explicação	Observações eventuais
b1	apresenta uma análise histórico-social focada nas consequências do colonialismo para a América Latina, cujos efeitos são visíveis até	é essencial decolonizar o pensamento em desenvolvimento para conseguirmos realizar estudos que sejam implicados e consigam fazer frente aos desafios de internacionalização da economia brasileira	O desenvolvimento decolonialista precisa servir de direcionamento para a concepção das políticas

	atualidade		públicas da área
b1	levam-nos a buscar novas epistemologias, rompendo as lógicas do colonialismo, do eurocentrismo e do etnocentrismo	, O colonialismo atua por meio de relações hierarquizadas que geram e escondem essa criação com atribuições de natureza ou essência	Esta abordagem abrange uma série de reflexões teóricas que eclodiram nos anos 1980 e vêm reverberando e ganhando notoriedade ao descortinar “situações de opressão diversas
b2	crítica ao desenvolvimento, ao crescimento tecnológico, ao consumismo e a falácia de que desenvolvimento e crescimento são a mesma coisa	. a percepção dos limites físicos do desenvolvimento, levando em consideração que parte dos recursos naturais não são renováveis, ou seja, são finitos	
b2	decrescimento não é sinônimo de recessão ou de crescimento negativo	Trata-se de uma proposta concreta de como entrar num "círculo virtuoso" de decrescimento sereno, representado por oito mudanças interdependentes que se reforçam mutuamente: reavaliar, reconceituar, reestruturar, redistribuir, relocalizar, reduzir, reutilizar, reciclar	
b3	Os instrumentos não são neutros	Os instrumentos não são neutros. Todos eles possuem vieses, privilegiam aspectos, e carregam consigo valores, embora quase nunca sejam explicitados	Esta é uma visão contrária à tradição positivista que interpreta os instrumentos de políticas públicas como livres de valores
b3	Os instrumentos não são sempre coerentes	Os instrumentos são realizações sociais e como tal eles são fruto de processos de pactuação que fazem com que quase todos eles tentem dar conta de diferentes pressões (exercidas contemporaneamente ou não, pelos mesmos atores ou não). As adaptações (necessidade de adequação legal, por exemplo) também podem ser fontes de incoerências, disputas etc.	

b3	Os instrumentos são instrumentos de poder	Os instrumentos carregam consigo uma forma de interpretar a relação entre Estado e Sociedade. Instrumentos devem refletir o projeto de desenvolvimento nacional e serem capazes de se instituírem como mecanismos de operacionalização crítica deste processo. Para tanto, devem abarcar a complexidade de cada tema tratado, considerando a multidimensionalidade de conceitos e a mutissetorialidade e transversalidade das ferramentas desenvolvidas	Esta ideia se relaciona com a noção de desenvolvimento decolonialista porque para eles também as políticas públicas carregam consigo modos de opressão.
-----------	---	---	---

Fonte: Elaboração própria do autor (2024)

Com a finalização da construção da matriz indutivo valorativa, apresentamos os critérios avaliativos que foram basilares para a construção dos resultados da avaliação, bem como, a síntese avaliativa.

6. APRESENTAÇÃO DOS CRITÉRIOS AVALIATIVOS

Os critérios avaliativos foram construídos na medida em que as duas matrizes foram se desenvolvendo. A interação entre os conceitos ou lentes normativo-valorativas com os materiais e dados, ao longo da pesquisa, deram coerência à análise criando uma dinâmica de validação interna. Assim, tais critérios definem o horizonte de ação argumentada do objeto avaliado, já condensando os valores que foram progressivamente assumidos, explicitados e apresentados acima. Já a dinâmica de validação externa realizar-se-á na discussão que essa avaliação axiológica se propõe a fazer com banca avaliadora, como outros pesquisadores e com a comunidade de política do próprio objeto estudado. Os critérios avaliativos elaborados são:

Tabela 06 – Critérios Avaliativos

Conceitos	Síntese descritiva dos valores defendidos	Pergunta orientadora
Decolonização	a) Promoção da equidade entre as partes envolvidas no comércio exterior	De que maneira o PEIEX contribui para a promoção da equidade entre as partes envolvidas nos processos de comércio exterior?
	b) Promoção de um quadro epistêmico que reconheça as diferentes lógicas das partes envolvidas no comércio exterior	De que maneira o PEIEX promove um quadro epistêmico que reconheça as diferentes lógicas das partes envolvidas no comércio exterior?
Decrescimento	c) Incentivo para produtos e processos orientados ou que respeitem a diversidade cultural, econômica e sobretudo de sustentabilidade dentro de um projeto de desenvolvimento sustentável	De que maneira o PEIEX incentiva produtos e processos orientados ou que respeitem a diversidade cultural, econômica e sobretudo de sustentabilidade dentro de um projeto de desenvolvimento sustentável?
	d) Promoção de uma lógica de cooperação comercial internacional que privilegie os países, mais próximos, com menor impacto ambiental	De que maneira o PEIEX promove uma lógica de cooperação comercial internacional que privilegie os

		países mais próximos, com menor impacto ambiental?
Instrumentação	e) Explicitação das lógicas que subjazem o instrumento, cujos valores não são neutros	De que maneira o PEIEX explicita as lógicas que subjazem o instrumento, cujos valores não são neutros?

Após a apresentação dos critérios avaliativos passaremos a interpretação da matriz normativo avaliativa e a apresentação dos resultados da avaliação propriamente dita.

7. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Nessa seção apresento os resultados da avaliação organizados a partir dos critérios elaborados, que dão contornos à reflexão a que propus realizar.

Partindo da compreensão de avaliação axiológica que já expomos, o modelo avaliativo proposto para o PEIEX consistiu na tensão comparativa entre duas matrizes de valores construídas sobre, de um lado, o próprio objeto da avaliação (chamada normativo valorativa), e, do outro, os conceitos que exploram e indicam as premissas valorativas da avaliação (chamada de matriz indutivo valorativa).

Esta síntese avaliativa foi construída a partir da leitura e interpretação do PEIEX por seus atores e tendo por materiais de pesquisa as falas/argumentos/valores nas entrevistas realizadas por mim. Para realizar essa entrada foram criados roteiros de entrevistas nos conjuntos de atores que estão fortemente e diretamente envolvidos com o objeto em avaliação. São estes: i) 01 Gestora do Programa; ii) 03 Membros da equipe do núcleo operacional; iii) 09 Empresário(a)s participantes do programa e também dos atores não diretamente envolvidos que foram: 01 professora universitária e 01 profissional da área de Comércio Exterior.

Ao longo do tempo de atuação do PEIEX em Goiás. Ele se deu pela atuação de quatro núcleos diferentes, composto por equipes diferentes e também por metodologias diferentes. Nos limitamos a avaliar a última gestão que ocorreu de 2020 a 2022. De modo geral, buscamos observar as percepções da metodologia aplicada pelo programa visando a qualificação das exportações.

Avaliar axiologicamente no comércio exterior, exige-nos envolver a análise e o julgamento dos valores subjacentes às práticas comerciais, políticas e econômicas, incluindo considerações éticas, morais, sociais e culturais relacionadas às transações comerciais internacionais.

7.1 Começando a interpretar o PEIEX: Matriz Normativo-Valorativa

Vale relembrar que a matriz valorativa está estruturada em três dimensões (a, b e c), cada uma possui finalidades e dinâmicas próprias, embora as duas primeiras coincidam na produção de uma matriz valorativa. Essa matriz será o resultado das três “entradas”, formada pelas a1, a2 e a3, já demonstradas.

O Programa de Qualificação às Exportações PEIEX, núcleo Goiás, é idealizado e

financiado pela APEX - Agência de Promoção às Exportações e Atração de Investimentos, e foi executado no Estado de Goiás, para o biênio 2020/2022, pela SEDI Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação e pela FAPEG - Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Goiás. O PEIEX é uma política pública de incentivo às empresas brasileiras a se qualificarem e se inserirem no mercado internacional de forma competitiva por meio do comércio exterior, pontualmente pela via das exportações e o nosso escopo será de analisar reflexivamente os impactos da pandemia nos valores por parte dos atores envolvidos.

O PEIEX é oferecido pela Apex-Brasil para as empresas brasileiras iniciarem o processo de exportação de forma planejada e segura. As empresas que nunca exportaram têm várias dúvidas em relação à comercialização internacional e o PEIEX ajuda a eliminar as principais incertezas, principalmente desmitificando a ideia de que exportar é somente para as grandes empresas. E como já ressaltamos o comércio exterior possui papel imprescindível ao desenvolvimento econômico do país, pois quanto maior e pujante for o comércio exterior, indubitavelmente também será o crescimento econômico do país, uma vez que, especialmente as exportações permitem a entrada de divisas e com isso refletindo de forma positiva na balança comercial⁹ brasileira.

De acordo com o Relatório de Gestão (2021):

A ApexBrasil tem por competência a execução das políticas de promoção de exportações, em cooperação com o poder público, e das ações para promoção de investimentos, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial, tecnológica, de agricultura e de serviços. Para alcançar seus objetivos, a ApexBrasil realiza ações diversificadas de promoção comercial que visam promover as exportações e valorizar os produtos e serviços brasileiros no exterior (APEX, 2021, pág.8).

Para além das competências descritas na citação, a APEX realiza missões prospectivas e comerciais, rodadas de negócios, proporciona fundamental apoio à participação de empresas brasileiras em grandes feiras internacionais, sendo com o escopo de fortalecer o Brasil como parceiro global de negócios. Outra frente de atuação bastante importante são suas ações de interação com atores públicos e privados na atração de investimentos estrangeiros diretos (IED) para o Brasil. O Programa é implementado em todas as regiões do país, por meio de parcerias

⁹ **Balança comercial** é um termo econômico que representa as importações e exportações de bens entre os países. Dizemos que a **balança comercial** de um determinado país está favorável quando ele exporta mais do que importa

da Apex- Brasil com instituições locais de ensino e pesquisa, como Universidades, Parques Tecnológicos ou Fundações de Amparo à Pesquisa, além de Federações de Indústria, tal como já foi dito, em Goiás a parceria se dá pela triangulação APEX/SEDI/FAPEG. A equipe do núcleo operacional de Goiás, conta com a participação de 01 coordenadora, 01 monitor, 06 técnicos extensionistas e 03 apoios técnicos.

A APEX é um Serviço Social Autônomo, supervisionado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Seus eixos de centrais de atuação são a Inteligências de Mercado Estratégica e Qualificação e suas ações principais a promoção das exportações brasileiras, apoio à internacionalização das empresas brasileiras e atração de investimentos estrangeiros diretos.

O atendimento do PEIEX é realizado pela equipe do Núcleo Operacional, selecionada em cada unidade da federação, primeiramente buscando a prospecção das empresas, com vistas a identificar e selecionar empresas com CNPJ ativo e produto exportável. Após a seleção da empresa, dá-se prosseguimento ao atendimento por meio de visitas às empresas selecionadas: a primeira visita tem o escopo de identificar e medir o potencial exportador; já na segunda visita é o momento em que o técnico do PEIEX faz um diagnóstico do negócio com vistas a identificar o nível de capacidade e prontidão da empresa para a exportação. Deste modo, após levantadas as informações e após realizadas as capacitações a equipe do Núcleo PEIEX elabora um plano de trabalho (exportação) com a implantação de requisitos necessários à exportação.

Deste modo o Programa oferece: Consultoria técnica especializada; diagnóstico de prontidão para a exportação; Capacitações específicas relacionadas ao comércio exterior; Recomendações técnicas e gerenciais.

Figura 03 Estrutura Organizacional APEX



Fonte: Relatório de Gestão Apex-Brasil 2020

O Peiex está sob a Coordenação de Qualificação e esta subordinada a Gerência de Competitividade e Ensino.

