

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

NOEMI NASCIMENTO BRANCO

**O DESAFIO DE AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS: conhecer, julgar,
“publicizar” e aprimorar**

Fortaleza – CE
2005

Noemi Nascimento Branco

**O DESAFIO DE AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS: conhecer, julgar,
“publicizar” e aprimorar**

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Feitosa dos Santos

Fortaleza - CE
2005

FICHA CATALOGRÁFICA

Branco, Noemi Nascimento

O desafio de avaliar políticas públicas – conhecer, julgar, publicizar
aprimorar. (manuscrito) / Noemi Nascimento Branco. Fortaleza; UFC, 2005. 173p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará

Orientador: João Bosco Feitosa dos Santos – Dr.

1. políticas públicas 2. processos avaliativos 3. educação profissional

Noemi Nascimento Branco

**O DESAFIO DE AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS: conhecer, julgar,
“publicizar” e aprimorar**

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Feitosa dos Santos
Universidade Estadual do Ceará

Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. José Meneleu Neto
Universidade Estadual do Ceará

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota (suplente)
Universidade Estadual do Ceará

AGRADECIMENTOS

Preliminarmente, devo agradecer a DEUS, fonte de inspiração, força e coragem em vencer esta minha empreitada.

Aos meus pais, que já partiram para outro mundo, mas que tudo fizeram para que seus dez filhos, no interior da Amazônia, tivessem acesso aos estudos.

Ao meu marido, Antônio Branco, e aos meus filhos André e Nayana, que muito me incentivaram para que eu pudesse concluir mais este desafio na minha vida, o que sem dúvida nenhuma não foi fácil.

Aos colegas de trabalho e aos representantes das entidades de Educação Profissional, que prontamente se disponibilizaram a prestar todas as informações por mim solicitadas por meio da pesquisa de campo.

Ao professor Doutor João Bosco Feitosa dos Santos, pela disponibilidade, apoio e atenção nas orientações dadas para elaboração deste trabalho e, acima de tudo, pela paciência de como um verdadeiro mestre, conduzir-me neste aprendizado.

Finalmente, agradeço a todas as pessoas que diretamente ou indiretamente contribuíram para realização deste ensaio.

À minha família, meus colegas de trabalho e ao meu orientador, rede de apoio nessa complexa trajetória.

*"Nada é mais universal e universalizável
do que as dificuldades". (PIERRE
BOURDIEU).*

RESUMO

O objetivo desta dissertação é avaliar um dos instrumentos do sistema de avaliação do PLANFOR/PEQ. Para tanto, investigo o desempenho do monitoramento e acompanhamento do PEQ/CE, entendido como o Projeto de Apoio à Gestão (AGE). Os pontos norteadores deste trabalho investigativo são as seguintes: como ocorreu a avaliação das políticas públicas de Educação Profissional no âmbito do PLANFOR/PEQ/AGE/CE? qual o percurso operacional realizado pelo AGE/CE no período compreendido entre os anos de 1998 a 2002? quais os avanços e recuos do AGE/CE durante o período em estudo? qual a avaliação que os atores envolvidos (gestores, técnicos do PEQ e representantes das entidades executoras de projetos de Educação Profissional) fazem sobre as atividades e produtos do AGE/PEQ/CE? quais as repercussões das atividades e dos instrumentos do AGE no desempenho do PEQ/CE? A metodologia utilizada partiu de um estudo triangular com base no referencial teórico, documental e da pesquisa empírica junto aos atores envolvidos. Os resultados da pesquisa demonstram que os programas/projetos sociais devem, necessariamente, possuir processos avaliativos próprios para corrigir rumos, aperfeiçoar processos, otimizar os recursos e, principalmente, para constatar se estes estão trazendo resultados reais e efetivos na vida da população beneficiária.

Palavras-chave: políticas públicas; processos avaliativos, educação profissional

ABSTRACT

The paper's objective is to evaluate one of the instruments of the system of evaluation of the PLANFOR/PEQ. For in such a way, I investigate the performance of the monitoramento and accompaniment of the PEQ/CE, understood as the Project of Support to the Management (AGE). The points to find the way around of this investigative work are the following ones: how the evaluation of the public politics of Professional Education in the scope of the PLANFOR/PEQ/AGE/CE occurred? which the operating path carried through by AGE/CE in the understood period enters the years of 1998 the 2002? ; which the advances and go backs of AGE/CE during the period in study? which the evaluation that the involved actors (managers, technician of the PEQ and representatives of the entities executors of projects of Professional Education) make on the activities and products of AGE/PEQ/CE? which the repercussions of the activities and the instruments of AGE in the performance of the PEQ/CE? The used methodology became from a triangular study on the basis the theoretical referencial, documentary and of the together empirical research to the involved actors. The results of the research demonstrate that the social project/programs must, necessarily, to own proper to weigh situation up processes to correct routes, to perfect processes, to value the resources, mainly, to evidence if these are bringing resulted real and effective in the life of the beneficiary population.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
Capítulo I - ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	21
1.1. Atuação do Estado e políticas sociais – qual o lugar dessas coisas?.....	21
1.2. Formas típicas de manifestações do Estado na sociedade brasileira.....	24
1.3. Uma contenda sobre papéis e atribuições no Estado brasileiro.....	27
Capítulo II - AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	40
2.1. A noção de políticas públicas - conceito, formulação e função da política pública.....	40
2.2. Conceito e importância da avaliação.....	45
2.3. Evolução histórica da avaliação.....	51
2.4. Debate teórico-metodológico sobre avaliação de políticas e programas sociais.....	56
2.4.1. As metodologias qualitativa e quantitativa.....	56
2.4.2. Eficiência, eficácia e efetividade - exame dos diferentes enfoques da avaliação de políticas públicas.....	60
2.4.3. Tipologia de avaliação - dificuldades e tendências.....	70
2.5. O aspecto político da avaliação como um direito democrático – socialização e publicização das estratégias e resultados.....	86
Capítulo III – POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL.....	97
3.1. A política pública de trabalho e renda no Brasil.....	97
3.2. Acerca da Educação Profissional.....	101

3.3. Breve apresentação da concepção teórica do PLANFOR.....	109
3.4. Os instrumentos de monitoramento e avaliação do PLANFOR.....	116

Capítulo IV - O ACOMPANHAMENTO TÉCNICO GERENCIAL (AGE) COMO AVALIAÇÃO FORMATIVA.....125

4.1. O Acompanhamento Técnico Gerencial (AGE).....	125
4.2. Os processos do AGE sob a mira de vários olhares: da intencionalidade à prática.....	126
4.2.1. Do planejamento.....	126
4.2.2. Da seleção e contratação.....	136
4.2.3. Do monitoramento e avaliação.....	144

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....158

BIBLIOGRAFIA.....163

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGE - Acompanhamento Técnico-Gerencial
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CET - Conselho Estadual do Trabalho
- CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
- COMUT – Conselho Municipal do Trabalho
- DEQP - Departamento de Qualificação Profissional
- EP - Educação Profissional
- EUA – Estados Unidos da América
- FAS – Fundação da Ação Social
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- IDT – Instituto de Desenvolvimento do Trabalho
- IPEA – Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada
- MEC – Ministério da Educação
- MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
- ONG - Organização Não-Governamental
- PARC'S - Parcerias Nacionais
- PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PEA – População Economicamente Ativa
- PEQ – Plano Estadual de Qualificação
- PIS – Programa de Integração Social
- PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
- PLANTEQ – Plano Territorial de Qualificação
- PNQ – Plano Nacional de Qualificação
- PPA – Plano Plurianual
- PPTR – Políticas Públicas de Trabalho e Renda
- PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional
- PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
- PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- RECEP – Rede Ceará de Educação Profissional
- REP – Rede de Educação Profissional
- SEFOR – Secretaria de Formação e Desenvolvimento
- IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria
SETAS – Secretaria do Trabalho e Ação Social
SETE – Secretarias do Trabalho e Empreendedorismo
SIAG – Sistema Informatizado de Apoio à Gestão
SIGAE – Sistema Integrado de Gerência das Ações de Emprego
SINE – Sistema Nacional de Emprego
SOP – Supervisão Técnico-Operacional
SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
UECE – Universidade Estadual do Ceará
UFC – Universidade Federal do Ceará
UNITRABALHO – Rede Unitrabalho

INTRODUÇÃO

Como servidora da extinta Fundação da Ação Social – FAS do governo do Estado do Ceará, engajei-me, no ano de 1999, na equipe que elaborava projetos de qualificação profissional a serem selecionados e contratados pela também extinta Secretaria do Trabalho e Ação Social - (SETAS/CE) com recursos do PLANFOR/PEQ/CE (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador/Plano Estadual de Qualificação)¹, parte integrante da política pública de geração de emprego e renda do Governo federal. Posteriormente, no ano de 2000, fui convidada para integrar a equipe que orientava na elaboração, acompanhava e monitorava a execução dos projetos das instituições de Educação Profissional contratados pela SETAS/CE com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT.

Ao longo dos três anos em que desenvolvi atividades referentes ao acompanhamento e gerenciamento das ações de Educação Profissional, entrei em contato com instrumentos de avaliação da Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR² do Ministério do Trabalho e Emprego do governo de Fernando Henrique Cardoso. Ressalto que estes instrumentos foram definidos juntamente com a concepção da própria política pública tratada aqui.

Neste processo fui atriz ativa de dois desses instrumentos de avaliação, que eram; o acompanhamento técnico-gerencial do PEQ (AGE) e a supervisão técnico-operacional do PLANFOR (SOP). Neste percurso de trabalho, fui instigada a refletir sobre a avaliação de políticas públicas, substrato fático que me guiou ao Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas, no intento de uma “conversão do olhar” (BOURDIEU, 1989) para investigar se esses instrumentos cumpriam com

¹ Nesta época o PEQ/CE era elaborado e gerido pela Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará, sob homologação do Conselho Estadual do Trabalho – CET, articulado com os Conselhos Municipais de Trabalho - COMUT's, que por sua vez também são órgãos tripartites e paritários, com representações das bancadas dos trabalhadores, governo e empregadores.

² O sistema de monitoramento e avaliação do PLANFOR/PEQ inclui quatro mecanismos em diferentes níveis, integrados e complementares: acompanhamento técnico-gerencial do PEQ (AGE); avaliação externa e acompanhamento de egressos do PEQ (AVAL); supervisão técnico-operacional do PLANFOR (SOP); avaliação nacional do PLANFOR.

seu papel, fornecendo subsídio para a correção de rumos e aperfeiçoamento da política pública na tomada de decisão e no aprimoramento das ações desenvolvidas.

É importante, todavia, esclarecer que é num dos instrumentos retro-mencionados que pretendo centrar minha análise, ou seja, no sistema de acompanhamento técnico-gerencial do PEQ (AGE), que era contratado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social, como projeto de Apoio à Gestão do PEQ. O AGE incluía numerosas ações a serem desenvolvidas antes, durante e depois da execução do PEQ, as quais integravam os processos de planejamento, acompanhamento e supervisão dos projetos de Educação Profissional.

As ações de Acompanhamento Técnico-Gerencial (AGE), juntamente com a Supervisão Técnico-Operacional (SOP), tinham no seu arcabouço teórico a proposta de se constituírem em base e fonte de subsídio para a avaliação externa (AVAL) do PEQ. Dessa forma, o projeto de Apoio à Gestão constituía uma ferramenta gerencial na promoção da eficiência do PEQ, possibilitando a SETAS/CE, na qualidade de entidade gestora do PEQ/CE, condições e meios para:

- planejar com foco na demanda e nas necessidades da população alvo;
- contratar e executar o que foi planejado, observando diretrizes e dispositivos legais aplicáveis à matéria;
- monitorar a execução do PEQ, orientando e corrigindo as ações em processo;
- garantir o fluxo de documentações devidas ao Ministério do Trabalho e Emprego/MTE, aos CET's e COMUT's, aos organismos de controle e à sociedade como um todo;
- fornecer dados para a avaliação externa do PEQ; e
- promover subsídios para revisão/replanejamento das ações em exercícios seguintes.

Desta forma, as questões que nortearam meu interesse em lançar um olhar reflexivo sobre o AGE, foram as seguintes:

- como ocorreu concretamente a avaliação das políticas públicas de Educação Profissional no âmbito do PLANFOR/PEQ/AGE/CE?
- qual o percurso operacional realizado pelo AGE/CE no período compreendido entre os anos de 1998 a 2002?
- quais os avanços e recuos do AGE/CE durante o período em estudo?
- qual a avaliação que os atores envolvidos (gestores, técnicos do PEQ e representantes das entidades executoras de projetos de Educação Profissional) fazem sobre as atividades e produtos do AGE?
- quais as repercussões das atividades e dos instrumentos do AGE no desempenho do PEQ/CE?

Isto posto, o meu desiderato foi realizar uma avaliação de um dos instrumentos do sistema de avaliação do PLANFOR/PEQ, pois “*podemos avaliar qualquer coisa – inclusive a própria avaliação*” (SHADISH, COOK e LEVITON, 2000). Assim, resolvi investigar o desempenho do monitoramento e acompanhamento do PEQ/CE, para contribuir no aprimoramento de processos avaliativos, partindo de um estudo triangular do referencial teórico, documental e da oitiva de atores envolvidos.

Faço aqui parênteses para destacar a relevância do objeto de estudo que me propus realizar: o sistema de acompanhamento técnico-gerencial (AGE) como integrante da avaliação realizada pelo Plano Estadual de Qualificação (PEQ/CE). A partir desse objeto, proponho-me a identificar seus avanços e recuos, realizando uma análise de percurso, verificando se o AGE cumpriu o seu papel como sistema de acompanhamento e apoio à gestão do Plano.

Ademais, a minha decisão pelo estudo da temática está relacionada não somente a minha experiência profissional, mas também à relevância do tema e por se tratar de um mestrado em avaliação de políticas públicas. Dessa forma, me senti compelida a aprofundar o tema na dissertação.

Como metodologia adotada, privilegiei a abordagem qualitativa, trabalhando com elementos teóricos e práticos, embasando toda a investigação, auxiliando-me a compreender a avaliação de políticas públicas, especificamente as Políticas Públicas de Trabalho e Renda, como um conjunto de processos, pois neles as

coisas não existem isoladamente, destacadas uma das outras e independentes, mas como um todo interdependente.

Como o meu trabalho investigativo está dentro de uma política pública, penso ser esta postura a mais adequada para a compreensão da totalidade na interdependência dos fatos.

“Há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, entre o sujeito e o objeto, o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito.

O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados conectados por uma teoria explicativa. O pesquisador é integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações. (...) O pesquisador e o pesquisado estão em interação em um processo multidirecionado no qual há ampla interação entre o sujeito e o objeto do conhecimento” (BAPTISTA, 1999: 35-36).

Como pretendi no meu trabalho investigativo proceder a uma análise de um dos mecanismos de avaliação utilizados pelo PLANFOR/PEQ/CE, tive que fazer uso tanto de dados primários como secundários, e, com a utilização integrada das pesquisas bibliográfica, documental e empírica.

A coleta de dados secundários deu-se por meio da análise documental dos relatórios técnicos do AGE, do Sistema Informatizado de Apoio à Gestão - SIAG e do Sistema Integrado de Gerência das Ações de Emprego - SIGAE, assim como de documentos oficiais do PLANFOR-PEQ (resoluções, editais, contratos). Também foi realizada pesquisa bibliográfica.

Os dados primários, por sua vez, foram coletados por meio da realização de entrevistas semi-estruturadas gravadas com técnicos e gestores do AGE/PEQ/CE, assim como dirigentes e coordenadores de entidades contratadas para executarem projetos de Educação Profissional, com o objetivo de colher informações diretas sobre a percepção desses atores sobre o sistema de monitoramento e acompanhamento do PEQ/CE - AGE.

No contexto da pesquisa social, a entrevista apresentou-se como a técnica mais adequada para o recorte empírico, tendo em vista a especificidade do objeto de estudo e o próprio objetivo da pesquisa que escolhi para realizar, pois:

“A situação em que se desenvolve a entrevista é, em si mesma, uma situação social em que o entrevistador e o entrevistado interagem, isto é, se influenciam um ao outro, não apenas através das palavras que pronunciam, mas também pela inflexão da voz, gestos, expressão fisionômica, modo de olhar, aparência e demais traços pessoais e manifestações de comportamento” (NOGUEIRA, s/d: 111).

Minha opção por entrevistas semi-estruturadas fundou-se na lógica de proporcionar um grau maior de liberdade na interação do entrevistador com o entrevistado, porém não deixando de fazer um direcionamento com relação às questões a serem abordadas.

Com relação à escolha dos informantes da pesquisa qualitativa, é importante notar que esse tipo de pesquisa:

“Não se trata, portanto, de uma pesquisa com grande número de sujeitos, pois é preciso aprofundar o conhecimento em relação àquele sujeito com o qual estamos dialogando. Podemos conceber instrumentos que nos aproximem de grupos maiores, mas essa não

é nossa busca metodologia de pesquisa. Como não estamos procurando medidas estatísticas, mas sim tratando de nos aproximar de significados, de vivências, não trabalhamos com amostra aleatória, ao contrário, temos a possibilidade de compor intencionalmente o grupo de sujeitos com os quais vamos realizar nossa pesquisa” (MARTINELLI, 1999: 23).

A autora aponta a liberdade que o pesquisador dispõe na pesquisa qualitativa, uma vez que é possível se trabalhar com grupos pequenos de sujeitos compostos de forma intencional, pois

“Um outro recurso metodológico extremamente valioso é que trabalhamos com a concepção de ‘sujeito coletivo’, no sentido de que aquela pessoa que está sendo convidada para participar da pesquisa tem uma referência grupal, expressando de forma típica o conjunto de vivências de seu grupo. O importante, nesse contexto, não é o número de pessoas que vai prestar a informação, mas o significado que esses sujeitos têm em função do que estamos buscando com a pesquisa” (MARTINELLI, 1999: 24).

Com fulcro nesta orientação metodológica, defini como informantes-chaves dois grupos de entrevistados. O primeiro composto por integrantes da equipe gestora do PEQ/CE, tendo adotado como critérios para escolha: a função exercida, a experiência e o tempo de permanência no grupo, do qual todos os arrolados fizeram parte da equipe gestora no quadriênio investigado. Assim sendo, foram inquiridos o coordenador do PEQ/CE, o coordenador do AGE, um técnico responsável pela contratação e prestação de contas das entidades executoras, um

técnico responsável pelo sistema informatizado e um técnico que atuava no monitoramento e acompanhamento dos projetos/cursos de qualificação contratados.

O segundo grupo entrevistado foi composto de representantes das entidades de Educação Profissional contratadas pelo PEQ/CE, adotando-se os seguintes critérios:

1. entidades que firmaram parceria com o PEQ durante o quadriênio 1999-2002;
2. instituições que mantiveram o mesmo gestor/coordenador à frente da execução do projeto de qualificação contratado pelo PEQ no quadriênio estudado;
3. entes societários que têm sede administrativa em Fortaleza, e desenvolveram ações de qualificação nesta capital.
4. instituições de Educação Profissional que representavam respectivamente as categorias governo, trabalhadores e empresários, em função do caráter tripartite do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, Conselho Estadual do Trabalho – CET e Conselho Municipal do Trabalho - COMUT, que se caracterizavam pela participação de governo, trabalhadores e empresários. Foram selecionados dois representantes de cada categoria.

Com esse procedimento metodológico, procurei inicialmente entender a avaliação de políticas públicas de forma ampla, para depois buscar a compreensão do processo avaliativo utilizado pelo PEQ/CE no quadriênio estudado.

Em assim sendo, este trabalho foi concebido em quatro capítulos intitulados: *Estado e Políticas Públicas no Contexto da Sociedade Brasileira, Avaliação de Políticas Públicas, Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Educação Profissional no Brasil e o Acompanhamento Técnico Gerencial (AGE) como Avaliação Formativa.*

No primeiro capítulo, apresento a atuação do Estado e as políticas públicas, procurando identificar qual o lugar dessas coisas, como o Estado se manifesta na

sociedade brasileira e trago uma discussão sobre os papéis e atribuições desse Estado.

No segundo capítulo - o qual considero o fundamento desse trabalho, haja vista o seu nexos com o tema dessa dissertação e do próprio mestrado - realizo uma trajetória literária acerca da avaliação de políticas públicas, partindo de conceitos de política pública, para melhor situar as acepções de avaliação de políticas públicas. Em seguida, estabeleço um debate teórico-metodológico sobre a avaliação de programas e projetos sociais e, por fim, ressalto o aspecto político da avaliação como um direito democrático.

No terceiro capítulo, retrato a política pública de trabalho e renda e Educação Profissional no Brasil, apresentando o Plano Nacional de Qualificação - PLANFOR e seus instrumentos de avaliação, para, especificamente, no quarto e último capítulo, exibir o Acompanhamento Técnico Gerencial (AGE) como avaliação formativa, procurando evidenciar, na teoria e na fala dos entrevistados, em que medida o AGE vai se caracterizando como uma avaliação em processo.

CAPÍTULO II

**ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO
CONTEXTO DA SOCIEDADE
BRASILEIRA**

CAPÍTULO I

1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

1.1 Atuação do Estado e políticas públicas – qual o lugar dessas coisas?

Para compreender os modelos de atuação do Estado, principalmente dentro do marco do neoliberalismo, farei um recorte histórico do seu papel no século XX, para que possa perceber o percurso das políticas públicas.

Neste sentido, e tendo por base os argumentos apresentados por FURTADO (2003), é importante destacar que o padrão de acumulação capitalista do início do século XX tinha como ideário político o liberalismo. Este foi e continua sendo uma ideologia burguesa que dá suporte à sociedade capitalista de mercado. O ideário liberal caracteriza-se por defender a liberdade individual, a propriedade, o individualismo, a propriedade privada absoluta e incondicional e uma estrutura política na qual predomina um Estado mínimo.

Em resposta a este Estado mínimo, vimos emergir o Estado Social, que surgiu nos anos 20 do século XX e predominou até a década de 70 da mesma centúria.

O Estado Social buscou minimizar as desigualdades sociais oriundas do modelo centrado no mercado. Este novo tipo de atuação do Estado adotou políticas sociais em resposta às demandas da classe trabalhadora, as quais encontravam canais amplos de participação política num contexto democrático. O modelo econômico da social democracia europeia era visto como a única saída para viabilizar a coesão social ameaçada pela crescente luta de classe, articulando harmonia social com o progresso econômico.

A democracia populista foi uma forma de atuação dos Estados latino-americanos. No Brasil, o governo Vargas se caracterizou tanto pelo projeto nacional desenvolvimentista como pelo pretenso caráter social e redistributivista da legislação trabalhista. Destaco, ainda, o fato de que houve uma convergência entre o governo Vargas e as idéias da Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, pois se acreditava que as idéias cepalinas levariam ao planejamento e reforçaria o papel condutor do Estado no desenvolvimento econômico. (CORSI, 1997)

Consoante percebe Furtado (2003: 4),

“As políticas do Estado Social originaram uma onda de estatização na economia, nacionalizando empresas de setores estratégicos, garantindo o pleno emprego e o crescimento da economia. Além disso, em resposta às exigências do movimento operário e sindical, o Estado Social garantiu o cumprimento pleno de amplos direitos trabalhistas. O modelo econômico keynesiano fundamentou as políticas econômicas do Estado Social que foram adotadas na Inglaterra, França, Itália e Alemanha e em alguns países periféricos. A versão brasileira da política keynesiana foi introduzida pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), através da política desenvolvimentista’ do governo Kubitschek, a partir dos anos 50.”