Em 2022, de acordo com o Relatório de Gestão 2021, o programa:

passou por um processo de renovação dos convênios com as entidades executoras. No período, foram encerrados 25 convênios PEIEX e renovados 13 convênios, dos quais 12 via chamamento público e um por meio de parceria com a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), o PEIEX Coop, para atendimento exclusivo a cooperativas. Desse modo, a Agência encerrou o ano com 23 núcleos ativos em todas as regiões do país. Também foi incorporado

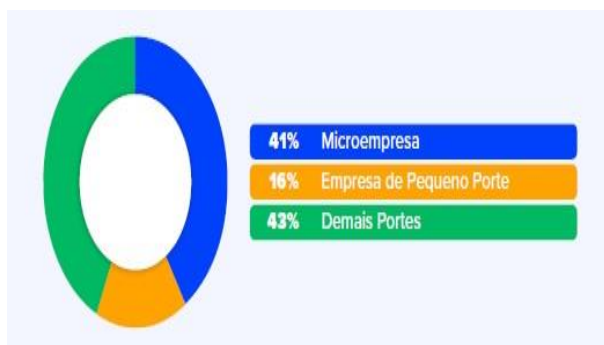
ao programa o atendimento remoto (aprendizado da pandemia) destinado às empresas que estão fora do raio de atuação das unidades em operação.

A metodologia foi refinada para melhor atendimento às empresas do setor de serviços, além do desenvolvimento do atendimento especializado para os setores do agro (PEIEX Agro), atuando no atendimento às empresas e aos pequenos produtores rurais nos setores de Mel, Proteína Animal, Látex, Cachaça, Algodão e Frutas Frescas. (APEX, 2021, pág. 71)

Em 2021, o PEIEX, a nível nacional, registrou um crescimento de 12,5% no número de empresas atendidas em relação a 2020, qualificando 4.893 empresas. Destaque, mais uma vez,

para a participação expressiva das MPEs, com 3.643 empresas atendidas, resultado 14% superior ao do ano anterior.

**Figura 04: Novas Empresas
Qualificadas por porte 2021**



Fonte: Relatório de Gestão (2021)

Figura 05 PEIEX em 2020



Os dados da Figura 04 desmitificam a concepção muito forte entre os empresários brasileiros de que a exportação é possível somente para grandes empresas, visto que, 41% das empresas que receberam a qualificação do PEIEX em 2021, 52% eram Microempresas, esse dado se reverte em um dos principais ganhos do programa que é exatamente democratizar e tornar acessível as possibilidades e ganhos advindos pela prática de exportação. Já a figura 05 vem reforçar a dimensão do programa, pois mesmo em plena pandemia e tendo que readaptar a metodologia de atendimento de presencial para à distância, conseguiu alcançar suas metas e resultados.

Sem sombra de dúvidas o PEIEX é a maior política pública de incentivo e fomento direcionado às empresas brasileiras que almejam exportar, desde sua criação incontáveis empresas passaram por sua metodologia e hoje figuram nas listas de empresas exportadoras do país. Desde sua criação a metodologia de atendimento passou por algumas mudanças, sempre com o escopo de melhor atender as empresas e também melhor alocar os recursos públicos investidos na agência.

A Apex foi criada por meio do Decreto Presidencial nº 4.584, de 5 de fevereiro de 2003, cuja instituição foi autorizada pela Medida Provisória nº 106, de 22 de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.668, em maio do mesmo ano. É instituída como uma entidade sem fins lucrativos, de direito privado, interesse coletivo e utilidade pública. Assim, após sua criação a Apex passou a gerir o PEIEX, anteriormente gerido pelo MDIC. Em 2008,

a Apex-Brasil passou a executar o PEIEX, com o principal objetivo de fomentar a competitividade, disseminar a cultura exportadora e qualificar as empresas brasileiras para que possam efetivamente conduzir operações de comércio exterior.

Já em 2010, a Apex-Brasil recebeu prêmio de melhor promoção comercial do mundo em desenvolvimento Reconhecimento do *International Trade Center (ITC)*, da Organização das Nações Unidas (ONU), à excelência do PEIEX. De 2016 a 2018, houve a reformulação da metodologia e novo nome: Programa de Qualificação para Exportação. Até 2018, o PEIEX abordava as diferentes áreas funcionais da empresa como, por exemplo, gestão estratégica, financeira, recursos humanos, *marketing*, comércio exterior, dentre outras, a partir de 2018, a metodologia PEIEX passou por uma reformulação, com foco exclusivo em comércio exterior, essa foi uma adequação muito importante, visto que, a equipe dos núcleos operacionais puderam focar o atendimento exclusivamente para o conhecimento técnico do comércio exterior junto as empresas e encaminhar as mesmas para serem atendidas pelos parceiros institucionais que também muito colaboram com o trabalho desenvolvido pela Apex em seus diversos projetos e programas.

E, por fim, em 2020, houve a transformação digital do PEIEX, muito impulsionado pela pandemia, que trouxe o aprimoramento da metodologia aplicada às empresas fornecedoras de bens/serviços, bem como, o desenvolvimento do atendimento especializado de empresas/produtores de agro/serviços, pois até então o atendimento era focado nas empresas de bens. E o lema implementado do PEIEX 2021 é “Ir mais longe, com mais qualidade e menor custo.

A Apex-Brasil tem por competência a execução das políticas de promoção de exportações, em cooperação com o poder público, e das ações para promoção de investimentos estrangeiros diretos (IED), em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial, tecnológica, de agricultura e de serviços. Como instrumento de políticas públicas, a APEX está carregada de sentidos e de valores que apontam para uma compreensão de Estado, bem como da relação entre Estado e Sociedade. Ele desenha um futuro, se não de modo explícito, implícito, ainda mais por estar ancorado às políticas nacionais de desenvolvimento.

Os sentidos e os valores conformam a parte central dos discursos que estruturam os objetos e instrumentos de políticas públicas. O modo como dizemos, como escolhemos nossos interlocutores, como nos apresentamos, o que escolhemos mostrar são fundamentais na

compreensão dos sentidos construídos. Segundo Orlandi (2003, p. 157) “a relação estabelecida pelos interlocutores, assim como o contexto, são constitutivos da significação de que se diz”.

O PEIEX, objeto deste estudo avaliativo axiológico, é um dos programas mais exitosos da APEX e portanto está sob a sua agência, tanto no sentido institucional quanto no sentido discursivo, modelando sua identidade, interpretação e ação de seus atores/agentes.

Por isto, a interpretação dos valores do PEIEX passa por interpretar os relativos à APEX e neste sentido, começamos a leitura pelos documentos institucionais da APEX.



a. 1 Planejamento Estratégico 2020/2023.

Este documento traz as diretrizes e objetivos estratégicos que guiarão a Agência no alcance de sua missão institucional.

O documento em sete capítulos, apresentando desde as premissas estratégicas, bem como, objetivos, metas e mapa estratégico da instituição.

O Plano Estratégico 2020/2023 da APEX Brasil sintetiza, por meio do Mapa Estratégico, a aspiração da Agência até 2023, sua missão e os seus 12 Objetivos Estratégicos. Dentre os objetivos estratégicos apresentados destacamos: Reforçar o posicionamento do Brasil como parceiro global de negócios e divulgar as oportunidades comerciais no País e no exterior; Gerar inteligência para empresas sobre oportunidades e riscos de mercados; Ampliar a qualificação das empresas brasileiras e a sua competitividade para o mercado internacional e Inserir e ampliar a presença de empresas brasileiras no mercado internacional. O plano estratégico é documento voltado tanto para os colaboradores da agência quanto para o público externo especialmente empresários.

É salutar ressaltar que uma visão crítica não implica necessariamente uma oposição completa ao plano estratégico da Apex-Brasil, mas sim a tentativa de uma análise mais aprofundada para identificar e pontuar áreas de melhoria e garantir que a agência esteja atendendo efetivamente aos interesses do país, das empresas e da sociedade em geral. Partindo dessa premissa, uma visão crítica desse plano pode abordar vários aspectos, dentre eles destaco: Quanto ao apoio das pequenas e medias empresas, que são o foco principal de atuação da agência, podemos questionar se o plano estratégico oferece recursos e apoio adequados para

superar esses desafios por meio das ações planejadas. Quanto a possibilidade de mudanças nas circunstâncias globais, a promoção do comércio exterior implica nas questões políticas e econômicas complexas, não identificamos no plano as considerações adequadas dessas implicações e se busca uma abordagem equilibrada em relação a parceiros comerciais e concorrentes.

Por fim, no que diz respeito ao alinhamento com Políticas Ambientais e Sociais, um plano estratégico crítico pode avaliar se a APEX Brasil está alinhada com as políticas ambientais e sociais do Brasil e se avalia de forma adequada as exigências e preocupações sobre sustentabilidade, direitos trabalhistas e proteção ambiental em suas estratégias de promoção comercial.

b.1 Regimento Interno



Esse documento foi elaborado e aprovado em 2020, entrando em vigência 02/07/2020. O **Regimento Interno** é um importante instrumento para a consolidação da autogestão, de modo a regulamentar como se dará o funcionamento do órgão, visando ao cumprimento de sua função pública regularmente instituída.

O documento está estruturado em títulos e capítulos, totalizando 34 artigos. Seus temas principais são tratar sobre a estrutura, organização e competência, tais como, as competências da Coordenação de Qualificação, responsável pela condução do PEIEX. Esse documento é voltado para tal público interno.

No intuito de desenvolver uma visão crítica sobre o Regimento Interno da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), mister se faz, examinar as disposições e práticas previstas no regimento. Salientamos que o Regimento Interno de uma organização é fundamental para estabelecer a estrutura de governança e operação da instituição. Da leitura crítica do documento, podemos inferir que, no que diz respeito a equidade e inclusão, o regimento deve dar condições de promoção de igualdade de oportunidades e a inclusão de diferentes segmentos da sociedade e da economia brasileira. Nesse sentido, dentro da estrutura institucional da APEX Brasil, não identificamos alguma gerência, coordenação ou diretoria que tenha foco exclusivamente as questões de diversidade, gênero e empoderamento, aos desafios das pequenas e médias empresas, bem como setores menos desenvolvidos, tenham acesso igual às oportunidades de promoção de exportações e investimentos.

Ainda sobre o regimento da instituição em análise, sentimos ausência de gestão de conflitos e interesses, uma vez que, o regimento deveria constar de forma transparente e eficaz a gestão de conflitos de interesse que possam surgir entre os objetivos da agência, os interesses de empresas privadas e o interesse público. Em nossa visão, essa previsão de disposições são pertinentes e adequadas para evitar potenciais abusos.



c.1 Relatório de Gestão 2021

Esse documento é publicado todos os anos, tendo sido publicado em em 2022, voltado para a sociedade em geral, com linguagem clara e de fácil leitura, com vistas a demonstrar como a agência atua para atingir os objetivos institucionais de promoção das exportações brasileiras, internacionalização de empresas e atração de investimentos diretos para o país.

A Agência ao longo 2021, priorizou os esforços de promoção da imagem do Brasil no mercado internacional. Intensificaram significativamente as ações, considerando a influência dessa agenda tanto na promoção do comércio quanto na atração de investimentos estrangeiros. Assim, um total de 7 milhões de empregos foram gerados ou mantidos para os clientes da agência, e o valor total exportado por essas empresas ultrapassaram os US\$ 105 bilhões, o que representa 37,5% das exportações brasileiras. O documento funciona quase como que uma “prestação de contas” para a sociedade especialmente linkando os resultados alcançados com os previstos no Planejamento Estratégico.

O relatório de gestão, deve abordar os desafios e obstáculos encontrados durante o ano e descrever as lições aprendidas, nesse sentido, sentimos falta do reconhecimento adequado das áreas em que a organização enfrentou dificuldades e como pretende lidar com essas questões no futuro, , bem como as estratégias para enfrentar os desafios que possam surgir.

É necessário lembrar que uma análise crítica de um relatório de gestão tem por escopo a promoção da transparência, da responsabilidade e da melhoria contínua das práticas organizacionais, que enfoque e forneça insights valiosos para a organização e seus stakeholders, auxiliando no processo de tomada de decisões futuras e melhorando o desempenho da

instituição.

Os três documentos, ou mais o primeiro e o terceiro são documentos que incorporam linguagem, narrativa e princípios muito próximos/alinhados ao da Nova Gestão Pública (NGP), a qual, por sua vez, se aproxima bastante do New Public Management (NPM), sobretudo no que concerne a busca por uma racionalidade empresarial e de gestão privada no âmbito das organizações públicas.

Tais documentos apontam de forma inequívoca, para a centralidade da chamada Nova Gestão Pública/New Public Management (NPM) que se tem traduzido, entre outras formas, pela incorporação e implementação de princípios de racionalidade empresarial e de gestão privada nas instituições e organizações públicas.

Conforme Maia e Pereira (2019), a implementação da NPM importou em desenvolvimento econômico, administrativo e social, entretanto, observa-se que tais práticas não conseguem, ou numa visão mais crítica, nunca conseguirão, responder aos complexos problemas da sociedade contemporânea, especialmente no Brasil. Para Marzzoni e Freitas (2020), a NPM Pública pode ser considerada como um dos pilares estruturantes da agenda global _capitalista e excludente, que vê o Estado como mínimo, ainda que venha sendo materializada com especificidades próprias de cada contexto nacional. A redefinição do papel do Estado e em alterações nos procedimentos da administração pública, tendo também induzido outras mudanças nos modos de regulação social em contexto de internacionalização crescente do capitalismo. Uma das principais críticas a NPM parte da premissa de que administrar é muito diferente de governar.

Pensar de forma crítica em ambientes organizacionais implica estabelecer três parâmetros fundamentais para identificar um estudo como sendo de natureza crítica, na visão de ALCADIPANI (2003), conforme gráfico a seguir:

Tabela 07 Classificação dos estudos críticos em ambientes organizacionais

Parâmetros	CONCEITUAÇÃO	QUESTÕES-CHAVE
Visão desnaturalizada	Os estudos críticos são engajados no questionamento sistemático de construção da realidade organizacional e de ornamentação dessa realidade com racionalidade, cientificidade e naturalização. Consideramos a	<ul style="list-style-type: none"> • A organização e /ou a teoria são tratadas como sendo inseridas em um contexto sócio-histórico específico, como entidades relativas? • O discurso organizacional é apresentado como sendo suscetível de falhas, contradições e incongruências?

	organização como uma construção sócio-histórica, tornando-se importante compreender como as organizações são formadas, consolidadas e transformadas no interior e no exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Os aspectos de dominação, controle, exploração e exclusão na teoria ou na prática são revelados e /ou questionados?
Intenção desvinculada da performance	O desenvolvimento de uma pesquisa na abordagem crítica não se preocupa em gerar conhecimento em função da melhoria da performance econômica da organização. Seu foco está na tentativa de emancipar as pessoas dos mecanismos de opressão, tendo, de fato, o humano como ponto fundamental	<ul style="list-style-type: none"> • A preocupação com a melhoria de ganhos pecuniários, performance, rentabilidade, lucratividade e /ou produtividade orienta a pesquisa? • O conhecimento gerado está submetido às questões de melhoria da performance, eficiência, eficácia e/ou lucratividade?
Intenção emancipatória	Os estudos críticos procuram enfatizar, nutrir e promover o potencial da consciência humana para refletir de maneira crítica sobre as práticas opressivas, facilitando, assim, a extensão dos níveis de autonomia e responsabilidade das pessoas. Visa a favorecer um desenvolvimento racional e democrático das instituições modernas, nas quais cidadãos responsáveis, auto reflexivos e autônomos se tornam progressivamente menos dependentes de receber entendimentos sobre suas necessidades	<ul style="list-style-type: none"> • Os modos de exploração, dominação ou de controle que inibem a realização do potencial humano são identificados, denunciados ou levados em consideração? • A emancipação das pessoas e a humanização da organização fazem parte de seus objetivos?

Fonte: ALCADIPANI, Rafael. DAVEL, Eduardo. **Estudos Críticos em Administração: A Produção Científica Brasileira nos anos 1990**. RAE. Vol. 43. nº 4. 2003

Desse modo, os estudos críticos ganham notoriedade e demanda, visto que o *mainstream* continua dominante, e que por exemplo, estudos decoloniais se apresentam como alternativa crítica, como uma contraproposta, porém, muito, muito pequena ainda, infelizmente. A questão primordial, dentro da lógica da crítica comércio exterior, mais especificadamente das práticas de exportação, implementadas pela Apex pode nos ajudar a pensar em relações de poder, opressões, explorações, opressões e subalternidade e tantas outras práticas ligadas ao lado obscuro das organizações para avançarmos no sentido de como não reproduzir conhecimento e

práticas organizacionais excludentes, da forma como temos vivenciado a prática do comércio internacional.

Trazer os estudos críticos para o campo dos estudos em comércio exterior, nada mais é do que um convite a esse conhecimento de forma mais ampla do que domina o campo atualmente. Os estudos críticos podem trazer uma perspectiva valiosa para o campo em estudo, implicando em pressupostos adequados na análise das dimensões sociais, políticas e econômicas do comércio exterior de maneira mais profunda e crítica.

7.2 Discursos que atravessam o Planejamento Estratégico da APEX

O presente trabalho visa buscar desenvolver a abordagem crítica não se preocupando em gerar conhecimento exclusivamente no foco de melhoria da performance e resultados econômicos da organização. Partimos do pressuposto que é necessário emancipar as pessoas dos mecanismos de opressão, buscando essencialmente o humano como ponto fundamental.

A ideia de planejamento estratégico, como utilizada neste documento, está muito alinhada com uma ideia de racionalidade programática, com objetivos e metas, competências, sem se levar em conta outras variáveis que impactam o processo, tais como a ausência de neutralidade envolvida no processo, pois do ponto de vista discursivo, o planejamento estratégico significa reforçar a falácia de que como instrumento de gestão, implementado pelos planejadores normativos acharem que só o instrumento iria resolver todos os problemas estratégicos das organizações. Lindblom (1981), apresenta sua crítica ao planejamento estratégico, ao trazer a sua contribuição ao que ele intitula de incrementalismo, dentro da esfera pública, onde a inexistência de objetivos claros impera, e as organizações vagam ao sabor apenas das forças políticas do momento.

É preciso expor as faces ocultas, nas palavras de ALCADIPANI (2003), as estruturas de controle e de dominação e as desigualdades nas organizações, a abordagem crítica busca questionar permanentemente a racionalidade das teorias tradicionais e mostrar que as coisas não são necessariamente aquilo que aparentam no âmbito da gestão.

Do Planejamento Estratégico 2020/2023 (pág. 21) e também no Relatório de Gestão 2021 (pág. 14) constam os seguintes valores da agência, passamos a elencar alguns deles:

Tabela 08 Valores APEX

Ousadia	É um valor, pois buscam agir com coragem, promovendo e investindo em inovação, gerando melhoria contínua nos negócios e na gestão da Agência;
Compromisso	Há comprometimento com o propósito da Agência, buscando resultados que impactem positivamente o país, gerando transformação e competitividade das empresas brasileiras, propiciando um ambiente econômico favorável para a geração de empregos;
Foco no Cliente	A Apex busca gerar valor para seus clientes, atuando com liderança e protagonismo na busca das melhores soluções para as empresas brasileiras, os compradores e os investidores estrangeiros. Cada decisão, sistema ou processo tem o cliente como norteador;
Transparência	Este valor se expresa pela busca de agir com franqueza, honestidade de propósito, espontaneidade e tempestivamente. O conjunto de ações da agência, permitem que seus resultados transmitam não apenas do dever formal, mas também do comprometimento em informar tudo o que possa ser relevante para as partes interessadas;

Fonte: Planejamento Estratégico 2020/2023

Estes valores acima são colocados como se fossem hegemônicos, como se servissem para todos, e não é assim, pois favorecem mais a uns do que a outros, parece que é possível que todos ganhem e parece que privilegiam aqueles que já estão estruturados.

A ideia de ousadia é muito relacionada ao do empreendedorismo, mas também a assunção de riscos, mas nem todos podem assumir riscos e daí de novo beneficiar alguns. A ideia do “Tudo depende de você”, coloca em condições desiguais empresários não dispõem dos mesmos recursos humanos e financeiros.

A ideia de compromisso é muito superficial, pois o que significa gerar renda e emprego? Aumento de renda per capita? reforçamos a ideia de que crescimento econômico é diferente de desenvolvimento. Mister se faz, encontrar outros indicadores que ultrapassem o PIB. Indicadores que não meçam exclusivamente o aumento da renda *per capita*, mas que busquem mensurar os reais ganhos de qualidade de vida, bem-estar e a preservação dos ecossistemas, com especial atenção a existência dos recursos não renováveis que, na maioria das vezes, são a matéria-prima mais utilizada na produção.

É importante destacar que o Programa de Qualificação para Exportação (PEIEX) é uma

iniciativa brasileira, talvez a maior e mais importante, e um dos programas carro chefe da Apex, voltada para auxiliar empresas a se prepararem e capacitarem a expandirem seus negócios no mercado internacional, oferecendo uma quantidade de serviços e recursos para ajudar as empresas a desenvolverem e prepararem suas capacidades e potencialidades de exportação.

Com o escopo de realizar uma análise crítica dos valores no Programa de Qualificação para Exportação (PEIEX), mister se faz avaliar de que forma esses valores estão alinhados com os objetivos e resultados do programa. Os valores, via de regra, inspiram e geralmente refletem os princípios e diretrizes que guiam as ações e a própria atuação de um programa ou organização.

Porém, da leitura crítica dos documentos institucionais, inferimos que os valores da agência estão muito alicerçados nos seguintes valores de competição, desenvolvimento econômico, meritocracia e promoção da internacionalização.

Desenvolvimento econômico: o desenvolvimento como um valor da agência, a partir dos próprios valores elencados acima, porém uma noção de “desenvolvimento” mais próxima da dimensão exclusivamente econômica, pois tanto suas práticas, bem como, suas orientações técnicas, não fica claro algum apontamento direcionado ao social, muito focada em resultados medíveis em números, o que não abarca muitas das vezes a perspectiva subjetiva. Pensar criticamente o desenvolvimento econômico, é pensar e examinar as políticas e práticas relacionadas ao crescimento econômico sob uma perspectiva mais ampla, levando em consideração especialmente seus impactos sociais, ambientais e políticos. O crescimento econômico muitas das vezes se traduz em redução da desigualdade. Thomas Piketty (2013), em seu livro "O Capital no Século XXI", argumenta que, “historicamente, as taxas de retorno sobre o capital têm sido maiores do que as taxas de crescimento econômico, o que leva a um aumento na desigualdade de renda e riqueza”. O PEIEX ao capacitar as empresas para exportarem, quando efetivamente as empresas conseguem se inserir no mercado internacional, com certeza trará desenvolvimento econômico, mas não há a preocupação de gerar esse desenvolvimento das empresas com foco nos impactos sociais, ambientais e políticos.

Competitividade: Primeiramente, devemos ressaltar que a competitividade também pode contribuir na obtenção de benefícios, como estímulo à inovação, melhoria da eficiência e motivação para atingir metas, porém numa visão crítica devemos mensurar de forma reflexiva as devidas compreensões das complexidades e desafios atrelados à competição. A competição muitas vezes favorece aqueles que já têm vantagens, como recursos financeiros, acesso à

educação de qualidade e redes de contatos. Isso pode perpetuar desigualdades socioeconômicas, tornando mais difícil para pessoas de origens menos privilegiadas competir em pé de igualdade. Outro ponto a ser observado é em relação ao comportamento antiético, visto que, a competição pode favorecer e incentivar práticas antiéticas. Segundo, Ortega y Gasset (1930) apresenta discussão sobre a "barbárie da especialização" e como a competição desenfreada pode levar a comportamentos antiéticos. O ambiente do comércio internacional é por si só muito competitivo, e a qualificação oferecida é algo importante para propiciar que as empresas a serem mais competitivas, após a qualificação as empresas podem ser direcionadas para outras ações de internacionalização da agência, porém falta apoio mais específico de apoiar as empresas a superar os aspectos negativos da competição.

Meritocracia: Partindo da visão crítica acerca da meritocracia insta-nos examinar o conceito de que o sucesso e a posição social de uma pessoa e ou empresa estão intrinsecamente ligadas ao mérito, ou seja, por suas habilidades, esforços e talentos individuais. Destarte, meritocracia seja muito utilizada e até mesmo elogiada como uma forma justa e eficiente, a mesma também tem recebido críticas substanciais. Devemos salientar que, pensar criticamente a meritocracia não implica a total rejeição do mérito como uma opção importante, mas de forma inequívoca a compreensão de que as oportunidades não estão acessíveis a todos de forma justa e igualitária, e que a meritocracia, por si só, não consegue resolver as inúmeras questões de justiça e equidade na sociedade. De acordo com o sociólogo Robert K. Merton (1977) que elaborou o termo "Efeito Mateus" para apontar “como as pessoas que já têm vantagens tendem a receber ainda mais reconhecimento e oportunidades, enquanto aqueles que estão em desvantagem têm menos chances de serem notados e recompensados”. Para ingressar no PEIEX, as empresas precisam cumprir com alguns requisitos, tais como: CNPJ ativo e produto exportável, deste modo, as empresas que ainda não conseguiram desenvolver um produto exportável, ficam de fora do programa. Conforme já dito anteriormente, após a qualificação as empresas podem ser direcionadas a outras ações de internacionalização, porém esse encaminhamento é restrito ao cumprimento de algumas métricas de capacidade de internacionalização, muito ligado a concepção tradicional de meritocracia.