É importante salientar que no Brasil não se concretizou esse ideário de Estado Social de acordo com as idéias keynesianas. O que se observou foi à introdução das idéias cepalinas³, no início da década de 1950, que, embora tentasse se justificar em cima de certos fundamentos keynesianos, na verdade

³ O pensamento cepalino é originário da Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL e caracteriza-se em formular uma teoria do desenvolvimento econômico que favorecia o planejamento e o papel propulsor do Estado na economia.

apregoavam um Estado nacional desenvolvimentista. Esse Estado caracterizava-se pelo surgimento de um forte elo entre os “grandes negócios” e o Estado, onde se defendiam a legitimidade da industrialização e a fixação de barreiras às importações (SMRECSÀNYI & SUZIGAN, 1997).

Ainda com base nos argumentos de FURTADO infiro que o Estado Social ao produzir o déficit para subsidiar suas políticas públicas, ao impor alta carga tributária e conviver com déficit orçamentário, fez surgir a crítica neoliberal.

Assim, posso dizer que o neoliberalismo caracteriza-se por fazer uma crítica e desmantelar o Estado Social de Keynes, bem como as democracias populistas.

Em consonância com as idéias apresentadas até aqui, recorro a MORAES (2000) para situar o surgimento do pensamento neoliberal.

“Aquilo que se tem chamado de neoliberalismo, como dissemos, constitui uma corrente de pensamento, no século XX, que em grande medida requebra esses argumentos. Desde o início do século podemos vê-los rerepresentados por um de seus profetas, Ludwig von Mises. Mas é um seu discípulo, Friedrich von Hayek, que terá o papel de líder e patrono da causa. Seu O Caminho da Servidão (1944) pode ser apontado como o manifesto fundador e documento de referência do movimento neoliberal. Os anos seguintes, Hayek empenhar-se-ia na organização de uma ‘internacional dos neoliberais’, a Sociedade do Mont Pèlerin, fundada na cidade do mesmo nome (na Suíça), numa conferência realizada em 1947.” (MORAES: 2000; 16).

Para melhor entender o neoliberalismo, identifico os seus principais inimigos como o conjunto institucional composto pelo Estado-de-Bem-Estar, caracterizado pela planificação, intervenção estatal na economia e doutrina

keynesiana. Os sindicatos e centrais sindicais também são vistos como ameaças ao pensamento neoliberal.

Contra-pondo-se a esses inimigos, ressalto que as formas de manifestações típicas da política neoliberal se caracterizam pela privatização de empresas estatais e serviços gerais, pela desregulamentação, ou criação de novas regulamentações, em um quadro legal que diminui a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados.

1.2 Formas típicas de manifestações do Estado na sociedade brasileira

Para se encetar qualquer consideração sobre a evolução das POLÍTICAS PÚBLICAS no contexto da sociedade brasileira, faz-se imperativo situá-la no momento em que esta começa a ser considerada como política pública no cenário das ações de governo, fato que aconteceu na chamada era Vargas. Para fazer esse estudo foram levadas em consideração as idéias de MELO (1999) e de SMRECSÀNYI & SUZIGAN (1997).

O Governo Populista (Era Vargas) iniciou-se logo após a conhecida crise de 1930⁴ da economia mundial, trazendo grandes repercussões no comportamento da economia brasileira, que passou de uma economia agro exportada para uma economia urbano-industrial.

Neste quadro de crise, o governo iniciou uma nova política econômica, que buscava fundamentalmente a industrialização conhecida como modelo de substituição de importações.

A industrialização implantada inicialmente era voltada, primordialmente, para a implantação da indústria de base (siderurgia). A concretização deste projeto, no entanto, dependia de capital que seria buscado junto às economias internacionais.

Em função deste impasse - implantação de um projeto de industrialização com dependência de capital externo - o governo da época, considerado populista e que tinha como base de sustentação três pilares - populismo, nacionalismo e

⁴ A crise de 1930 atingiu a economia brasileira – pondo em questão a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho, como exportador de produtos primários. Neste momento, o Brasil dependia de único produto - o café.

industrialização - viu-se diante de um jogo de forças internas e externas, a primeira relacionada à necessidade de sustentação das massas trabalhadoras e a segunda à dependência do capital estrangeiro.

Em todo este cenário político-econômico, entra em cena a adoção de medidas voltadas para proteção dos trabalhadores, como medida necessária à incorporação das massas, que, a exemplo do que ocorria na Europa e nos Estados Unidos, passou a pressionar o governo, por meio de seus organismos representativos, por melhores condições de trabalho e vida. Surgiram assim as primeiras medidas de proteção aos trabalhadores. Sendo essas medidas consideradas como a versão cepalina das políticas keynesiana que ocorreram nos países europeus. Aqui surgiram as grandes conquistas dos trabalhadores, do ponto de vista de direitos trabalhistas.

É necessário que se esclareça, todavia, que, com o “novo” modelo econômico, os trabalhadores das indústrias passaram a demandar consumo de bens e serviços diferenciados. Por outro lado, o governo, como forma de proteger a mão-de-obra necessária às indústrias, viu-se “obrigado” a implantar Políticas Sociais que visavam, fundamentalmente, a manutenção da mão-de-obra para produzir.

Neste contexto, de correlações de forças, as políticas públicas são concebidas como integradoras do processo de industrialização, ou seja, a questão da distribuição de renda aconteceria normalmente, ou melhor, viria a reboque do crescimento econômico, como um processo natural.

Segue-se a este modelo, chamado de Estado Democrático Liberal ou República Populista, o chamado regime autoritário (pós-golpe de 1964).

Durante a ditadura, houve a expansão do capitalismo excludente e concentrador, além do bloqueio de qualquer representação política. A ditadura cortou relação com setores importantes da sociedade civil e, também, impediu o acesso aos partidos políticos, que são a forma por excelência da política institucional, bloqueando, desta forma, a passagem para uma sociedade democrática.

Este regime autoritário teve como elementos disparadores vários movimentos sociais, que podem ser entendidos como a explosão das diferenças (gênero, raça,

etnia). Com as transformações capitalistas avassaladoras e o bloqueio das formas institucionais da política, uma poderosa transformação social fez com que as demandas sociais chegassem diretamente ao Estado, o que faz surgir os movimentos sociais.

Como a oposição no regime da ditadura era artificial e inoperante, as demandas sociais tinham que ser encaminhadas diretamente ao Estado constituído, e estas demandas iam desde as carências básicas, como água e habitação, até as carências de identidade, com os movimentos feminista e negro. Saliento, também, que os trabalhadores organizados passaram a reivindicar melhores condições de trabalho e vida, principalmente os trabalhadores rurais nas permanentes lutas pela reforma agrária. (OLIVEIRA, s.d.).

No âmbito das políticas públicas gestadas no seio de um sistema econômico caracterizado pelas altas taxas de crescimento de produtos e quedas substanciais das taxas dos preços, conhecido como o “milagre brasileiro” (década de 1970) – iniciaram-se os debates sobre a questão do crescimento econômico *versus* distribuição de renda.

Estes debates se centravam basicamente nos efeitos redistributivos de renda e de desenvolvimento. O aspecto caracterizador da política neste período foi o crescimento econômico sem redistribuição da renda.

Nesta fase, o governo criou e ampliou uma rede de serviços de atendimento à população, implantou programas sociais, potencializou as instituições da área social, por meio da alocação de recursos financeiros, para serem aplicados em programas setoriais (habitação, saúde, nutrição). Estes programas foram desenvolvidos de forma setorializada, fragmentada e com superposição de ações. As políticas de saúde implantadas neste período se pautavam basicamente no modelo médico-assistencial privatista, fundado na teoria mecanicista, individualista, especializada, pela qual o homem era visto fora do contexto social. Este modelo continuava reforçando o modelo capitalista e o foco era manter a saúde do trabalhador para ele se manter produtivo.

As políticas de atendimento ao homem do campo (agrária) continuavam direcionadas basicamente para a colonização dos espaços territoriais, no sentido

de incrementar a produção de alimentos para o consumo da classe trabalhadora urbana. Esta política de colonização, que neste período concentrou-se fortemente na Amazônia, tinha como escopo central a fixação do homem no campo, evitando correntes migratórias, dentro de um regime autoritário, eliminando a possibilidade de redistribuição da propriedade fundiária. (SANTOS, 1997).

O problema do crescimento sem adoção de uma política redistributiva de renda, todavia, passou a ser debatido em escala mundial, por meio de organismos internacionais, como Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho. O cerne destes debates residia na questão dos efeitos “perversos” das políticas públicas sobre as populações pobres e a omissão dessas políticas que expressava a pouca prioridade aos aspectos redistributivos.

No período recente, o debate acerca das políticas sociais no Brasil ganha destaque, motivado tanto pelas marcantes desigualdades sociais quanto pela ineficiente atuação do Estado. É importante notar que a política social brasileira é fruto de um contexto político autoritário, bem como de um modelo econômico concentrador de renda. (MELO, 1999)

1.3. Uma contenda sobre papéis e atribuições no Estado brasileiro

Marco Aurélio Nogueira (1998b) em seu texto “Um Estado para a sociedade civil”, refere-se a um triplo esgotamento que espelha a difícil relação entre os problemas do desenvolvimento e as propostas de reforma e redesenho do Estado.

Embora por algum tempo, principalmente no período da ditadura, se pregasse a idéia de que a desigualdade social fosse um preço a pagar pelo crescimento econômico, esta situação chegou próxima demais do seu limite. Assim sendo, algo precisava ser feito, sob pena de comprometer o futuro. Para tanto, o autor faz algumas constatações:

- crescimento econômico não traz por si só desenvolvimento social. Desta forma, quanto mais se pensa tão-somente na dinamização da economia, mais se aprofundará as distâncias sociais;

- não é mais possível imaginar um crescimento econômico sustentável sem investimentos regulares e significativos no social, por isso a política econômica precisa ter um forte e claro conteúdo social; e
- políticas sociais voltadas para a diminuição da desigualdade ocasionam estímulos em vários níveis da sociedade. É importante notar, entretanto, que, sem estratégias de combate à desigualdade e à exclusão, a política e a democracia estão permanentemente ameaçadas.

Diante dessas questões, Nogueira indaga: que papéis e atribuições cabem ao Estado?

A resposta a esta pergunta está diretamente ligada ao tipo de Estado que se quer. Para um Estado que objetiva proteger o mercado e alocar recursos (neoliberal), então se deve redesenhá-lo a partir de uma óptica gerencial. Para um Estado voltado para a sociedade civil com vida coletiva digna, então se deve pensar em uma reforma de natureza qualitativa e democrática.

O redesenho do Estado está vinculado ao enfrentamento de varias ordens:

- 1 crise gerencial do Estado, onde é sugerida a adoção de tecnologias de administração, com as quais se podem desenvolver novas habilidades e conhecimentos técnicos, para então melhorar o aparato publico e proporcionar um serviço publico de boa qualidade;
- 2 o autor enfatiza que o problema central esta relacionado a estruturas e padrões de organização do Estado e a cultura própria de suas instituições, funcionamento e operação, prevendo também a implementação de vários programas de formação e capacitação, com os quais se pretende avançar para novas mentalidades e novos comportamentos;
- 3 dimensão constitucional, ligada diretamente ao marco jurídico e normativo mais amplo. Algo que se traduz em revisão ou reforma da Constituição. Hoje, percebe-se que essas reformas da Constituição mencionadas pelo autor estão acontecendo, haja vista as reformas fiscais, trabalhista, previdenciária propostas pelo governo atual; e

- 4 dimensão política, vinculada às capacidades societárias, às filosofias e aos estilos de governo, às relações de Estado/sociedade, aos valores públicos e democráticos, ao sentido da política e de suas instituições, dentre as quais o Estado.