Promoção da internacionalização: é um objetivo-chave quando se trata de comércio e dos negócios internacionais, e uma estratégia importante para impulsionar o desenvolvimento econômico. A internacionalização de empresas brasileiras é fundamental, pois permite a diversificação de mercados e aumenta exponencialmente as oportunidades de negócios e a reduzindo dependência do mercado doméstico. Outro ganho, que devemos apontar é o da

promoção da inovação, o desenvolvimento tecnológico e a geração de empregos qualificados.

A internacionalização é um processo complexo que envolve aspectos estratégicos, operacionais e culturais. O PEIEX, oferece as empresas recursos valiosos e indispensáveis, tais como: análises de mercado específicos, apontamento de barreiras comerciais, informações sobre regulamentações internacionais, formação de preço para exportação e estratégias de marketing internacional. Toda essa capacitação e acesso a informação, contribui para uma tomada de decisão mais segura e eficiente. Falar da promoção da internacionalização, é reconhecer que não se trata apenas de vender produtos e serviços no exterior, mas de buscar estudar e compreender as nuances culturais, regulatórias e de mercado em cada país-alvo. Deste modo, o PEIEX contribui, seja por sua metodologia e também pela capacitação de sua equipe, para que as empresas desenvolvam essa compreensão e a pensar estratégias moldadas às especificidades de cada mercado.

Em outras palavras, a promoção da internacionalização de empresas não é mera questão de expansão geográfica, porém envolve também considerações sobre valores, ética e responsabilidade. A presente avaliação axiológica tenta cumprir papel fundamental de desmistificar a contribuição dos valores e especialmente desse em comento para a reflexividade necessária para que as empresas se internacionalizem de maneira responsável, respeitando os valores culturais locais e contribuindo de forma positiva para as comunidades em que operam. A combinação eficaz desses elementos pode levar ao sucesso e à sustentabilidade das operações internacionais das empresas

As questões de diversidade, gênero, empoderamento e sustentabilidade ainda são um pouco incipientes dentro do âmbito do programa. Na seleção das empresas para participarem do programa, não há nenhum critério que leve em consideração a diversidade, gênero, empoderamento ou sustentabilidade, ou seja, se cumprir os requisitos de admissão (CNPJ ativo e produto exportável) está dentro, ou seja, não há a preocupação de inserção de empresas que leve em consideração essas questões. No que diz respeito ao “produto exportável”, o programa possui núcleos de atendimento específico para alguns setores das exportações, tais como: agro, Mel, Proteína Animal, Lácteos, Cachaça, Algodão e Frutas Frescas.

Recentemente, em Março/2023, A Apex lançou o Compromisso Apex Brasil de Equidade de Gênero e implementou o programa Mulheres e Negócios Internacionais, porém não há nenhuma menção do compromisso de inserção de mulheres empreendedoras no PEIEX, da mesma forma, não há no critério de inserção das empresas a questão racial.

Porém, uma imagem no site nos chamou a atenção que foi na página do programa, haver uma foto reproduzindo um ambiente de qualificação onde podemos perceber a presença de duas pessoas negras, o que nos leva a crer que a agência até reconhece a necessidade da diversidade, porém na prática ainda não é uma realidade.

Figura 06 Logo PEIEX



Ao propor analisar os valores do PEIEX partimos da premissa de buscar entender como esses valores são traduzidos em práticas e resultados tangíveis. O escopo é assegurar que o programa esteja efetivamente promovendo a internacionalização de empresas brasileiras de maneira ética, inclusiva, sustentável e eficaz.

Em suma, relembro que as entradas a.2 e a.3 que já foram feitas, sendo que (a.2) esta entrada foi construída a partir da leitura e interpretação do PEIEX por seus atores, que me proporcionou condições para gerar uma matriz construída indutivamente. Já a (a.3) nesta entrada contamos com a contribuição de atores não envolvidos diretamente, mas que trpuxeram seus valores que nos ajudaram a finalizar a composição dessa matriz. Enfim, ao propor realizar uma avaliação axiológica do PEIEX, compreendemos ser necessário abarcar a partir das experiências vividas no dia a dia dos atuais atores, quais outros atores e materiais necessitam estar inseridos por estes fluxos de formulação de políticas públicas, fazendo com que neles caibam, dentro das fronteiras do campo de estudos, por mais reflexividade e menos racionalismos instrumentais, por mais uma visão sociocêntrica¹⁰ e menos estadocêntrica¹¹ e nas palavras de Peres (2020), de uma perspectiva centrada no debate sobre os melhores *fins* para uma política preocupada em imaginar outros *meios*.

Como resultado do esforço interpretativo, foram propostos 05 valores, ou categorias avaliativas que passo a partir sintetiza-los e discuti-los.

7.3 De que maneira o PEIEX contribui para a promoção da equidade entre as partes envolvidas nos processos de comércio exterior?

A promoção da equidade entre as partes envolvidas no comércio exterior é um ponto crucial para se perseguir e garantir relações comerciais justas e equitativas, deste modo, necessita que se envolva e crie condições em que todas as partes tenham oportunidades iguais de participar e se beneficiar do comércio internacional, independentemente de seu tamanho, poder econômico ou recursos disponíveis.

Quando se fala em promoção de equidade estamos tentando buscar a superação da perpetuação da desigualdade encontrada nos estudos decoloniais, na colonialidade do comércio exterior envolve reconhecer como as estruturas históricas de colonialismo e neocolonialismo ainda influenciam as relações comerciais globais. Uma das maneiras de perceber a colonialidade no comércio exterior é através da perpetuação das desigualdades econômicas, um dos sinais mais visíveis da colonialidade no comércio exterior é a persistente desigualdade econômica entre as nações. Países que eram antigas colônias muitas vezes enfrentam desafios econômicos, como dívidas enormes, falta de acesso a mercados globais em termos justos e dependência de commodities e isso gera nos países tidos como em desenvolvimento ou periféricos condições menos favoráveis de competitividade.

Assim o PEIEX é ator essencial na tentativa de se superar tais questões e buscar dar mais equidade de participação por parte das empresas brasileiras, uma vez que, independente do tamanho/porte da empresa qualquer empresa em suma pode participar, sendo ela micro, pequena, média ou grande e uma vez selecionada, todas passam pela mesma metodologia de capacitação, mas isto seria suficiente para se promover a igualdade de participação? Pela análise de algumas entrevistas vislumbramos que não, pois houve relatos diversos dessa questão apontada tanto pelos empresários quanto pela equipe gestora.

A entrevistada emp04 ao ser questionada se existem problemas ou gargalos a serem enfrentados pelo programa, nos deu a seguinte resposta:

“Assim, para te falar a verdade eu ainda não consegui chegar em um negócio, digamos assim, porque a gente teve reuniões com tradings e tal, mas eu senti assim é que o PEIEX poderia ter uma melhoria de trazer para a gente o importador, porque assim acaba que a trading, sei lá se não tem interesse, por que para mim não virou sabe, quando tive com as tradings não tive prosseguimento nenhum, buscar mesmo o individual para cada empresário, é no ramo de doce, hoje o maior importador de doce de banana, que é o meu caso, hoje é os EUA, então vou buscar, porque eu acho que vocês tem parâmetro para isso, buscar um possível importador, mas para cada área sabe”

A entrevistada se refere quanto a sua participação na rodada de negociação promovida pelo PEIEX, porém houve sentimento de frustração em relação a sua participação, pois relata sua dificuldade em estabelecer contato com importadores através das tradings, destacando a necessidade de uma abordagem mais direta e individualizada para os empresários participantes do programa. Outra entrevistada, relatou também insatisfação semelhante quanto da sua participação na rodada, que foi a entrevista emp02:

“ela não te abre portas ela simplesmente te dá uma noção do que que é, o abrir portas fica num segundo plano, com o que seriam com as, aqueles eventos onde eles trazem uma pessoa ou potencial importador e você vai lá e apresenta e leva e eles compram ou não a ideia, eu participei de uma rodada dessa que foi aqui em Goiânia, essa rodada ela foi, ela não tinha ninguém do meu setor que pudesse, eu não o público um possível cliente, então eu acho que deveria ser pois pensando que é uma política pública e a política pública tem que ter uma finalidade que é fazer a empresa que participou de exportar de qualquer forma, então eu acho o que deveria melhorar é a questão de procurar realmente um potencial comprador de uma forma estratégica, não estou querendo que faça meu serviço não, mas se é uma política pública para alavancar a exportação brasileira, num cenário de melhoria de verba federal, eu acho que deveria ter algo muito mais estratégico”

Tanto a entrevistada emp02 e emp04, relatam dificuldade enfrentada quanto a equidade de participação nas rodadas de negociação. A preocupação de ambas, indicam a influência das relações de poder e interesses econômicos no processo de exportação, o que o programa acaba por reproduzir nesse contexto. Os relatos expressam de que as tradings, sendo as intermediárias entre os empresários, potenciais exportadores e as traindings representando potenciais importadores, possam, esses últimos, não terem interesses em facilitar e dar condições para as exportações de todos os produtores, o que faz emergir questões sobre a equidade e a transparência tanto no processo de comércio internacional, refletido na experiência vivenciada pelas empresas participantes da rodada de negócios.

O entrevistado emp08 quando afirma que:

“eu acho que tem muitos empresários que chegam muito crus, então eu não sei se o programa é capaz de chegar no nível de competitividade da empresa, não sei se ele consegue chegar aí, por isso que eu falei na outra fala, PEIEX é muito introdutório”

Ou seja, que o PEIEX precisava avançar mais na capacitação e apoio as empresas para que as mesmas possam superar seus diferentes níveis de formação e estruturação. Essa fala do entrevistado é bem emblemática porque demonstra a incapacidade do PEIEX em conseguir superar, em certa medida, as desigualdades das empresas brasileiras, no que diz respeito a formação, frente o cenário de bruta competitividade vivenciada no comércio exterior.

A menção do entrevistado que empresários que "chegam muito crus" aponta que muitos empreendedores apresentam insuficientes capacidades e habilidades e até mesmo conhecimentos mínimos quando o assunto é exportação. Se observarmos esse aspecto com olhar cognitivo, certamente podemos interpretar com reflexo das condições socioeconômicas em que atuam, sugerindo possíveis lacunas no acesso à formação ou recursos. Quanto a dúvida sobre se o programa é capaz de elevar o nível de competitividade das empresas infere uma preocupação com os inúmeros desafios que as empresas vivenciam para se inserirem de forma competitiva no mercado internacional. Isso pode apontar para questões estruturais mais amplas, como infraestrutura inadequada, falta de acesso a mercados ou barreiras regulatórias.

Nos documentos institucionais da Apex, a expressão competitividade foi bem encontrada nos documentos institucionais, tais como, no Plano Estratégico 2020-2023, onde podemos destacar o objetivo estratégico 3:

"Ampliar a qualificação das empresas brasileiras e a sua competitividade para o mercado internacional:

"Diretrizes:

- Adequar o portfólio de qualificação e competitividade à necessidade de prontidão da empresa brasileira para o mercado internacional, nos diversos níveis de maturidade exportadora.
- Desenvolver produtos e serviços de qualificação, agregando ferramentas digitais, reduzindo o custo de atendimento, ampliando a base de empresas atendidas e garantindo a efetiva transferência de conhecimento."

Esse trecho em questão, reflete que o documento reconhece a importância de adotar estratégias de qualificação e competitividade às diferentes fases de maturidade exportadora das empresas, porém conforme relatado pelo entrevistado ainda existe uma complexidade a ser superada, em outras palavras, podemos inferir que exige uma ruptura epistêmica urgente que possa contribuir com o comércio exterior a partir de outras lentes cognitivas que vá ao encontro das necessidades das empresas em diferentes estágios de internacionalização e exportação.