Estas questões levantadas pelo autor são observadas comumente na prática dos gestores públicos, que, na maioria das vezes, adotam posições pouco democráticas, dificultando o desenvolvimento de habilidades profissionais de seus subordinados. O redesenho do Estado também se faz necessário em razão das estruturas administrativas pesadas, em que relações hierarquizadas e comportamentos pouco democráticos dificultam a adoção de políticas públicas que se traduzam em resultados concretos para as populações as quais seus serviços são prestados.

Com as idéias apresentadas pelo autor, constato a complexidade da questão que transita por aspectos técnicos e, fundamentalmente, políticos. É preciso ter pessoas interessadas em mudar, como também é importante que se apresentem bons planos para essas mudanças.

“... essa crise do Estado é essencialmente política. (...) Trata-se de uma crise que tem a ver com opções políticas, com projetos de hegemonia e dominação, com políticas concretas de governo, que não souberam evitar a superposição de vários desafios, não souberam equacionar a mudança estrutural desse fim de século e facilitaram a generalização de problemas que se imaginava devidamente resolvidos.” (NOGUEIRA, 1998b: 11-12)

O projeto político deve ser destinado a tornar viável o governo do povo a partir de regras válidas para todos, entretanto, o capitalismo global bloqueia o projeto democrático, pois reduz os cidadãos à categoria de consumidores que carregam necessidades econômicas e que freqüentam passivamente um

imaginário coletivo desencantado; ou seja, o cidadão perde a autonomia na condução de seu destino. É importante destacar, porém, que o projeto democrático avança, a cada dia, por meio de vários atos cotidianos, de conquista de espaços de organização, mesmo no dizer de Chico de Oliveira de que é o pão e o circo que as massas necessitam, mesmo assim ele se materializa a cada época. Desta forma, é perceptível uma reinvenção da política como prática e como projeto, buscando-se ir além da política dos políticos, reescrevendo o 'fazer político' como atividades dedicadas às questões fundamentais, tais como, quem somos, por que estamos juntos e qual objetivo que desejamos alcançar.

Neste sentido, retomar a política significa readquirir um pensamento crítico e criativo, explorando as possibilidades que tem a política de auxiliar o homem e de reformular o próprio Estado.

Por outro lado, Alba Maria Pinho de Carvalho (1996), em seu texto "O Cenário das Políticas Sociais no Brasil Hoje: Gestão e Controle Social", analisando o cenário das políticas públicas no Brasil, destaca marcas históricas que define as políticas públicas como regulação e reprodução social e tece algumas críticas.

A autora acentua que as políticas públicas têm caráter excludente e discriminatório, funcionando com um precário padrão de atendimento, destinado aos cidadãos de segunda categoria. Caracterizam-se, ainda, por serem inoperantes e fragmentadas, com baixo grau de eficiência e eficácia e que reproduzem relações clientelistas e assistencialistas, favorecendo a manutenção de redutos eleitorais.

É interessante observar que, mesmo que as políticas públicas apresentem as características ora mencionadas e servindo, ainda, para a reprodução da pobreza e da desigualdade social, essas políticas têm forte significado no cotidiano das populações mais pobres, que são cada vez mais dependentes dos serviços públicos para atenderem suas necessidades básicas.

Esse fato é facilmente constatado na atualidade. Muito embora o documento referido tenha sido escrito há quase uma década (1996), os programas sociais, decorrentes das políticas públicas, implementados pelos governos,

apresentam ainda este caráter, até mesmo aqueles ligados à política pública do trabalho e renda, pois os resultados por eles apresentados ainda carecem de maior impacto para solucionar problemas das populações carentes para os quais elas foram desenhadas. Aqui reforço a importância inadiável de que programas sociais apresentem processos avaliativos, contribuindo na superação desse caráter exibido pelas políticas públicas.

Outro caráter observado no âmbito das políticas públicas é o seu viés focalista, que se contrapõe à proposta de universalização dos serviços sociais. Na medida em que a focalização traz em seu discurso a necessidade de ajuste estrutural do Estado e dos altos custos sociais aí implicados, "*medidas fortemente focalizadas para os pobres dev[er]iam ser promovidas sobretudo para aliviar sofrimentos e promover a justiça social*" (NELSON⁵ apud PASSOS, NEVES JR e PAIVA, 2002: 168)

O próprio PLANFOR\PEQ já foi concebido com essa proposta focalista, na medida em que se propõe atender a uma clientela definida na sua legislação. Em todas as suas resoluções normatizadoras, o PLANFOR aponta para um público-alvo amplo (População Economicamente Ativa - PEA), contudo garante prioridade de foco, direcionado a atuar junto a públicos considerados vulneráveis, caracterizados por motivos de pobreza, baixa escolaridade e outros fatores de seletividade e discriminação do mercado.

Continuando a análise das políticas públicas no Brasil, a nossa douta Alba Pinho de Carvalho tece comentários sobre a trajetória dessas políticas a partir da Carta Magna de 1988, a qual reflete a luta dos movimentos sociais da década de 80. Referida Carta propiciou uma reestruturação da proteção social, ampliando o conceito de seguridade social, dentro do tripé saúde, assistência social e previdência social, com significativo avanço na extensão dos direitos sociais. Foram definidas, também, formas de organização, apontando para o equilíbrio entre Estado, setor privado lucrativo e setor privado não lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais. A gestão administrativa, por sua vez, aponta para um processo de democratização e descentralização do sistema de

atendimento, por meio da criação de conselhos para atuarem no controle social das ações governamentais.

Nos anos 90, houve um confronto entre as conquistas da proteção social no âmbito jurídico-institucional e a crescente restrição e desestruturação no plano da ação estatal.

Neste cenário, instaura-se um paradoxo, pois, mesmo havendo um avanço no plano jurídico-institucional, observa-se uma restrição da ação estatal no plano das políticas sociais, tornando-as mais restritivas e residuais. CARVALHO (1996) explica este paradoxo partindo de uma análise do Estado brasileiro nos anos 90:

- esforço para inserir-se na nova ordem capitalista, onde impera o processo de globalização e a modernização do capitalismo, para poder competir na lógica do livre mercado;
- ajuste à economia globalizada, via política neoliberal, dentro das orientações do Consenso de Washington, que determinava: estabilização, reforma do Estado, retomada de investimentos estrangeiros;
- privilégio da lógica do mercado em detrimento da lógica da cidadania; sacrificam-se as conquistas dos trabalhadores e os direitos sociais em favor de um capital mais competitivo;
- redefinição do Estado, com a diminuição da capacidade do Estado de regular a vida social, por meio de REFORMAS como: quebra de monopólios estatais, reforma administrativa, reforma da previdência e flexibilização das relações de trabalho, fragilização e desestruturação das formas tradicionais de regulação social via políticas sociais;
- o governo assume uma engenharia política de corte neoliberal e com baixa responsabilidade social, onde as políticas sociais assumem segundo lugar na priorização da ação de governo; e
- novo paradigma das políticas focalistas seletivas, no modelo neoliberal de ajuste, transfere a responsabilidade de atuação social para a comunidade.

(CARVALHO)

⁵ NELSON, Joan. The Politics of Pro-Poor Adjustment. IN: NELSON, Joan. Fragile coalitions: the politics of economic adjustment. Transaction Book, p.95-113, 1989.

“Na formulação de Boaventura dos Santos, no lugar de um Estado Keynesiano de primazia das políticas Sociais – que nunca tivemos plenamente na vida brasileira – emerge o Estado Schumpeteriano, centrado na inovação e na competitividade, dando primazia à política econômica, em detrimento de políticas sociais.”
(CARVALHO, 1996: 19).

Ao concluir seus argumentos, Carvalho argüiu que o quadro social do Brasil nos anos 1990 foi de apartação social, dentro de estruturas sociais de desigualdade e com grande concentração de renda e de exclusão social, em virtude do ajustamento à ordem do mercado. Tudo isso levou ao agravamento do drama social, com proliferação de desigualdades, com o fenômeno do desemprego estrutural e o surgimento de novos excluídos. Assim, fica mais próximo um ponto-limite de miséria, exclusão e violência, que origina uma desagregação do tecido social e produz uma população sobrando, descartável.

Para compreender a participação da sociedade civil frente a esta redefinição do Estado, é importante perceber que, na democratização, a sociedade política é um espaço de atuação coletiva dos diferentes atores organizados, mas que existe uma faixa da sociedade que não é organizada, onde se encontra o setor informal.

A atuação da sociedade civil no âmbito das políticas sociais encontram-se em:

- conselhos – que definem determinadas políticas específicas na área social, exercendo controle social;
- parcerias – efetivadas com ONGs, movimentos sociais e outras instituições, transferem as responsabilidades estatais para atores da sociedade civil;
- proteção social comunitária – desenvolvida por ONGs, que são instituições privadas, de caráter não lucrativo que assumem uma função pública, constituindo o terceiro setor;

- Setor privado lucrativo – que mercantiliza bens e serviços de consumo coletivo, como a área de saúde e previdência social; e
- filantropia empresarial – são os investimentos sociais das empresas.

O PLANFOR-PEQ, como programa social de uma política pública, relacionou-se com a sociedade civil utilizando algumas das estratégias há pouco mencionadas, haja vista que previa o controle social de suas ações por meio de conselhos no âmbito nacional (CODEFAT), estaduais (CET's) e municipais (COMUT's). A execução de suas ações se dava por meio de parcerias com varias formas de organização da sociedade civil (ONG's, fundações, sindicatos, federações etc.), bem como por meio do setor privado lucrativo (empresas).

Corroboramos, ainda, o entendimento de Carvalho (Op. cit.) quando ela expressa que estas novas formas de regulação social apresentam-se mais interdependentes, menos hierárquicas, mais descentralizadas, mas também mais precárias e menos distributivas. Não oferece a universalização dos direitos sociais e não apresenta uma generalização de bens e serviços como direitos de cidadania. É preciso lutar por uma perspectiva universalista e redistributivista de proteção social e pela ampliação e democratização das políticas sociais, bem como reforçar os mecanismos de participação e controle social, reforçando os conselhos, tornando-os mais deliberativos no âmbito das políticas sociais. É preciso produzir uma cultura política democrática, numa perspectiva de uma ética de inclusão.

As idéias apresentadas por Carvalho (1996) deixam o leitor mais atento diante das políticas publicas apresentadas como opção de redução das desigualdades sociais. No sentido de se perceber, de fato, se estas políticas trazem resultados concretos para as populações carentes, é que se evidencia, ainda mais, a importância de sistemas avaliativos na mensuração desses resultados.

Retomando o pensamento de Nogueira (1998b), constato que as conseqüências sociais negativas da globalização e da política neoliberal produzem algumas reações surpreendentes e que permitem ver uma luz no horizonte. Até

mesmos patronos do Consenso de Washington e teóricos da 'reengenharia' produtiva têm se pronunciado no sentido de repensar esta globalização neoliberal. Se o Consenso de Washington busca o crescimento econômico por meio da estabilidade macroeconômica e da liberalização comercial sem preocupação social, hoje, diante das suas conseqüências negativas, Jonh Williamson, considerado "pai do Consenso de Washington", propôs um Consenso pós-Washington, que estabelecem outros objetivos além da esfera econômica, buscando desenvolvimento sustentável, eqüitativo e democrático.

No período da ditadura militar, segundo Francisco de Oliveira (s.d.), houve uma expansão do capitalismo excludente e o bloqueio de qualquer representação política. Neste cenário, no qual não havia formas institucionais de participação política, apenas um sistema político bipartidário, com um partido político oficial e um partido de oposição consentida, as demandas sociais chegavam ao Estado de forma direta, por meio dos movimentos sociais. Nos anos 1980, quando eclodiram os problemas do desenvolvimento capitalista e da falta de liberdade política, os movimentos sociais surgiram como manifestações de diferenças (mulheres, negros, homossexuais) e de carências (necessidade básicas), conduzindo ao processo de democratização e de construção da sociedade civil. A Constituição de 1988 representou um avanço jurídico-institucional das conquistas sociais alavancadas com os movimentos sociais, pois propiciou uma reestruturação da proteção social.

Carvalho (1996) demarca bem os anos de 1990 como um período de confronto entre as conquistas da proteção social conseguidas no plano jurídico-institucional e a realidade econômica e política do País, caracterizada pela economia globalizada e a política neoliberal, que preconiza uma lógica de mercado em detrimento de um desenvolvimento social.

Penso ser relevante rever o cenário do Estado Brasileiro desta época, para melhor entender por que suas políticas públicas se mostram, ainda, no dizer de Carvalho, excludentes, discriminatórias, inoperantes, fragmentadas, clientelistas e assistencialistas.

Nos anos 1990, desde o governo de Fernando Collor de Melo até o de Fernando Henrique Cardoso - FHC, o Brasil se esforçou para inserir-se na nova ordem capitalista, que tinha como carro-chefe a globalização da economia e que pregava a soberania do livre mercado. Esta soberania é preservada por meio de uma política neoliberal, que determina estabilização da economia, reforma do Estado e retomada de investimentos estrangeiros. Como o objetivo é tornar o capital competitivo, testemunha-se tanto o sacrifício de conquistas sociais e direitos trabalhistas como uma redefinição do Estado, por meio de reforma administrativa, privatizações e reforma da previdência, com flexibilização das relações de trabalho. Surge, ainda, um paradigma das políticas públicas, pois, seguindo o modelo neoliberal de ajuste, a responsabilidade de uma atuação social é transferida do Estado para a Comunidade, cabendo ao governo apenas entrar como parceiro que tem baixa responsabilidade social.

Esta transferência de responsabilidade do Estado para a comunidade é constatada na execução do PLANFOR/PEQ, quando são firmadas parcerias com um leque variado de entidades executoras de ações de Educação Profissional.

O quadro que temos do Brasil contemporâneo é de apartação social, com ampliação de desigualdades históricas, com a vulnerabilidade do trabalho, que se reflete tanto no desemprego estrutural como na precarização das condições e relações de trabalho, com o aumento da pobreza e com o surgimento de mais excluídos sociais.

Esta exclusão vai além da privação de bens materiais, pois reflete no imaginário coletivo dos indivíduos e nos seus sistemas de valores, uma vez que esses excluídos passam a ser vistos como aqueles que não têm utilidade social nem reconhecimento público.

Ao juntar o contexto econômico e político com o grave quadro social do Brasil contemporâneo, encontramos formas precárias e pouco distributivas de proteção social, pois se pautam em ações descentralizadas por parte do Estado, focadas em programas de combate à pobreza extrema de grupos vulneráveis. Percebo bem isto, no programa do governo federal Fome Zero, que engloba os antigos programas de 'bolsa-escola', 'bolsa-renda', 'vale-gás' e outros que são

apenas paliativos para uma camada miserável da sociedade, e não uma política de desenvolvimento social efetivo. Além desse programa, o Governo federal desenvolve programas de inclusão no mundo do trabalho, dentre eles o de geração de trabalho e renda (intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, financiamento de pequenos negócios, educação profissional).

São programas que, na prática, se revestem de grandes fragilidades, por não apresentarem complementaridade nas suas ações, como no caso concreto da Educação Profissional aqui estudada. O fato é evidenciado no comentário expresso por um dos técnicos entrevistados.

(...) embora as entidades sejam excelentes entidades, na área da qualificação, mas a integração da qualificação com as estratégias de encaminhamento ao mercado de trabalho ainda são muito frágeis. (técnico do AGE).

Este depoimento é revelador de que os trabalhadores eram atendidos nas ações de qualificação profissional, porém, havia fragilidade na sua inserção no mercado de trabalho, por vários motivos relacionados principalmente à desarticulação entre a oferta e demanda por ações voltadas à realidade do mercado.

Nessa perspectiva, pensar esta realidade num contexto atual é sempre um exercício rico, pois pressupõe, também, uma viagem por todo o imaginário de representações sociais e valores pessoais.

É lugar comum dizer que se vive numa época de grandes transformações, tanto de cunho material como de ordem de valores. Os que vivem a virada de uma década, de um século e de um milênio, vivem, também, muitas transformações. No período de vinte anos, foram vistos cair sistemas políticos inteiros, presenciou-se o surgimento de uma revolução tecnológica sem precedentes e as pessoas se angustiaram com as mudanças de um mundo do trabalho que antes lhes conferiam segurança e reconhecimento.

É chegada a hora de se pensar os reflexos de todas essas transformações nas esferas do Estado e da sociedade civil.

A leitura das proposições do atual governo (PPA 2003 –2007) deixa claro que o papel do Estado é decisivo como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico, onde o Estado passa a ter clara função pública, contrapondo-se, desta forma, ao modelo neoliberal.

O sociólogo Francisco de Oliveira (2003), contudo põe em xeque essa intenção, uma vez que o atual governo, mesmo sendo o “*maior partido de esquerda do mundo*”, de fato, está legitimando a “*diminuição da ação do Estado*”, haja vista que a prática de governo está realizando a “*funcionalização do capital, já na sua escala global, sem ter feito antes a tarefa da redução radical da desigualdade*”. Esta crítica do sociólogo surge em razão da postura do governo atual, que em seus dois primeiros anos de mandato, cumpriu todos os acordos firmados entre o governo anterior e o FMI, caracterizando, assim, um continuísmo da política. Essa política fecha as portas para os investimentos produtivos que levam ao crescimento e à oferta de empregos. Isto posto, os autores estudados levam-me a crer que falar de inclusão social sem investimento humano, financeiro e material é retórica inócua. É importante ressaltar o recente rompimento das relações do Governo Brasileiro com o FMI, a partir desse fato espera-se um novo rumo das políticas públicas.

Essas reflexões sobre o Estado e as políticas públicas são necessárias para que se possa pensar em avaliação de políticas públicas, pois existe uma imbricação muito forte entre estas duas temáticas, na medida em que estas políticas públicas são desenhadas no seio do Estado.

CAPÍTULO II

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

CAPÍTULO II

2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 A noção de política pública e avaliação - conceito, formulação e função da política pública

A avaliação de políticas públicas é uma área em crescimento no campo das Ciências Sociais, abordada por muitos estudiosos, que promovem uma profusão de conceitos e métodos.

Para se compreender melhor o legado conceitual conferido à avaliação de políticas públicas, necessário se faz, em primeiro lugar, se ter clareza do que é política pública, para, posteriormente, situar o valor e/ou a função da avaliação de programas⁶, partindo do entendimento de que esta se constitui uma das fases das políticas públicas - elaboração da agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas - examinando mais detidamente.

“... política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações e omissões do Estado decorrente de decisões e não decisão, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e

⁶ “Entende-se por programa um conjunto de atividades organizadas para realização dentro de cronograma e orçamentos específicos do que se dispõe para a implantação de políticas, ou seja, para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis”. (ALA-HARJA e HELGASON; 2000; 9)

condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais." (SILVA & SILVA, 2001: 37).

Este conceito oferece a possibilidade de inferir que política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade que envolve vários atores, como governantes, gestores, técnicos, comunidade, todos apresentando interesses que por vezes se aproximam ou se afastam, comuns ou contraditórios, para agir ou deixar de agir em função de problemas sociais anteriormente identificados.

De acordo com a concepção teórica apresentada por Silva & Silva (2001), a fase inicial da formulação de uma política pública é constituída pela identificação de um ou mais problemas que chamam a atenção da sociedade civil e do governo, e que por pressão social (exercida pelos partidos políticos, mídia e grupos de pressão) podem se transformar em questão social que virá a integrar uma agenda pública. Nesta perspectiva, a agenda passa a ser o espaço de constituição da lista de problemas que chamam a atenção do governo e dos cidadãos.

A formulação da política se constitui um momento de pré-decisão que tem como sujeito o corpo técnico, que diagnostica uma situação-problema, dando opções de seu enfrentamento e indicando o conteúdo geral do programa (o que, qual programa, abrangência, escopo, beneficiário, onde, quando), recursos (qual quanto e fonte), aparatos institucionais (órgãos responsáveis e legislação de apoio), responsabilidade (burocracia, equipe técnica, parcerias).

A adoção de uma determinada política constitui o momento de escolha da alternativa de enfrentamento da situação-problema, escolha essa de responsabilidade do Poder Legislativo e que pode ser defendida pelo Executivo. Então a política se transforma em um programa, com base em critérios técnicos e em critérios políticos do Legislativo (suporte da maioria), Executivo (consenso entre dirigente) e Judiciário (decisão).

Na fase de implementação⁷ ou execução, a política é transformada em programas sociais, sob a responsabilidade de unidades administrativas que mobilizam recursos humanos, financeiros e materiais. Ressalto, todavia, que

essas unidades administrativas podem ser governamentais ou não governamentais, o que deve ser preservado é o caráter público da política. A materialização da política só ocorre com a implementação do programa. Nessa fase são definidos os objetivos e metas a serem cumpridos.

Na experiência de implementação do Plano Estadual de Qualificação do Estado do Ceará – PEQ/CE observo a materialização desse enunciado, haja vista que eram contratadas para execução das ações de educação profissional tanto entidades do Governo como da sociedade civil, fato este preconizado no Art. 5º da Resolução 258, de 21 de dezembro de 2000, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, que estabelecia:

“Poderão ser contratadas para executar ações de educação profissional no âmbito do PLANFOR as seguintes instituições”:

I – Universidades definidas na forma da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II – Escolas técnicas públicas, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública incumbidos regimental e estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão;

III – federações empresariais, nacionais e estaduais, e serviços nacionais sociais e de aprendizagem;

IV – federações de trabalhadores e escolas sindicais; e.

V – fundações incumbidas regimental e estatutariamente do ensino profissional, instituições de ensino superior (3º grau) não enquadradas no inciso I deste artigo e outras instituições comprovadamente especializadas no ensino profissional.

Desta forma, observo que o inciso V do artigo supra mencionado ensejava a participação de organizações da sociedade civil, fato este constatado pela fala de um dos entrevistados nesta pesquisa.

Na seleção (das entidades), o processo nosso foi inédito em termos de Brasil (...) existia uma série de iniciativas

⁷ Implementação é aqui entendida como a fase de execução de serviços para o cumprimento de objetivos e metas

populares, iniciativas da sociedade civil, que se organizaram, formaram associações, institutos (...) Por que não dar uma oportunidade a essas organizações de participar do processo? Optamos no Ceará, valorizar essas experiências. (Gestor do PEQ).

É importante destacar, ainda, a função dada à política:

“O que a política faz é modelar a implementação, definindo a arena na qual o processo ocorre, a identidade e o papel dos principais sujeitos, o alcance de possíveis instrumentos desenhados para a ação, bem como os critérios para alocação de recursos.” (SILVA & SILVA, 2001: 40).

Neste sentido, infiro que a função da política é decidir qual o programa a ser adotado para enfrentar determinado problema, definindo seus objetivos, beneficiários, local e recursos para a sua execução.

Políticas públicas são assumidas por diversos sujeitos, orientados por diferentes interesses e racionalidades. É um processo contraditório, dinâmico e não linear. Os principais sujeitos envolvidos na formulação de política pública são: grupos de pressão, partidos políticos, administradores, burocratas, técnicos, planejadores, avaliadores, judiciário e mídia. É importante salientar que as lógicas assumidas pelos diferentes sujeitos originam diferentes racionalidades: administrativa, política, legal e de resultados.