Antes de finalizar essa análise, trago à baila trecho da entrevistada emp02 que relata seu sentimento de fracasso ao participar do programa: "De tempo perdido, de frustração capaz, porque você dedica horas assistindo aquelas aulas, você para suas atividades, você para fazer aquelas atividades, e depois não conseguir fazer alguma coisa". A frase, quando analisada no contexto **da promoção da equidade entre as partes envolvidas no comércio exterior** do Programa de Qualificação para Exportação (PEIEX), pode ser vista como um reflexo das

dificuldades enfrentadas por alguns participantes ao tentar aplicar o conhecimento adquirido, pelo fato de que, a dinâmica do comércio exterior é algo extremamente novo e cheio de inseguranças. No PEIEX, as empresas participantes investem tempo e esforço em capacitação, muitas vezes paralisando suas atividades rotineiras para se dedicar às aulas e atividades propostas pelo programa. No entanto, quando esse investimento não resulta em melhorias práticas ou em avanços concretos para as empresas, surge a frustração mencionada na frase.

Essa experiência de "tempo perdido" pode estar associada a desafios sistêmicos que o PEIEX enfrenta para garantir equidade entre as empresas envolvidas no comércio exterior. Muitas vezes, pequenas e médias empresas, ou aquelas situadas em regiões menos favorecidas, enfrentam barreiras estruturais maiores — falta de infraestrutura, acesso limitado a mercados ou recursos financeiros — que não são superadas apenas pela capacitação. Mesmo após horas dedicadas ao programa, elas podem encontrar dificuldades em implementar as lições aprendidas, resultando em frustração.

Do ponto de vista dos estudos críticos, a promoção da equidade no PEIEX exige mais do que oferecer conteúdo e capacitação técnica. Implica em reconhecer as desigualdades estruturais que as empresas enfrentam e ajustar as políticas públicas para fornecer suporte mais efetivo e personalizado, considerando as realidades diversas dos participantes. Sem esse enfoque crítico, o programa pode perpetuar frustrações e reproduzir desigualdades, beneficiando mais as empresas que já estão em condições mais favoráveis, em vez de promover uma verdadeira equidade no comércio exterior.

Concluindo este é um instrumento que promove uma inserção no circuito econômico globalizado mas sem problematizar de forma mais assertiva o locus de subdesenvolvimento que nos cabe, pois isso implica a necessidade de políticas públicas mais abrangentes e profundas que abordem as raízes estruturais da desigualdade e do subdesenvolvimento e ainda indica uma lacuna na abordagem crítica das políticas públicas, por não considerar criticamente as desigualdades estruturais, os diversos níveis de padrões de dependência econômica e outras características que influenciam o subdesenvolvimento em nosso país.

7.4 De que maneira o PEIEX promove de um quadro epistêmico que reconheça as diferentes lógicas das partes envolvidas no comércio exterior?

Para se responder à essa questão, isso requer a análise crítica e investigar as relações de poder subjacentes ao quadro epistêmico promovido pelo PEIEX. Para tanto investigamos como

o programa aborda questões de diversidade, igualdade de gênero, poder no contexto do comércio exterior. Por exemplo, o programa pode favorecer certos atores ou setores em detrimento de outros, perpetuando assim desigualdades existentes.

A ruptura epistêmica necessária para que possamos contribuir com o comércio exterior a partir de outras lentes cognitivas. A racionalidade liberal das trocas comerciais, que subjuga economia menores, que desqualifica outros saberes e racionalidades ancorada nessa ideia liberal de como somente tivéssemos um modo de pensar, teria que sair desse cálculo econométrico, um pouco que falava a teoria da dependência. A racionalidade proposta do PEIEX, não passa por identificar qual a racionalidade presente nas empresas atendidas, a dimensão econômica e monetária não é a única, as relações econômicas não são somente monetárias.

Karl Polanyi, em seu livro "A Grande Transformação" (1944), explora a interação entre economia e sociedade ao longo da história. Ele destaca a ideia de que a economia não deve ser considerada isoladamente, mas sim como parte integrante de um sistema social mais amplo. Polanyi argumenta que a tentativa de colocar a economia totalmente fora do controle social pode levar a consequências negativas.

Nesse contexto de Polanyi, isso se relaciona à ideia de que as relações sociais têm uma dimensão não apenas de troca comercial, mas também de reciprocidade e redistribuição. Polanyi argumenta que as economias tradicionais eram moldadas por princípios sociais e culturais, e a ideia de dívida desempenhava um papel crucial nessas sociedades. Exatamente ancorado nessa perspectiva de ter outros olhares para além do econômico, foi perguntado nas entrevistas a seguinte pergunta: Você acredita que o Peiex pratica os seguintes valores: diversidade, igualdade de gênero, poder? Metade dos entrevistados disse que achava que sim e a outra metade se mostrou indiferente a questão. Tivemos uma resposta que ilustra bem nosso argumento em análise, que foi o entrevistado 06 emp, que disse: **“Essa conversa de diversidade, igualdade de gênero, empoderamento é uma balela, o que tem haver o PEIEX com isso, essa é uma pergunta ridícula”**, (*grifo nosso*) ou seja, expressa bem a dificuldade dessa ruptura por parte até mesmo dos empresários.”

Essa mesma pergunta foi feita a gestora do programa, a entrevistada gest01, e obtivemos a seguinte resposta:

“Acredito que em diferentes níveis, do jeito que ele está estruturado atualmente acredito que o empoderamento seja o mais desempenha, porque as empresas e os empresários tem na maioria das vezes e de ambos os gêneros no caso da diversidade, eles tem uma alta estima baixa para eles conseguirem acessar novos mercados, exportar, então eu acho que o programa trás muito empoderamento é em relação a igualdade de gênero é eu vejo que é uma pauta que tem sido trazida mais recentemente pela Apex Brasil e a gente ainda não institucionalizou isso no PEIEX”.

Ou seja, o final da frase da gestora corrobora o nosso argumento ao afirmar que esses valores por mais que de uma forma indireta, ainda não institucionalizou a prática desses valores no PEIEX. A Apex criou em Março de 2023 um programa voltado exclusivamente às mulheres exportadoras, isso já exemplifica a fala da gestora dessa institucionalização ainda recente dentro da Apex, mas que não se reverberou para dentro do PEIEX.

Enfim, o instrumento não problematiza diretamente os desequilíbrios estruturais e as assimetrias de poder no comércio internacional, mas no conjunto percebe-se que reproduz dinâmicas desiguais, o que implica que ele não reconhece a complexidade das relações globais; pelo contrário, ele impõe uma lógica de subalternidade que é excludente.

7.5 De que maneira o PEIEX incentiva produtos e processos orientados ou que respeitem a diversidade cultural, econômica e sobretudo de sustentabilidade dentro de um projeto de desenvolvimento sustentável?

Analisando as diretrizes e objetivos do programa, de maneira geral, podemos inferir que sim, o programa incentiva produtos e processos orientados, que respeitem a diversidade cultural, econômica e sustentabilidade, porém não há um projeto de desenvolvimento sustentável com olhar mais crítico.

O próprio processo de seleção das empresas já é uma primeira peneira, filtrando aqueles que conseguem se adaptar às normas estabelecidas, perpetuando assim as hierarquias existentes. No site do programa, em consulta realizada em 23/07/2023¹⁰, extraímos o seguinte trecho sobre quem pode participar do programa:

Quem pode participar?

O Programa de Qualificação para Exportações é direcionado para empresas que nunca exportaram ou são iniciantes (já exportou algumas vezes ou exportou de forma indireta, por exemplo).

As empresas que atendem aos seguintes critérios podem participar do PEIEX:

- a) Empresas com CNPJ ativo e produto e/ou serviço exportável. Ou seja, ter produtos ou serviços com diferenciais competitivos, por exemplo: inovação, **sustentabilidade**, **brasilidade**, design, **saudabilidade**, preço, qualidade, e que cheguem a mercados internacionais a tempo de serem vendidos e consumidos (recomendação de, no mínimo, 1 ano de validade).
- b) Empresas que desejam se qualificar para exportação e tenham condições de aumentar sua produção ou dedicar parte dela para atender clientes internacionais;

¹⁰ APEXBRASIL. ApexBrasil esclarece dúvidas sobre o Programa de Qualificação para Exportação (PEIEX).Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/br/pt/conteudo/noticias/apexbrasil-esclarece-duvidas-sobre-o-programa-de-qualificacao-pa.html>. Acesso em 23/07/2023

- c) Empresas que tenham possibilidade de adaptar seus produtos, caso os clientes internacionais solicitem;
- d) Empresas que tenham disposição para implementar melhorias em sua gestão, caso isso seja uma condição para exportar;
- e) ¹¹Empresas que tenham recursos financeiros para investir na exportação (ou concordem em exportar de forma indireta);
- f) Outros requisitos também poderão ser avaliados, a depender do setor, produto ou serviço da empresa.

Observamos que os critérios postos, apesar de incluírem critérios importantes, como sustentabilidade, brasilidade e saudabilidade, porém há critérios de reprodução da colonialidade e que não rompem estruturas de poder, notadamente os itens b, c, e, ou seja, os critérios não apontam possibilidades para as empresas que não tenham recursos financeiros para investir na exportação, por exemplo.

Quanto a metodologia dos processos orientados dentro do programa, de formação e qualificação, a crítica a ser feita é a falta de olhar cognitivo capaz de identificar lacunas específicas de formação das empresas selecionadas, pois todas recebem a qualificação com os mesmos temas, que são num total de 28 (vinte e oito) que vão desde a captação de prováveis compradores, a registro da marca, documentações e etc. O entrevistado emp07, apresentou uma crítica que vem de encontro ao que estamos apontando, segundo o mesmo:

Além dessa parte híbrida de interação física complementar uma forma de engajar mais a equipe porque na cadeira que eu estou sentado hoje de responsável pela empresa, eu entendo sim da importância do programa, mas gostaria que as outras pessoas da equipe tivessem experiência maior, além do que é claro que a gente explica, mas vindo dos responsáveis do PEIEX vai complementar a ênfase que a gente dá junto a equipe, então eu sugiro assim um ponto de melhora uma ênfase maior para a importância do programa em linhas gerais junto a equipe participante

Quanto ao projeto de desenvolvimento sustentável do programa, a teoria do decrescimento pode contribuir de várias maneiras ao introduzir uma perspectiva crítica que leva em consideração os limites ambientais, as desigualdades sociais e por fim a necessidade de um modelo econômico mais equilibrado e sustentável, apostando no desafio ao paradigma econômico convencional, e abarcando a construção de uma economia alicerçada na busca de melhorias qualitativas e não em crescimento quantitativo. A noção de desenvolvimento ainda é muito atrelado a crescimento econômico. Na análise das entrevistas realizadas, houve a predominância da ideia de que o PEIEX gera desenvolvimento econômico e não uma perspectiva que vá além do econômico. Foi feita aos entrevistados a seguinte pergunta: " Você

acredita se o Peiex é capaz de gerar desenvolvimento? Como?” e obtivemos apenas de um entrevistado a noção de desenvolvimento também atrelado ao social, todos os demais apresentaram concepções meramente econômicas. O entrevistado emp07, ao ser questionado disse:

“Com a ferramenta dessa qualificação a nossa empresa se torna mais apta a exportar, estando mais apta a exportar ela vai gerar mais emprego e desenvolvimento sócio econômico, por isso que escolhi desenvolvimento sócio econômico que é o que toda empresa precisa oferecer para a sociedade.”

Já as demais respostas foram no sentido de reforçar a idéia de desenvolvimento basicamente pelo viés econômico meramente, conforme podemos corroborar no trecho da entrevista da gestora gest01:

Sim. Acredito é a gente tem tido esse feedback empiricamente das regiões que a gente passa, principalmente de um ciclo para outro, quando o PEIEX vai é fica os dois anos que são previstos e depois de um tempo retorna, o cenário econômico daquela região já é diferente e a gente vê que as empresas que passam pelo PEIEX mesmo que elas não exportam elas melhoram suas práticas de mercado que é desenvolvimento também.”