Assim, é necessário ter clareza dos diferentes interesses, sujeitos e racionalidades próprias dos processos de formulação e implementação das políticas públicas e que tudo isso leva a embates e conflitos.

preestabelecidas, tendo em vista obter os resultados pretendidos (SILVA & SILVA: 2001; 39):

O depoimento de representantes de entidades executoras do PEQ/CE, a seguir reproduzido, evidencia os embates e interesses que se formam na gestão de uma política pública.

Nós vivemos numa sociedade de classe e com tal sociedade que tem interesses políticos, econômicos, sociais. Você tem a própria formação do Conselho Estadual do Trabalho. Por ser tripartite, você já está dizendo que são três interesses que estão ali em disputa, ocupando espaços, em alguns momentos mais harmônicos, em outros momentos extremamente conflituosos. (entidade executora).

Embora seja uma tarefa árdua, deve haver consenso sobre a aceitação das prioridades estabelecidas no plano político.

Para uma boa implementação de política pública, é necessária a definição clara de seu objeto, objetivos e recursos. Assim sendo, é importante situar, de forma clara e precisa, o problema a ser enfrentado, uma vez que este é o próprio objeto da política.

A implementação é parte da política, em que a teoria da política deve ser concebida tendo por base a sua execução. Como tal, irá sempre desenvolver e reformular a política. Ao executar, se avalia e se reformula a própria política, por meio de um processo dinâmico e articulado. Neste sentido, na fase de implementação, a avaliação permite a reformulação da política.

A fase de implementação deve ser vista em relação a: recursos governamentais envolvidos (legislações, fundos); ação dos atores governamentais; burocratas do "street-level"; características das organizações públicas (como trabalham) (VIANA, 1996). A implantação é revelada por uma complexidade de atuação de atores diversos, pois a ação governamental é programada para introduzir mudanças no meio não governamental, na comunidade ou no público que pretende atender. Ademais, os gestores enfrentam

dificuldades por não disporem, na maioria das vezes, de controles sociais ou de processos de monitoramento e avaliação.

Destaco, uma vez mais, importância da avaliação em todas as fases de formulação de políticas públicas, sendo que, para cada fase, há exigência de um estudo avaliativo.

Aqui é relevante salientar que o programa em análise, PLANFOR/PEQ, já nasceu com um sistema de monitoramento e avaliação, nomeado de Apoio à Gestão – AGE. A fala de um dos gestores entrevistado, a seguir reproduzida demonstra a importância de políticas públicas disporem desses sistemas de avaliação.

AGE, pra mim, é alma, é corpo é tudo. (...) é o instrumento principal, ele chega a se confundir com o próprio PEQ, (...) AGE como instrumento de concepção, de planejamento, de execução, de avaliação, ele engloba todas essas fases (...) um instrumento capaz de organizar o todo, de organizar uma política. Então ele é o próprio PEQ. (gestor do PEQ) .

Assim, observo na fala do gestor que, para ele, PEQ e AGE se confundem, em função da sua importância na própria gestão, ou seja, o AGE cumpre o seu papel como ferramenta gerencial, reforçando a necessidade de processos avaliativos em todas as fases de implementação de programas sociais.

2. 2. Conceito e importância da avaliação

Apesar dos registros na nossa literatura sobre a existência de intervenção do Estado brasileiro, por meio de política pública, desde a década de 1930, somente na década de 1980 é que surgiram os primeiros modelos de avaliação de políticas públicas.



“... a política social se inscreve na agenda de intervenção do Estado brasileiro no quadro das transformações associadas à Revolução de 30 e à Era Vargas.” (MELO, 1999:13)

Desta forma, observa-se que, no Brasil, a avaliação não surgiu concomitante com a política pública.

Consubstanciando no anteriormente exposto a respeito de políticas públicas, posso fazer uma análise sobre a avaliação de políticas públicas, envolvendo os aspectos conceituais, metodológicos, tipológicos e suas implicações para as políticas públicas.

Antes de adentrar a questão conceitual sobre avaliação, é interessante observar que as praticas iniciais neste campo, por vezes, cometiam certo equívoco ao ligarem o conceito de avaliação à idéia de controle.

“Insistir num enfoque que use a avaliação apenas como instrumento de controle destinado a perseguir as responsabilidades administrativas dos gerentes e funcionários públicos significa semear a desconfiança generalizada de todos os membros das equipes de implementação frente a estas pesquisas. A avaliação do futuro estará destinada, mas que controlar e castigar, a permitir uma aprendizagem a partir dos erros, omissões e dificuldades encontradas na execução das políticas e programas” (SULBRANDT apud BARREIRA, 2002: 30).

Considerar avaliação apenas como um controle é um desvio conceitual, uma vez que controle envolve fiscalização, obrigação de fazer, cumprimento de regras estabelecido, sem acrescentar ou possibilitar diálogo, aperfeiçoamento, mudança de rumo, ou seja, idéia contraditória aos ideários da avaliação.

É importante, ainda, registrar a existência de outros mecanismos de *feedback*, que por sua vez se diferenciam da avaliação, apesar de também poderem ser utilizados “como mecanismo de melhoria no processo de aperfeiçoamento de tomada de decisão.” (AJA-HARJA E HELGASON, 2000: 05).

Os autores destacam a diferença ente avaliação e outros diferentes mecanismos de *feedback*, os quais estão reproduzidos na seqüência:

QUADRO I: Diferença entre avaliação e mecanismos de *feedback*

Estudos científicos	As avaliações se centram no uso prático da informação.
Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre autoridade e avaliação geralmente não é clara).
Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem sucedidas.
Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação).
Análise de políticas	As avaliações estão centradas na análise ex-post. Essa análise das políticas às vezes é definida como uma avaliação previa para o estudo de políticas possíveis no futuro.

Fonte: reprodução do quadro apresentado por AJA-HARJA E HELGASON, 2000.

Para fins deste estudo, selecionei alguns conceitos sobre avaliação abordados por diferentes autores;

“Em termos de concepção, etimologicamente, o termo a avaliação significa valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom ou ruim. Trata-se, necessariamente, de um julgamento valorativo; portanto, não é um ato neutro nem exterior às relações de poder, mas é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo postura de objetividade e de independência, sendo, por natureza, uma atividade interdisciplinar” (SILVA & SILVA, 2001:48).

“. avaliação julga, valoriza, informa, interpreta identifica dados a serem alterados na ação ou na política e programas sociais.” (BARREIRA, 2000:30):

“É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação e uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita).” (ARRECH, 1999: 29).

“A avaliação de políticas pública não constitui um exercício formal ‘desinteressado’, à semelhança de cálculo de custo/benefício. Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo – aí incluídos elites políticas e burocráticas, que os permite distinguir a boa da má política.” (MELO, 1999: 11).

Observo, nas aceções sobre avaliação de políticas públicas há pouco abordadas, que há consenso sobre a presença de julgamento, atribuição de valor

na postura avaliativa, possibilitando a identificação da boa e da má política, e seu conseqüente aperfeiçoamento.

Para finalizar o aspecto conceitual da avaliação, evidencio, aqui, a definição trabalhada por Aguilar e Ander-Egg:

“... a avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida: destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados.” (apud FARIA, 1994:31-32)

Considero esse conceito de avaliação mais completo, por entender que a avaliação utiliza informações para apoiar um juízo de valor e que pode e deve ocorrer simultaneamente às etapas de feitura da agenda, formulação e implementação das políticas, uma vez que decisões importantes são tomadas em todas essas etapas. Vale ressaltar, ainda, que a avaliação possui vários propósitos, dependendo do momento em que é realizada e de quem a encomenda, tais como: correção de rumos em processo; averiguação do alcance

dos objetivos propostos, diagnóstico dos erros e acertos do programa, e identificação dos efeitos negativos e positivos da intervenção.

Aqui ressalto que a avaliação pretendida neste estudo está eminentemente ligada a programas sociais, que, de certo modo, têm rebatimento político e econômico, mas são prioritariamente sociais.

Apesar de toda a produção de conhecimento científico sobre avaliação, e do consenso sobre o seu conceito, observo, entretanto, que não há uma concordância de idéias a respeito das abordagens e tipologias adotadas, o que traduz certa dificuldade para principiantes que objetivam aprofundar estudos sobre o tema. E não há também, uma aplicabilidade efetiva na gestão das políticas públicas, uma vez que são poucos os programas sociais avaliados com metodologias apropriadas, pois ainda grassa nos meios técnico-institucionais a idéia de que avaliar é um exercício à semelhança de um cálculo de custo benefício, prática essa refutada pelos estudiosos. *“A avaliação de políticas públicas não se constitui um exercício formal desinteressado, a semelhança de um calculo custo beneficio”* (MELO, 1999: p. 11).

Conforme já observado, a avaliação de políticas públicas mostra-se uma necessidade recorrente na contemporaneidade, dada a diversidade de programas e projetos sociais que visam a melhorar o bem-estar dos indivíduos e da sociedade como um todo. Isto porque é importante saber o quanto um programa ou projeto social produz, de fato, em melhorias na vida do cidadão e como se pode aumentar a sua eficácia, eficiência e efetividade. Vale ressaltar, ainda que, se teoricamente se progrediu na análise de programas e projetos sociais, a avaliação de políticas públicas pouco avançou institucionalmente. Para tanto, os programas sociais têm que ser concebidos desde sua origem com mecanismos próprios de avaliação, objetivando *“aprimorar sua capacidade de oferecer atenção aos cidadãos”* (FARIA, 1999).

A despeito do que assinaiei, é importante salientar que o PLANFOR/PEQ foi concebido com um sistema próprio de avaliação, abrangendo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

A avaliação não deve ser pensada como uma ameaça, mas sim como um instrumento que auxilia na formulação e implementação de políticas públicas. Deve tornar-se uma cultura institucional que ajudará na tomada de decisões, trazendo reais benefícios tanto para as instituições executoras como para os atores envolvidos, principalmente os beneficiários. Outro aspecto a ser observado é que os avaliadores não podem perder de vista a característica principal da avaliação, que é a sua aplicabilidade, ou seja, que seus resultados sejam utilizados para o aperfeiçoamento dos programas/projetos.

É importante registrar, todavia, o fato de que, mesmo com a expansão da pesquisa avaliativa, as metodologias utilizadas corriqueiramente visam unicamente a estabelecer comparação entre o planejado e o realizado, ou seja, verificar aspectos quantitativos e imediatos das ações desenvolvidas. Aqui se observa o modelo tecnicista, que se preocupa com a mensuração de objetivos previstos (GOMES, 2001).

2.3 Evolução histórica da avaliação

O modelo clássico de avaliação de políticas públicas surgiu nos EUA, nos anos 60 (1960), e era voltado para a avaliação de programas emergenciais de combate à pobreza. Considerado funcionalista, positivista e racionalista, baseava-se na análise e mensuração dos objetivos previstos nos programas sociais e privilegiava os instrumentais técnicos e metodológicos, em detrimento da dimensão política.

Nesse modelo de avaliação, a política pública era vista de forma linear, sem levar em consideração os diferentes interesses e as expectativas dos atores envolvidos.

Atualmente esse modelo de avaliação de políticas públicas é objeto de várias críticas, como ressalta GOMES (2001:19);

“A avaliação nos moldes positivistas formata a avaliação tradicional que tem sofrido fortes críticas: por

sua perspectiva quantitativista; pelo seu caráter externo; pelas fragilidades metodológicas apresentadas; pela sua preocupação excessiva com a eficiência, eficácia e adequação dos programas sociais e finalmente por sua incapacidade de apropriar-se do conjunto de fatores e variáveis contextuais e processuais, que limitam ou potencializam resultados e impactos. Tal avaliação revela-se totalmente inadequada quando se trata de analisar as políticas sociais, já que as mudanças ocorrem a partir da interação de inúmeros fatores que não podem ser totalmente controlados pela ação prevista nos planos.”

Diante do exposto, constato a necessária evolução pela qual a avaliação de políticas públicas tem passado. Assim, modelos tradicionais baseados unicamente em dados quantitativos perdem a cada momento o seu valor, tanto por não darem conta da realidade social, campo de atuação das políticas públicas, como também por não responderem a questões relativas aos resultados e impactos produzidos na vida da população beneficiária do programa avaliado.

Comprovo, ainda, mediante esse trabalho investigativo, que o AGE/PEQ/CE passou por essa evolução, pois praticava um modo de avaliação quantitativa de cálculo de custo/benefício, passando a adotar uma posição qualitativa, conforme anotam os atores envolvidos:

no primeiro momento o acompanhamento era só financeiro e de recebimento de dados. (...) Então, assim, a gente não utilizava essas informações, de forma que a gente pudesse realmente contribuir para melhoria do trabalho, das instituições e necessariamente do PEQ. Então, assim, uma característica do acompanhamento é que a gente prestava conta pro Ministério. “Então a gente tinha aquele número de

treinandos, prestação de contas, aquele trabalho bem burocrático, pro dinheiro vir de novo no próximo ano.” (Técnico do AGE/PEQ).

No início, nós começamos a trabalhar em 99 com dados quantitativos. (...) com o aprimoramento do processo, a equipe como eu falei, em 2001/2002 estava com um nível de integração bem consistente e de experiência também, nós passamos a fazer um levantamento de dados qualitativos, então a gente tanto verificava os aspectos operacionais e logísticos que envolviam a ação quanto a material pedagógico, metodologia, alternativa de inserção no mercado de trabalho. (Gestor do AGE/PEQ).

Esses depoimentos demonstram a evolução do processo de avaliação executado pelo AGE/PEQ/CE, ocorrido em função da prática laboral que requeria conhecimentos teóricos e práticos aprofundados sobre a questão e por estar à frente do Programa uma equipe comprometida e proativa que não se acomodava diante dos desafios, estando sempre atenta, buscando respostas e apoiando as entidades envolvidas na execução do programa.

Inicialmente as experiências práticas brasileiras em avaliação refletiam as idéias contidas na literatura, as quais receberam grande influência das idéias norte-americanas, aplicando, basicamente, métodos econométricos. Esse modelo, por desconsiderar o aspecto político, serviu para reforçar a exclusão social no Brasil.

A dimensão política deve ser introduzida na avaliação de políticas públicas, uma vez que esta congrega vários interesses diferenciados, devendo ultrapassar a racionalidade planificadora, gestora ou técnica, entrando na dimensão política. A avaliação implica o controle das ações de interesse público, possibilitando o direito democrático.

“Resgatar os aspectos políticos da avaliação implica em concebê-la para além de um processo burocrático, através de uma abordagem do ponto de vista da defesa da sociedade.” (GOMES, 2001; 21).

Para Gomes, a avaliação de políticas públicas possui duas dimensões: a técnico-metodológica e a política. Ambas devem ser tratadas de forma articulada, e uma não deve se contrapor a outra.

A dimensão técnico-metodológica está relacionada com a questão conceitual de sua natureza, seus tipos e abordagens. A dimensão política é o grande desafio posto na atualidade para a avaliação de políticas públicas, pois esta dimensão reforça o verdadeiro papel da política pública como elemento constituinte da cidadania, combatendo a exclusão social.

A dimensão política da avaliação deve levar em consideração o interesse público, constituindo do ato decisório de formulação de políticas sociais, da participação no processo avaliativo e de publicização dos resultados, considerado momento políticos privilegiado da avaliação.

Constato, mediante este estudo que o PEQ/AGE pouco avançou no que tange à dimensão política da própria avaliação, fato este comprovado pelos depoimentos dos entrevistados e documentos analisados na pesquisa documental.

(...) eu faço uma crítica em haver uma falha também nisso, na ‘coletivização’ desses resultados. (...) Do monitoramento, precisamos de mais dados e que seja regularmente divulgado ao Conselho Estadual do Trabalho (CET). Todo ano, aliás, todo mês tem reunião do conselho. (...) Acho que é muito importante aperfeiçoar isso no sentido de dar essa publicidade aos resultados, aos mecanismos como é feito. (representante de executora).

Observo, de maneira geral, uma crítica com relação a publicização dos resultados. Há que se registrar a falha no que concerne à democratização dos resultados, uma vez que não havia ampla disseminação na sociedade civil como um todo, como também nas entidades executoras, conforme se percebe nas críticas dos entrevistados.

(...) isso tem que ser mais bem divulgado, tem que transformar em peças que as pessoas possam entender, (...), vamos reunir a cadeia de turismo do Estado do Ceará. Vamos apresentar a cadeia de turismo do Estado do Ceará sobre o que tá acontecendo com a qualificação e vamos ouvir os empresários dessa área. (...) é que eles precisam reunir as cadeias. Vamos reunir o setor industrial, os empresários da área, o que é que eles estão pensando dessa qualificação. Vamos reunir os Sindicatos que atuam na área de Turismo com as empresas da área de Turismo, com as agências de turismo, com os hotéis, com as pousadas. Com o Secretário de Turismo dos Municípios (representante de executora).

Consoante lido na fala ora transcrita, as entidades contribuíram com sugestões para divulgação dos resultados da avaliação, o que sem dúvida nenhuma é uma estratégia interessante que poderá ser utilizada pelos interessados em pesquisa avaliativa na fase de propagação dos resultados.

Numa perspectiva de cidadania, na avaliação de políticas públicas o aspecto técnico-metodológico esta subordinado à perspectiva política, uma vez que a avaliação implica o controle das ações de interesse público, possibilitando o direito democrático e esse direito se concretiza na participação, como no dizer de Alejandro Serrano Caldera.

“La democracia, además de un ejercicio legal e institucional, es también iniciativa de la ciudadanía. La

participación ciudadana es la democracia puesta en práctica, la concreción de sus principios, objetivos y metas. Sin una ciudadanía activa, organizada y participativa, es muy difícil que la democracia exista en términos reales” (CALDERA, s.d.:1).

Há que se registrar a grande contribuição da avaliação de políticas públicas, principalmente se for realizada levando em consideração não apenas o seu aspecto técnico-metodológico, mas também o político, pela possibilidade de se exercitar a democracia.

É inegável a contribuição da avaliação para o aperfeiçoamento das políticas públicas, devendo estar presente em todas as suas etapas desde a fase de formulação e implementação dos programas/projetos sociais, bem como após a sua execução.

2.4. Debate teórico-metodológico sobre avaliação de políticas e programas sociais

2.4.1. As metodologias qualitativas e quantitativas

Ao se proceder a qualquer estudo avaliativo sobre políticas públicas, faz-se necessária a escolha do método de abordagem adequado à realidade estudada. Neste sentido, faço recuperação histórica dos paradigmas metodológicos que embasam este tipo de estudo.

Registrarei, preliminarmente, a abordagem que Silva e Silva (2001:64) faz sobre a questão metodológica na produção do conhecimento social e na avaliação de políticas e programas sociais para em seguida apresentar a abordagem de outros estudiosos.

“Trata-se da concepção de metodologia, não entendida como conjunto de procedimento e técnicas, mas constituindo um corpo teórico de explicação da própria avaliação e de seu objeto, da compreensão de método como todo raciocínio empregado para aceitar ou rechaçar um fato como verdadeiro e técnica concebida como instrumento utilizado para coletar dados ou para analisá-los.”

Ao abordar os aspectos metodológicos da pesquisa avaliativa, a autora detém-se a conceituar as três categorias básica - metodologia, método e técnica - que são complementares e interdependentes no processo avaliativo. Ademais, nesta concepção, é perceptível a preocupação de explicar a metodologia como o embasamento teórico que conduz ao raciocínio explicativo da realidade estudada, dissipando a idéia erroneamente concebida, que trata a metodologia como sendo apenas um conjunto de procedimentos e técnicas.

Conforme referendado anteriormente, a avaliação é concebida como um momento das políticas públicas, podendo acontecer antes, durante e depois, ou de modo mais assertivo nos três momentos, uma vez que são complementares e não excludentes.

Ainda de acordo com a autora, a avaliação, como segmento de uma política pública, é concebida por meio de fases essenciais ao próprio processo avaliativo, conforme evidenciado na seqüência;

- atividades preliminares ou preparatórias à avaliação, com definição dos aspectos essenciais do processo, garantindo sua continuidade, representando um esforço de compatibilização de interesses e competências das partes envolvidas (quem encomenda e quem executa a avaliação);
- elaboração do plano de pesquisa da avaliação, referente à definição prévia dos passos para orientar o estudo avaliativo e do marco teórico de referência da concepção da avaliação;

- implementação da avaliação ou trabalho de campo, momento de levantar informações, incluindo tarefas como treinamento de pessoal, teste de instrumentos e intensa mobilização de recursos humanos e financeiros e das instâncias institucionais envolvidas;
- processamento, análise e síntese dos dados e informações, fase *“de elaboração dos dados e informações, que são ordenados, classificados e agrupados, tendo como referencia o objeto e objetivos da avaliação.”* (SILVA E SILVA, 2001:68);
- elaboração e discussão do relatório, esse é um instrumento de publicização do estudo avaliativo, e é interessante ressaltar que a elaboração do relatório não é uma formalidade, mas, um momento relevante do processo da avaliação;
- aplicação dos resultados da avaliação, neste momento evidencia-se a importância da publicização dos resultados da avaliação para os beneficiários e a sociedade como um todo enquanto *“instrumento de controle social e de pressão dos direitos sociais”*. (SILVA E SILVA, 2001:71);

Conforme se constata, a realização de um processo avaliativo não é um mero procedimento informal ou desinteressado, mas requer cientificidade, na medida em que são necessários procedimentos análogos a uma pesquisa científica.

Na concepção de Silva & Silva, a definição do método e da técnica de avaliação de uma política pública depende de vários fatores, tais como: o tipo de política a ser avaliada, os seus objetivos (que questões pretende responder), os recursos disponíveis, o tempo de que se dispõe para executá-la e a preferência do avaliador. Ressalta, ainda, que a avaliação de políticas públicas utiliza os métodos e técnicas da pesquisa social.

Nos estudos empreendidos por Barreira (2002), referente à questão metodológica da avaliação de políticas públicas, depreendo que a prática das avaliações até meados do século passado estava atrelada ao campo do controle social. E, em função deste aspecto, observava-se um discurso que a remetia para

a área das práticas racionais, com forte influência da pesquisa científica no modo de fazer.

Para Barreira, a pesquisa avaliativa possui um caráter muito mais amplo do que o tratado por Silva e Silva, haja vista que esta assinala que a pesquisa avaliativa utiliza os métodos e técnicas das Ciências Sociais, enquanto aquela vai mais além, à medida que anuncia a sua aplicabilidade fora do campo das Ciências Sociais, e, ademais, enfatiza o seu caráter transdisciplinar e multidisciplinar.

A avaliação, como disciplina recente, apresenta-se, às vezes, de forma fragmentada na sua aplicabilidade, entretanto, seus conhecimentos estão se estruturando e em rápido crescimento científico.

Barreira constata a existência de um debate relativo ao lugar da avaliação no campo das Ciências Sociais. Alguns estudiosos a consideram como uma disciplina autônoma, outros como uma disciplina inserida no terreno das Ciências Sociais. Observa-se, todavia, unanimidade quanto à importância da avaliação na produção de conhecimento.

Neste sentido, registro o próprio mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, pioneiro no Brasil, cuja dissertação em tela constitui exigência para o meu título de mestre, e que visa "*à formação de recursos humanos com capacidade teórico-metodológica e prática para intervir no acompanhamento e avaliação de políticas públicas,*" conforme ementário do próprio curso.

Retomando a abordagem feita por Silva e Silva, com relação à metodologia na pesquisa avaliativa, observa-se que esta, recorrendo a Chambers, Wedel, Rodwell (1992), aponta quatro problemas e controvérsias na avaliação de políticas e programas sociais no Brasil, assim especificados: confronto entre paradigmas quantitativo e qualitativo, a medição relacionada à utilização do método quantitativo na pesquisa social, processo de implementação do próprio programa a ser avaliado e, por fim, a posição subalterna da avaliação da pesquisa avaliativa em relação à política econômica.