Outra fala bastante interessante foi da entrevistada epist02 que ao ser perguntada se o PEIEX é capaz de gerar desenvolvimento fez a seguinte resposta:

“As políticas públicas, se a gente pudesse definir política pública de comércio exterior que é um conceito que não é muito consolidado, é uma política que depende de outras políticas, por exemplo se eu for exportar produtos agrícolas, vou precisar de uma política agrícola, se eu exportar produtos industriais vou depender de políticas industriais, vou precisar de política cambial. Quando é uma política que começa a movimentar agentes, as empresas e cada uma delas vai ter que demandar coisas, é isso vai no longo prazo trazer desenvolvimento econômico, porque se for desenvolver o registro de marcas que é algo que já avançamos com o Protocolo de Madri, mas teve países que não adentraram, porém nós tendo marcas reconhecidas lá fora vai potencializar nossas vendas, vai trazer recursos e esses recursos para as empresas e esse recurso podem se transformar a realidade dos trabalhadores e do seguimento do país, no primeiro momento as exportações trazem crescimento econômico, aumento do PIB, para ela trazer desenvolvimento vai depender de uma série de mudanças, tipo spillover dessas alterações”

A contribuição desse trecho da entrevistada professora universitária, da comunidade epistêmica foi muito positiva, no sentido de trazer para nossa análise a concepção de que os estudos em políticas públicas em comércio exterior são recentes e ainda não consolidado e que as políticas de comércio exterior sempre vão depender de outras políticas para que consigam avançar e que para as exportações possam trazer desenvolvimento para além do crescimento

econômico e aumento do PIB, essas políticas de comércio exterior vão depender de uma série de mudanças tipo spillover, ou seja, é preciso pensar o comércio exterior com outras lentes que consigam abarcar uma série de questões envolvidas e perspectivas que os estudos críticos em políticas públicas podem oferecer.

Quando a entrevistada fala que a política pública em comércio exterior é “política que depende de outras políticas” essa fala reconhece a natureza complexa e interdependente das políticas públicas, especialmente no comércio exterior, destacando que uma política de comércio exterior não atua de maneira isolada, mas depende de outras políticas setoriais, como agrícola, industrial e cambial. Isso reflete uma visão realista, pois a competitividade internacional de um país está intimamente ligada à coordenação dessas várias políticas. Por exemplo, exportar produtos agrícolas exige uma política agrícola robusta que garanta qualidade, sustentabilidade e eficiência de produção; da mesma forma, a exportação de produtos industriais depende de políticas que incentivem inovação, desenvolvimento tecnológico e infraestrutura adequada. Além disso, as políticas cambiais afetam diretamente a viabilidade econômica das exportações e importações, já que variações na taxa de câmbio influenciam os custos e a competitividade dos produtos no mercado global.

Essa visão de interdependência é central nos estudos críticos de políticas públicas, que defendem que as políticas devem ser vistas como processos dinâmicos e inter-relacionados. Em vez de tratar cada política como uma entidade separada, os estudos críticos sugerem que é preciso considerar como diferentes políticas interagem e geram efeitos sinérgicos ou até mesmo contraditórios. Além disso, essa abordagem crítica questiona como a configuração dessas políticas pode reproduzir desigualdades ou favorecer determinados grupos econômicos e sociais. Portanto, a frase traz à tona um aspecto essencial da formulação de políticas: a necessidade de uma governança integrada e uma visão estratégica que leve em conta os múltiplos fatores que afetam o comércio exterior.

O Programa de Qualificação para Exportação (PEIEX), contudo tenha por escopo essencial impulsionar o desenvolvimento econômico através da elevação dos números da atividades de exportação das empresas no país, levanta uma série de críticas ao se avaliar sua capacidade de ser mola propulsora do desenvolvimento mais abrangente que vá além das métricas estritamente econômicas. Uma das principais críticas refere-se à possível falta de uma perspectiva holística e integrada no que diz respeito aos impactos sociais e ambientais. Em diversas entrevistas foi apontado o foco excessivo na capacitação empresarial, que não é algo menos importante, mas isso pode negligenciar aspectos como responsabilidade social corporativa e práticas sustentáveis. Como já apontamos pensar o desenvolvimento econômico

dissociado de preocupações sociais e ambientais, indubitavelmente resulta em externalidades negativas, especialmente desigualdades acentuadas e impactos ambientais prejudiciais.

Os documentos institucionais corroboram nossos argumentos, uma vez que analisando o Relatório de Gestão 2021, a palavra “desenvolvimento” é citada inúmeras vezes, porém todas atrelando o desenvolvimento pautado em crescimento econômico, alguns até relacionam com o desenvolvimento sustentável, mas de forma muito genérica. Podemos exemplificar com o seguinte trecho:

“Seu amplo portfólio de serviços inclui, além da promoção comercial, a internacionalização de empresas, a atração de investimentos estrangeiros, a qualificação empresarial e a inteligência de mercado. Sempre com o objetivo de impulsionar pequenos, médios e grandes negócios, em apoio às políticas de **desenvolvimento**, englobando setores da indústria, agropecuária e serviços.” (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2021).

Em suma, inferimos a importância do PEIEX possuir uma abordagem mais abrangente e equilibrada, assumindo as questões éticas, ambientais e sociais, são necessárias para instrumentalizar que o desenvolvimento possa ir além dos números econômicos, de metas quantificáveis, de quantidade de empresas atendidas e possa promover uma prosperidade que seja inclusiva para todos que diretamente ou indiretamente possam ser beneficiados pelo programa.

7.6 De que maneira o PEIEX promove uma lógica de cooperação comercial internacional que privilegie os países mais próximos, com menor impacto ambiental?

A princípio, podemos pensar que decréscimo e comércio exterior são antagônicos, mas exatamente a cooperação internacional, pode ser o fio condutor de se mirar ao revés e entender que o decréscimo pode direcionar uma abordagem mais colaborativa e cooperativa entre os países, especialmente para enfrentar desafios globais, tais como: pobreza, mudanças climáticas e sustentabilidade, de forma a proporcionar ao comércio exterior menos dependente das estruturas econômicas imperialistas.

No cenário global pós Segunda Guerra Mundial, a cooperação foi o principal instrumento encontrado pelos países para a persecução da reconstrução dos países arrasados pela guerra, bem como, forma de elevar os padrões de consumo global, o que era extremamente necessário naquele momento. Foram criadas organizações internacionais, algumas das quais perduram até os dias atuais, que tiveram o objetivo de criar melhores condições para que todos os países pudessem de alguma forma não só participar, mas obterem os lucros das trocas

comerciais internacionais. Porém, neste estudo, o que nos importa é de que forma a cooperação internacional pode ser mecanismo de superação das relações de poder e as hierarquias globais e alavancando as oportunidades de desenvolvimento para os países em desenvolvimento.

A cooperação internacional promovida pela Apex Brasil possui uma visão bem global de atuação tendo atualmente 10 escritórios regionais no exterior, são eles: Dubai, Johannesburgo, Tel Aviv, Miami, São Francisco, Pequim, Xangai, Bogotá, Bruxelas e Moscou). Considerando que esses escritórios regionais servem como plataformas para facilitar o comércio e as parcerias comerciais entre o Brasil e outros países, partindo da premissa de menor impacto ambiental dessas trocas comerciais brasileiras, seria pertinente que a Apex priorizasse estratégias de comércio com países mais próximos, especialmente latino-americanos, para se reduzir a pegada ambiental das operações comerciais e minimizando o transporte e as emissões de carbono associadas, uma vez que, conforme apontado, a Apex possui apenas 01 escritório na América do Sul e 02 na América do Norte.

Podemos inferir que o APEXBrasil, não tem como objetivo central promover explicitamente uma lógica de cooperação comercial internacional que privilegie países mais próximos ou que minimize o impacto ambiental, embora essas questões possam estar tangencialmente ligadas ao programa, dependendo das estratégias adotadas por cada empresa e das orientações políticas mais amplas. No entanto, o estímulo à cooperação comercial com países mais próximos e a consideração dos impactos ambientais não são, por definição, parte central de suas diretrizes.

Porém, para que o programa promova explicitamente lógicas de cooperação regional ou ambientalmente sustentáveis, seria necessário um redirecionamento intencional de suas políticas e objetivos, com maior ênfase em práticas de comércio justo, redução da pegada de carbono nas exportações e fortalecimento da cooperação Sul-Sul, por exemplo. Integrar esses princípios de maneira mais robusta ao PEIEX poderia contribuir para um comércio exterior mais equilibrado e alinhado com os objetivos de sustentabilidade e cooperação regional, algo que recomendamos ao considerar o papel do comércio internacional na promoção de justiça econômica e ambiental.

Essa estratégia de operações comerciais internacionais com países mais próximos geograficamente, também é conhecida como Nearshoring, que especialmente no pós-pandemia tem sido adotado por grande parte dos países, notadamente pelos graves problemas logísticos e de gestão da cadeia de suprimentos enfrentados globalmente durante a pandemia.

A questão do impacto ambiental não foi abordado por nenhum dos entrevistados.

7.7 De que maneira o PEIEX explicita as lógicas que subjazem o instrumento, cujos valores não são neutros?

O PEIEX, assim como qualquer programa de políticas públicas, se fundamenta e norteia tendo por base a lógicas e valores que não são neutros, mesmo que nem sempre seja declarado isso de forma direta. Mesmo que o PEIEX seja apresentado como um instrumento técnico e de capacitação empresarial para fomentar a internacionalização das empresas brasileiras, ele está imerso em um conjunto de premissas e objetivos que refletem escolhas políticas, econômicas e ideológicas.

Os estudos críticos em políticas públicas defendem que nenhuma política pública é neutra, pois as decisões sobre quais objetivos serão promovidos, quais setores receberão apoio e que tipos de empresas serão priorizadas refletem valores subjacentes. No caso do PEIEX, os valores implícitos incluem a promoção de uma inserção competitiva do Brasil no mercado global, a ênfase no crescimento econômico através das exportações e o fortalecimento da capacidade empresarial como motor de desenvolvimento. Esses valores estão alinhados com uma lógica de mercado que privilegia a competitividade internacional, a inovação e a eficiência, muitas vezes em detrimento de outras questões, como justiça social, equidade regional ou sustentabilidade ambiental.

Quando pensamos em realizar uma análise crítica de instrumentos de política pública, é crucial levar em consideração alguns critérios que possam ajudar na avaliação para além meramente da eficácia e eficiência, mas também possíveis limitações e implicações não intencionais e que sejam capazes de proporcionar insights adequados do desempenho e impacto dos instrumentos.

À gestora do programa, a entrevistada 01 gest, foi realizada a seguinte pergunta:

“Existem ações para avaliação e monitoramento das ações do PEIEX? E quais as dificuldades encontradas dentro desse cenário de avaliação e monitoramento?” Tendo a seguinte resposta: Sim! A gente tem instrumentos na APEX Brasil de acordo com os contratos de gestão é o PEIEX ele tem metas de números de empresas que devem ser capacitadas e também a gente mede a quantidade dessas empresas que são atendidas, quantas delas passam a exportar ou iniciam suas exportações depois de passar pelo PEIEX. Mas uma dificuldade que a gente tem sentido nesse monitoramento e está buscando dinamizar isso, mas é uma pauta difícil mesmo, são as exportações de serviço e são as exportações de forma indireta que é quando a empresa exporta através de uma comercial exportadora, de uma trading, no caso dessas empresas, caso elas exportem a gente não tem como monitorar, a gente não mede com dados, mas somente com o relato das empresas de caso de sucesso, então é um ponto na mensuração do PEIEX que ainda a gente precisa aprender como realiza.”

O instrumento de avaliação e monitoramento apresentado pela gestora na entrevista não

aponta qualquer menção instrumentos de análise do programa que leve em consideração aspectos sociais, de gênero ou raça, por exemplo.

O Plano Estratégico da APEX de 2020 a 2023 é o principal instrumento de gestão da agência, pois traça seus principais objetivos e diretrizes estratégicas. Para o alcance dos Objetivos Estratégicos, as metas foram definidas seguindo a seguinte classificação: Meta Quantitativa e Meta Projeto. Em todos os objetivos estratégicos analisados não identificamos nenhum que tivesse a preocupação com questões sociais, de gênero ou raça, ou seja, mais um documento que demonstra com clareza a ausência de inserção de novos atores que não conseguem se encaixar na “caixinha” proposta pela agência.

Portanto, a crítica a programas como o PEIEX não está apenas na execução técnica, mas também na necessidade de tornar transparentes os valores que orientam suas ações e, potencialmente, submeter essas lógicas a uma avaliação crítica. Ao explicitar essas lógicas e reconhecer que os valores que sustentam o programa não são neutros, abre-se espaço para questionar quais interesses estão sendo promovidos e se o programa, de fato, está contribuindo para um comércio exterior mais inclusivo e sustentável, ou se está reforçando estruturas de poder já existentes.

7.8 Síntese Avaliativa

Os critérios avaliativos, apresentados no capítulo anterior, que guiaram a análise revelaram questões de desconexão valorativa entre a teoria explícita do programa e os atores responsáveis por sua implementação, bem como, pelos partícipes do programa, ou seja, os empresários. Para que possamos analisar os instrumentos do PEIEX à luz dos estudos críticos em políticas públicas, alguns questionamentos podemos fazer ao acesso, equidade, visto que, não identificamos que haja medidas específicas para garantir a inclusão de empresas de diferentes perfis, por exemplo, empresas comandadas por mulheres, negros ou da comunidade LGBTQAPN+. Apesar de que, desde Março/2023 já há um documento expressando a preocupação da ApexBrasil em ter ações específicas para a inclusão das mulheres, essa ação ainda não está presente do PEIEX, ou seja, já é um movimento importante na direção da inclusão.

Quanto a eficácia na capacitação, não identificamos também, que o programa oferecido é adaptado às necessidades específicas das empresas, não as capacitando a partir de uma colonialidade do saber, onde todos teriam o mesmo nível de conhecimento. Recorrendo aos postulados da Multiatorialidade, seria fundamental avaliar a participação das empresas

participantes na definição e avaliação das estratégias do PEIEX. Avançar no sentido de articulação do programa com outras políticas públicas relacionadas ao comércio exterior e desenvolvimento.

O programa reflete e perpetua certas visões de mundo, interesses e relações de poder que podem influenciar as políticas e práticas relacionadas à exportação. Essa compreensão crítica é crucial para avaliar e potencialmente reformar o PEIEX, garantindo que suas políticas e programas estejam alinhados com objetivos democráticos, equitativos e sustentáveis. O PEIEX é um instrumento que promove a inserção do Brasil no circuito econômico globalizado, mas sem problematizar de maneira mais assertiva o lugar de subdesenvolvimento que ocupamos. Isso demanda políticas públicas mais abrangentes e profundas, capazes de enfrentar as raízes estruturais da desigualdade e do subdesenvolvimento. Além disso, revela uma lacuna na abordagem crítica dessas políticas, ao não considerar de forma adequada as desigualdades estruturais, os diferentes níveis de dependência econômica e outras características que influenciam o subdesenvolvimento no país.

O instrumento não aborda diretamente os desequilíbrios estruturais e as assimetrias de poder no comércio internacional, e acaba por reproduzir dinâmicas desiguais. Isso significa que ele não reconhece a complexidade das relações globais; ao contrário, reforça uma lógica de subalternidade que acaba sendo excludente. Tais como, ao exigir do provável empresário de participar do programa que já tenha produto exportável, pode retirar do programa a participação daqueles que tem o projeto de um bom produto, mas que não tenha os recursos próprios para desenvolver o produto.

Algo muito recorrente nas entrevistas realizada com os empresários, foi a queixa de que o programa é muito teórico, necessitando de uma abordagem que tente aproximar mais as empresas da realidade do comércio exterior, a simples elaboração do plano de exportação, não consegue fazer com que as empresas se sintam seguras para efetivamente atuar no cenário internacional.

Defendo que a avaliação em políticas públicas em comércio exterior deve ampliar seus horizontes e possibilidades investigativas para a assunção de outras dimensões para além da econômica. Os resultados desta avaliação apontam para uma insuficiência do PEIEX como um instrumento decolonizador e transversal no sentido de uso e exploração dos recursos (que não são somente econômicos). Ele possui uma potência latente que poderia ser muito melhor explorada.

O PEIEX desempenha papel fundamental na promoção da cultura exportadora e no crescimento econômico das empresas participantes. Porém, desafios significativos

permanecem, especialmente em termos de engajamento, suporte pós-programa, maior equidade com as empresas de micro e pequeno portes e a incorporação de valores como a diversidade e igualdade de gênero, por exemplo. Para finalizar avançar com a noção de desenvolvimento que não seja pautada exclusivamente como crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), números e cifras, mas que também possa levar em conta outras variáveis que possam promover a redução das desigualdades, mensurar os reais ganhos de qualidade de vida, bem-estar e a preservação dos ecossistemas.

8. CONCLUSÃO

O escopo central dessa tese, portanto, foi o de trazer os estudos críticos para o campo dos estudos em comércio exterior, fazendo o convite a esse conhecimento de forma mais ampla do que domina o campo atualmente. Os estudos críticos podem trazer uma perspectiva valiosa para o campo em estudo, implicando em pressupostos adequados na análise das dimensões sociais, políticas e econômicas do comércio exterior de maneira mais profunda e crítica.

A presente pesquisa avaliativa axiológica do Programa de Qualificações a Exportação PEIEX, promovido pela Agência de Promoção das Exportações e Investimentos (APEX BRASIL), no núcleo operacional de Goiás (2020-2022), revela uma lacuna significativa na abordagem orientada por valores. E buscou contribuir no necessário preenchimento desta lacuna.

A partir do momento que identificamos a lacuna de pesquisa no campo e a necessidade de avançar nos estudos críticos em políticas públicas tendo como objeto o PEIEX, realizamos pesquisa social e avaliação discursivo-axiológica (BOULLOSA, 2019; 2024) que estabelece como lente cognitiva das discussões os valores e apresenta como caminho metodológico a construção de duas matrizes valorativas, normativo valorativa e indutivo valorativa.

Conforme já foi demonstrado, a primeira trabalha com os valores implícitos e explícitos, construídos a partir da reconstrução dos argumentos que objeto tem sobre si mesmo, que os atores centrais tem sobre o objeto e que a comunidade, neste caso, a comunidade epistêmica tem sobre o objeto. A outra traz em seu bojo, uma matriz conceitual que irá conformar as lentes avaliativas que guiaram o processo avaliativo do pesquisador.

Observa-se a escassez de trabalhos acadêmicos ou profissionais que assumam uma dimensão avaliativa discursiva axiológica, especialmente no contexto do comércio exterior, tradicionalmente interpretado como uma atividade essencialmente técnica. Ao reconhecer o comércio exterior como um elemento crucial para o desenvolvimento, argumenta-se que a avaliação de políticas públicas nesse setor deve ampliar seus horizontes investigativos para além da dimensão econômica.

Reconhecemos a complexidade, que é viva, e está em movimento, que esta avaliação assumiu, porém se tornou importante avalia-lo com essa visão crítica, de repensar o papel dos diversos atores, que abordei os desafios e as contradições postas às políticas públicas do comércio exterior e mais especificadamente ao PEIEX. Trouxe os postulados da

Multiatorialidade, no âmbito das políticas públicas, as contribuições dos estudos decoloniais, bem como, da teoria do decrescimento, para nos ajudar a compreender os limites postos ao crescimento. A própria noção de instrumento para nos ajudar a compreender quais os caminhos possíveis para cooperação e não a competição pura e simples. Enfim, lidar de frente com esses problemas, com vistas a desnudar o PEIEX para ajudá-lo a melhorar

Utilizando a avaliação axiológica, situada no campo das políticas públicas e informada pelos estudos críticos e pelos postulados da Mirada ao Revés, além das contribuições dos estudos decoloniais e da teoria do decrescimento, a pesquisa empregou entrevistas semiestruturadas, análise de discurso de documentos e observação como métodos. O modelo discursivo-axiológico aplicado à avaliação do PEIEX baseia-se em duas matrizes: a matriz normativo-valorativa, relativa aos valores iniciais da avaliação, e a matriz indutivo-valorativa, relativa ao objeto avaliado. A dinâmica avaliativa é conduzida pela tensão comparativa entre essas duas matrizes, construídas a partir do objeto de avaliação e dos conceitos que exploram as premissas valorativas.

Após a investigação do processo de execução do PEIEX e a compreensão das dinâmicas relacionais entre seus atores, concluímos que o programa reflete e perpetua certas visões de mundo, interesses e relações de poder, influenciando políticas e práticas relacionadas à exportação. Este trabalho propõe um diálogo inovador entre a teoria dos estudos decoloniais, a teoria do decrescimento e os estudos críticos em políticas públicas no comércio exterior, contribuindo para a expansão do entendimento e das abordagens avaliativas no campo.

Em suma, a presente tese, ao desvelar as dinâmicas valorativas subjacentes ao PEIEX, aponta para a necessidade de uma abordagem crítica contínua no campo das políticas públicas voltadas ao comércio exterior. Nesse sentido, este trabalho não só revela lacunas e contradições nas políticas avaliadas, mas também sugere a construção de uma agenda de pesquisa que não se limite à avaliação técnica e econômica. Propomos que as futuras análises de políticas públicas, especialmente no comércio exterior, integrem uma perspectiva mais ampla, que contemple dimensões como sustentabilidade, justiça social e a relação entre poder e desigualdade global. Além disso, é fundamental que essas políticas incorporem uma lógica de cooperação que considere os desafios ambientais e as dinâmicas de dependência, em vez de perpetuar a competição e a subalternidade no cenário global. Por fim, esperamos que este trabalho inspire outras pesquisas a adotar a lente axiológica para avaliar políticas públicas e que isso resulte na formulação de intervenções mais justas e equitativas, capazes de promover um comércio exterior mais inclusivo e sustentável para o Brasil.

E por fim, reforçar que com este trabalho desejo contribuir com uma nova agenda de

pesquisa para a avaliação no Brasil, com o escopo de desenvolvê-la pautada numa compreensão reflexiva de si mesma, enxergando-a como um campo de práticas e conhecimentos e compreendendo ser necessário abarcar a partir das experiências vividas no dia a dia dos atuais atores, e tentando demonstrar quais outros atores e materiais necessitam estar inseridos por estes fluxos de formulação de políticas públicas, fazendo com que neles caibam, dentro das fronteiras do campo de estudos, por mais reflexividade e menos racionalismos instrumentais, por mais uma visão sociocêntrica e que possamos avançar no debate de uma perspectiva centrada nos melhores fins e alcance outros meios possíveis.

9. REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. **O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos.**

Tradução de Tadeu Bre-da. São Paulo: Autonomia Literária, 2016. 257 p

ALCADIPANI, Rafael. DAVEL, Eduardo. **Estudos Críticos em Administração: A Produção Científica Brasileira nos anos 1990.** RAE. Vol. 43. nº 4. 2003

ANDRADE, J. VALADÃO, J. **Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoriado ator-rede: tecnologia social e a educação no campo em Rondônia.** Rev. Adm. Pública vol.51 no.3 Rio de Janeiro May/June 2017.

APEX BRASIL. **Relatório de Gestão**, 2020.

APEX BRASIL **Planejamento Estratégico**, 2020/2023 2ª Revisão, 2020.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (Org.). **Pierre Bourdieu: sociologia.** São Paulo: Ática, 1983a. p. 122-55

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. Brasília. **Publicações da Escola da AGU**, 2019.

BOULLOSA, Rosana de Freitas Para onde tem nos levado a pandemia? Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. **Revista NAU Social** - v.11, n.21, p. 441 – 456 Nov 2020 / Abr 2021

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Introdução à Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. In: Boullosa, R.F. & Araújo, E. T. (2009). **Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais.** 1. ed. Curitiba:IESDE. v. 1000. 262p, 2009.

BOULLOSA, Rosana de Freitas Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**, São Paulo. v. 28, n.3, p. 68-86, dez. 2013

BOULLOSA, Rosana de Freitas . Gestão Social e Avaliação. In: João Martins de Oliveira Neto; Jeová Torres Silva Junior. (Org.). **Gestão Social.** 1ed. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS, v. 1, p. 267-288, 2018.

BOULLOSA, Rosana de Freitas ; OLIVEIRA, Breyner; ARAÚJO, Edgilson T.; GUSSI, Alcides. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Aprovado pela Revista da Rede Brasileira de Monitoramento.** In press.

BOULLOSA, Rosana de Freitas ; PERES, Janaína Lopes Pereira. **Análise e elaboração e gestão de programas e projetos de desenvolvimento socioterritorial.** Salvador:

UFBA, Escola de Administração, 2020.

BOULLOSA, Rosana de Freitas ; PERES, Janaína Lopes Pereira ; BESSA, Luiz Fernando Macedo. Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. **Revista Organizações & Sociedade**, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. In press.

CARNEIRO, Adriana Soares de Moura. A nova lex mercatoria e a arbitragem: breves reflexões acerca da dinâmica do comércio internacional e da lei-modelo da UNCITRAL. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife** - ISSN: 2448-2307, v. 91, n.2, p.131-150 Set. 2020. ISSN 2448-2307. <Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/248194>>

CORDEIRO, Marinês. Domingues. **Ciência e valores na história da fissão nuclear: potencialidades para a educação científica**. Tese (Doutorado em Educação Científica e Tecnológica). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

DOURADO, N. **O Paradigma Do Bem Viver: Do Desenvolvimento Alternativo à Alternativas ao Desenvolvimento**. Revista Contraponto, [S. l.], v. 6, n. 2, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/contraponto/article/view/100721>. Acesso em: 22 set. 2023.

EKINS, P.; FOLKE, C.; COSTANZA, R. **Trade, environment and development: the issues in perspective**. Ecological Economics, Amsterdam, v. 9, n.1, pp. 1-12, jan. 1994

FISCHER, Frank, **Evaluating public policy**. Nelson Hall Publishers, Chicago, 1942

GARCIA, R. T. **Análise comparativa entre Triple Bottom Line e ESG na gestão de sustentabilidade das empresas**. Ready, 25 mar. 2022. Disponível em: <https://readyag.com.br/blog/analise-comparati-va-entre-triple-bottom-line-e-esg-na-gestao-de-sustentabilidade-das-empresas/>. Acesso em: 31 jul.2024

GIANELLA, Valeria. **O comum e a Gestão Social do pós-pandemia**. Revista NAU Social. v.11 n. 20 p 91-99.2020

GÓES, G. S. OLIVEIRA, A. C. MARREIRO, M. M. A. **Os Novos Rumos da Geopolítica Mundial em Tempos de Estabilidade Pós-pandemia**. In COLEÇÃO: DEBATES SOBRE GEOPOLÍTICAGEOPOLÍTICA: PODER E TERRITÓRIO / Organização: Ivanio Folmer. São Paulo. FFLCH/USP, 2021.

GROSFOGUEL, Ramón. **Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós- coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 80, p. 115-147, 2008.

KRAYCHETE, Elsa S. **Desenvolvimento e Cooperação Internacional**. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p. 183 186. Maio / Ago. 2012.

LASCOURMES.Pierre, GALÈS. Patrick Le. **A Ação Pública Abordada pelos seus Instrumentos**.

Revista Pós Ciências Sociais. v.9, n.18, jul/dez. 2012.

LASSWELL, H. **The Policy Orientation**. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold. **The Policy Sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LATOUCHE. Serge. **Pequeno Tratado do Decréscimo Sereno**. Tradução de Claudia Berliner.São Paulo: Editora WMF Martins Fontes 2009

LINCOLN. Yvonna S. E; GUBA.Egon G. **The Distinction between Merit and Worth in Evaluation**. Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 2, No. 4 (Jul. - Aug., 1980), pp. 61-71

LINDBLON, C. E. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: UnB, 1981.

LUCIO. Magda de Lima; DAROIT. Doriana; FREITAS, Urânia. **Desenvolvimento, Ação Pública e Transversalidade dos Instrumentos de Gestão: Um Olhar Sobre o Programa Bolsa Família**. Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Maria Isabel Araújo Rodrigues. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. 292 a 314 p.

MAZETTI, Antônio Carlos. WEDIG, J.C. PERONDI. M.A. OLIVEIRA. M.R. América Latina em Perspectiva: O Pensamento Cepalino e Decolonial. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v.23, e202111, 2021 <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202111>

MILANI, Carlos R.S. Evolução Histórica da Cooperação Norte/Sul. In **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. André de Mello e Souza. (org.) – [Brasília]: Ipea, 2014.

OLIVEIRA, Luciel Henrique de. **Comércio Exterior: fundamentos e organização** / Luciel Henrique de Oliveira – São João da Boa Vista: Editora Universitária UNIFAE, 2021

PEDRO, Ana Paula. **Ética, moral, axiologia e valores: confusões e ambiguidades em torno de um conceito comum**. Kriterion: Revista de Filosofia [online]. 2014, v. 55, n. 130 [Acessado 11 Maio 2022] , pp. 483-498. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-512X2014000200002>>. Epub 01 Out 2014. ISSN 1981-5336.

PEREIRA, C. **O ESG é uma preocupação que está tirando seu sono? Calma, nada mudou**.

Exame,out. 2020. Disponível em: <https://exame.com/colunistas/carlo-pereira/esg-o-que-e-como-adotar-e--qual-e-a-relacao-com-a-sustentabilidade/>. Acesso em: 31 jul. 2024

PERES, Janaina Lopes Pereira. **Reinterpretando o fluxo das políticas públicas a partir da experiência: do pragmatismo crítico ao Hip Hop da Ceilândia/DF** / Janaina Lopes Pereira Peres; orientador Luiz Fernando Macedo Bessa; coorientadora Rosana de Freitas Boullosa – Brasília, 2020.

POYER, Maria da Graça. **Introdução ao comércio exterior** : livro didático / Maria da Graça Poyer, Renato Paulo Roratto ; design instrucional Lis Airê Fogolari. – Palhoça : UnisulVirtual, 2017, 70 p. : il. ; 28 cm.

QUIJANO, A. **Colonialidade do poder e classificação social**. In: SANTOS, B. S; MENESES, M. P. (Org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

RAMALHO, Bárbara. LEITE, Lúcia H. A. MENDONÇA, Patrícia M. **Coletivos em Situação de Pobreza e Educação Integral: Um Olhar a Partir da Perspectiva Decolonial**. 38ª Reunião Nacional da ANPED, 2017, São Luís/MA

RAMOS, L. C. S. **A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana** / Dissertação de mestrado – Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2005.

RODRIGUES, Ricardo Alexandre Cardoso. **As fontes da nova lex mercatoria: O início de uma nova alquimia reflexiva – métodos e reflexos; fluxos e impulsos**. Revista Internacional de Ciencias Jurídicas, Michoacán, ano 3, n. 6. Set./dez./, 2015, p. 1-43. Disponível em: <https://revistainternacionalcienciasjuridicas.org/2015/12/28/as-fontes-da-nova-lex-mercatoria- o- inicio-de-uma-nova-alquimia-reflexiva-metodos-e-reflexos-fluxos-e-impulsos/>. Acesso em: 13 ago. 2020

RAMALHO,B. LEITE, L A. MENDONÇA, P M. **Coletivos em Situação de Pobreza e Educação Integral: Um olhar a partir da perspectiva decolonial**. 38ª Reunião Nacional daANPED – 01 a 05 de outubro de 2017 – UFMA – São Luís/MA.

SANTOS. Nathan. DARIDO. Marcela. **Desenvolvimento como farsa e a saída Decolonial**. Revista Fim do Mundo, nº 5, mai/ago 2021.

SANTOS, N., & DARIDO, M. **Desenvolvimento como farsa e a saída decolonial**. *Revista Fim Do Mundo*, 2(5), 133–157. <https://doi.org/10.36311/2675-3871.2021.v2n5.p133-157>

SARQUIS, Sarquis José Buiainain. **Comércio internacional e crescimento econômico**

no Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SCHOLTE, Jan Aart et. al. **The WTO and civil society.** CSGR Working Paper n. 14, 1998

SCRIVEN, Michael. **The methodology of evaluation.** In R. W. Tyler, R.M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), Perspectives of curriculum evaluation. Chicago: Rand-McNally, 1967

WEISS, Carol. (2000). Which links in which theories shall we evaluate?. **New Directions for Evalution**, (87), 35-45. <http://dx.doi.org/10.1002/ev.1180>

YANOW. Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrine. **Doing Social Science in a Humanistic Manner.** In: Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn. ME & Sharp: London, 2013.

APÊNDICE

ROTEIROS BÁSICOS

Roteiro Básico 1 - Entrevista com a gestora Apex do núcleo operacional PEIEX Goiás

1. Que cargo ocupa? Quais as principais atividades que desenvolveu junto ao núcleo operacional PEIEX em Goiás?
2. Qual a sua percepção do programa? Como você o interpreta?
3. Quais destes valores, você identifica como mais forte/presente no PEIEX: ousadia, compromisso, foco no cliente, transparência e desenvolvimento? Pq?
4. Você acredita se o Peiex é capaz de gerar desenvolvimento? Como?
5. Você acredita que o Peiex pratica os seguintes valores: diversidade, igualdade de gênero, poder?
6. O que o PEIEX inova? Que mudanças o PEIEX promove?
7. Existem problemas/gargalos a serem enfrentados com o programa? Se sim, quais?
8. Existem ações para monitoramento e avaliação das ações do PEIEX? Quais as dificuldades?
9. Para você, o PEIEX tem conseguido impactar as empresas de diversos tamanhos (micro, pequenas, médias e grandes)?
10. O que você acha que pode melhorar?
11. E como você acha que as empresas impactadas pelo PEIEX se sentem?
12. Existem ações para avaliação e monitoramento das ações do PEIEX? E quais as dificuldades encontradas dentro desse cenário de avaliação e monitoramento?

Roteiro Básico 2 - Entrevista com a equipe núcleo operacional PEIEX Goiás: 02 técnicos e 01 apoio técnico

1. Que cargo ocupou? Quais as principais atividades que desenvolveu junto ao núcleo operacional PEIEX em Goiás?
2. Qual a sua percepção do programa? Como você o interpreta?
3. Quais destes valores, você identifica como mais forte/presente no PEIEX: ousadia, compromisso, foco no cliente, transparência e desenvolvimento? Pq?

4. Você acredita se o Peiex é capaz de gerar desenvolvimento? Como?
5. Você acredita que o Peiex pratica os seguintes valores: diversidade, igualdade de gênero, poder?
6. O que o PEIEX inova? Que mudanças o PEIEX promove?
7. Existem problemas/gargalos a serem enfrentados com o programa? Se sim, quais?
8. Para você, o PEIEX tem conseguido impactar as empresas de diversos tamanhos (micro, pequenas, médias e grandes)?
9. O que você acha que pode melhorar?
10. E como você acha que as empresas impactadas pelo PEIEX se sentem?

Roteiro Básico 3 - Entrevista com os 09 empresário(a)s que participaram do núcleo operacional Peiex Goiás

1. Que cargo ocupou? Quais as principais atividades que desenvolveu junto ao núcleo operacional PEIEX em Goiás?
2. Qual a sua percepção do programa? Como você o interpreta?
3. Quais destes valores, você identifica como mais forte/presente no PEIEX: competição individual, desenvolvimento econômico, qual a noção sujeito, qual a noção de indivíduo, ousadia, compromisso, foco no cliente, transparência e desenvolvimento? Pq?
4. Você acredita se o Peiex é capaz de gerar desenvolvimento? Como?
5. Você acredita que o Peiex pratica os seguintes valores: diversidade, igualdade de gênero, empoderamento?
6. O que o PEIEX inova? Que mudanças o PEIEX promove?
7. Existem problemas/gargalos a serem enfrentados com o programa? Se sim, quais?
8. Para você, o PEIEX tem conseguido impactar as empresas de diversos tamanhos (micro, pequenas, médias e grandes)?
9. O que você acha que pode melhorar?
10. E como você acha que as empresas impactadas pelo PEIEX se sentem?

Roteiro Básico 4 - Entrevista com 01 Professora universitária e 01 Profissional da área

1. Que cargo ocupa? Quais as principais atividades profissionais voltadas para o comércio exterior especialmente às exportações?
2. Qual a sua percepção do programa? Como você o interpreta?
3. Quais destes valores, você identifica como mais forte/presente no PEIEX: ousadia, compromisso, foco no cliente, transparência e desenvolvimento? Pq?
4. Você acredita se o Peiex é capaz de gerar desenvolvimento? Como?
5. Você acredita que o Peiex pratica os seguintes valores: diversidade, igualdade de gênero, poder?
6. O que o PEIEX inova? Que mudanças o PEIEX promove?
7. Existem problemas/gargalos a serem enfrentados com o programa? Se sim, quais?
8. Para você, o PEIEX tem conseguido impactar as empresas de diversos tamanhos (micro, pequenas, médias e grandes)?
9. O que você acha que pode melhorar?
10. E como você acha que as empresas impactadas pelo PEIEX se sentem?