Dentre os problemas e controvérsias apontados anteriormente, destaco aqueles relativos ao confronto entre paradigmas quantitativo e qualitativo, por

estar diretamente relacionado ao objeto deste estudo. Destaco, ainda, o fato de que os enfoques quantitativos (conhecimento de fora, obtido pela medição e pelo cálculo) e qualitativos (conhecimento de dentro, pelo entendimento de intenções e uso de empatia, tende a ser mais indutivo do que dedutivo), não se contrapõem e devem respeitar critérios científicos de confiabilidade e validade para que haja uma aproximação no uso das duas abordagens.

Constato um consenso entre os estudiosos com relação à necessidade de superação da dicotomia entre as abordagens quantitativas e qualitativas na pesquisa avaliativa. Deve haver uma articulação entre as duas dimensões, *“na perspectiva de que a realidade social também se expresse por quantidades, devendo seus significados serem interpretados numa perspectiva qualitativa”*. (SILVA & SILVA, 2001:75).

No estudo de alguns fenômenos sociais, se faz imprescindível a utilização da abordagem qualitativa. Em última análise, a opção por parte do avaliador pelo método qualitativo não significa uma negação ao método quantitativo, mas sua opção decorreu de fatores relacionados com o objeto e objetivos a serem investigados na sua pesquisa avaliativa.

A escolha da abordagem e dos instrumentos a serem utilizados está também relacionada com o programa a ser avaliado, o tipo de avaliação a ser feita, bem como com o resultado de uma negociação entre avaliadores e os interessados pela avaliação.

2.4.2. Eficiência, eficácia e efetividade - exame dos diferentes enfoques da avaliação de políticas públicas.

Avaliação de política pública diferencia-se, segundo alguns autores, em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência. Arretche (1999) considera essas tipologias um recurso analítico, destinado a separar aspectos distintos dos objetivos, da abordagem dos métodos e técnicas de avaliação. Estas tipologias, possuem significados distintos, dependendo do tipo de avaliação e da corrente teórico- metodológica.

Para efeito deste estudo, reportar-me-ei ao pensamento de alguns autores, articulando-os aos significados adotados pelo PLANFOR/PEQ.

- Avaliação de Eficácia

Para Arretche, a avaliação de eficácia é compreendida como a “*avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos*” (ARRETCHE 1998: 34). Este tipo de avaliação é realizado com a finalidade de verificação tanto dos objetivos como dos instrumentos propostos e realizados.

A verificação dos objetivos do programa é o tipo de avaliação mais usual, por ser a mais exequível e a de menor custo. Tomando por base as informações disponíveis no programa, o avaliador compara os objetivos previstos com os alcançados, e procede ao julgamento, apontando para o seu sucesso ou fracasso. Na realização deste tipo de avaliação, o obstáculo maior está no trabalho de obtenção de dados confiáveis, sendo necessária, ainda, a definição clara e precisa tanto dos objetivos como das metas a serem alcançadas.

Com respeito à avaliação dos instrumentos previstos e (os) utilizados, quase sempre se realiza um “*exame da processualidade concreta e da adequação e coerência dos meios e instrumentos utilizados durante a vigência de um determinado programa*” (ARRETCHE, 1999:34).

Aqui também se verifica o mesmo tipo de dificuldade apontada anteriormente, ou seja, obtenção de dados confiáveis. Para a realização deste tipo de análise torna-se indispensável o uso da pesquisas de campo com o propósito de “*aferir e reconstituir o processo de implantação e/ou implementação da política sob análise*” (ARRETCHE, 1999:34).

Barreira adota o conceito de Baptista para definir eficácia (2000; 32);

“... a eficácia é analisada a partir do estudo da adequação da ação para o alcance dos objetivos e das metas previstos no planejamento e do grau que os

mesmos forem alcançados. Incide sobre a proposta e, basicamente, sobre os objetivos (gerais e específicos) por ela expressos, estabelecendo em que medida os objetivos propostos foram alcançados e quais as razões dos êxitos e dos fracassos.”

Observo que nessa proposta a autora diferencia a idéia de objetivos da noção de metas, especificando, ainda, objetivos gerais e específicos. Neste sentido, estou ciente de que, para esse tipo de avaliação, é importante para o avaliador atentar tanto para a proposta inicial como para os objetivos, metas estabelecidas no programa, para poder constatar os êxitos e fracassos.

Destaco, também, a categoria eficácia funcional administrativa contábil, introduzida pela autora, que determina o grau de adequação dos meios aos objetivos do programa, referindo-se, ainda, à avaliação dos instrumentos. Essa categoria equivale à de avaliação de instrumentos tratados por Arretche.

Cohen & Franco começam a definir eficácia a partir da função precípua de um projeto, que é *“produzir mudanças em alguma parcela da realidade, solucionar um problema social, ou prestar um serviço a um determinado subconjunto populacional”* (1993:102). Tomando por base esse conceito, os autores identificam eficácia como sendo o *“grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”*. (COHEN & FRANCO, 1993:102).

Nessa abordagem, observa-se que, além da noção de objetivos e metas referidos pelos demais autores, Cohen e Franco trazem como diferencial a adição da idéia de tempo e população beneficiária e desconsideram, explicitamente, a alocação de custo.

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR adota em seu arcabouço teórico a categoria eficácia nos seguintes termos:

Eficácia: “expressa pelos benefícios das ações de educação profissional para os treinandos, traduzido em

melhoria de chances de obtenção ou manutenção do trabalho, geração ou aumento de renda, elevação de produtividade e melhoria de qualidade de produtos e serviços, integração ou reintegração social, rompimento do círculo vicioso da pobreza e exclusão entre outros aspectos". (GUIA DO PLANFOR, 2001:15).

Verifico que essa definição do PLANFOR difere diametralmente das demais abordagens anteriormente tratadas, haja vista que se refere aos resultados efetivamente alcançados pela população beneficiária, enquanto que os demais se reportam à comparação entre o planejado e o executado (objetivos, metas e instrumentos). Para realização desse tipo de avaliação, torna-se necessária a pesquisa de campo para coleta de informações, bem como é preciso o término do projeto/ação, para verificação dos benefícios trazidos para a população.

- Avaliação de Eficiência

Arretche expressa a avaliação de eficiência como sendo a "*avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados.*" (ARRETCHÉ, 2000: 34) Observa-se aqui uma preocupação explícita com os resultados de fato alcançados na ação empreendida, superando a relação imediata de proposto e realizado.

Nos anos recentes, tem sido empregado um grande esforço na sofisticação dos métodos de avaliação, em virtude da necessidade no uso de avaliação de eficiência.

Para a autora, este tipo de avaliação é a mais necessária e a mais urgente de ser desenvolvida, pelo fato da escassez de recursos públicos exigir maior racionalidade nos gastos, fato gerador de inovações no campo da racionalização da gestão e do gasto público.

Concomitante à constatação da escassez de recursos públicos, elevam-se os universos populacionais a serem atendidos por programas sociais.

A avaliação de eficiência torna-se também necessária, pelo fato de que eficiência é um objetivo democrático. Isto porque

“... a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública (public confident) no Estado e nas instituições democráticas.” (ARRETCHE, 1999: 36).

Desta forma, recursos públicos com finalidade pública, não devem estar relacionados com desperdício, corrupção ou incapacidade de governo.

A autora chama a atenção para que se estabeleça uma diferença do conceito de eficiência empregado no setor público e o aplicado no setor privado. No setor público, justifica-se que, em função da crescente necessidade de redução das desigualdades sociais, adote-se uma política de subsídio para os gastos públicos, o que não está de acordo, necessariamente, com uma política de eficiência que vise apenas a reduzir custo, é necessária também, melhoria nos resultados. Exemplificando, posso citar as ações de Educação Profissional direcionadas para atender trabalhadores com necessidades especiais, que requer um maior investimento de seus custos para otimizar seus resultados. Desta forma, eficiência no serviço público não é só reduzir os custos, pois deve-se eliminar custos desnecessários, mas observando os princípios da equidade, que é tratar desigualmente os desiguais. Ao destinar um recurso maior para atender portadores de necessidades especiais, está sendo cumprido o princípio da equidade.

Barreira utiliza o mesmo enfoque de Arretche para tratar eficiência, uma vez que entende que *“eficiência de uma política ou de um programa estabelece a correlação entre os efeitos (benefícios) e os esforços (custos) empreendidos para obtê-los”*. (2000:30-31). Preocupa-se, também, com recursos envolvidos, buscando aferir a otimização e os desperdícios.

Tomando por base autores como Arretche, Figueiredo e Figueiredo e Scriven, a autora sintetiza: *“A avaliação da eficiência relaciona os custos e recursos empregados em uma política ou programa e os resultados alcançados”* (BARREIRA, 2000:31)

Assim, em última análise, eficiência de uma política ou programa público se traduz numa complexa equação dos benefícios/resultados alcançados em função dos custos/esforços empregados, buscando gastos reduzidos e benefícios otimizados.

Cohen & Franco utilizam o mesmo discurso dos demais autores, no sentido de minimizar custos e maximizar resultados. O conceito de eficiência é empregado predominantemente na análise financeira e está associado à noção de ótimo.

Eficiência (unidade monetária) equivale à produtividade (unidade física), pois ambas relacionam recursos com resultados.

“O conceito de eficiência pode ser considerado a partir de duas perspectivas complementares: se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se requer para a sua geração; se o gasto total está previamente fixado, se procura otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto”. (COHEN/FRANCO, 2000: 103).

Os autores chamam a atenção para a racionalidade na alocação dos gastos na gestão de recursos públicos. Assim, é necessário manter uma relação entre a qualidade na prestação do serviço para a população beneficiária e a racionalidade

de custo, haja vista que se trata de aplicação de recursos públicos. Essa eficiência apresentada pelos autores é relevante, contudo não dá conta de outros aspectos relevantes na gestão de políticas públicas tratadas pelos demais autores já citados.

Para o PLANFOR

“Eficiência: é entendida como cumprimento das metas relativas à treinandos, carga horária, abrangências espacial e setorial, público alvo, conteúdo, instrumentos, etc. nos prazos hábeis a custos otimizados de acordo com as diretrizes do FAT/PLANFOR e legislação aplicável á matéria”. (GUIA DO PLANFOR, 2001; 15).

Observa-se que o conceito de eficiência tratado pelo PLANFOR difere das abordagens dos autores aqui referenciados, haja vista que o conceito de eficiência para o PLANFOR relaciona-se ao cumprimento de metas com custos otimizados, ao passo que para os autores citados o conceito de eficiência está relacionado ao resultado alcançado com custo otimizado, independente das metas estabelecidas. Para esses autores, a eficácia é o cumprimento de metas independente de custos.

- Avaliação de Efetividade

Arretche entende avaliação de efetividade como...

“... o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (1998; 31-32).”

Observo, aqui, que a efetividade vai além da eficiência e eficácia, uma vez que identifica os impactos e resultados de um programa na vida do indivíduo, bem como as mudanças efetivamente ocorridas, identificando, assim, sucessos ou fracassos.

A principal dificuldade metodológica apontada neste tipo de avaliação consiste em demonstrar que os resultados alcançados possuem uma relação de causalidade com os produtos ou serviços oferecidos por uma dada política. Neste sentido, há uma dificuldade em isolar determinada realidade social dos efeitos externos/alheios ao programa/projeto avaliado. Sendo por este motivo, difícil a realização de estudos confiáveis sobre efetividade, ou seja, identificar se a mudança ocorrida foi em função do programa avaliado.

As razões dessas dificuldades são as mesmas apontadas por outros autores, das mais simples às mais complexas, como as relacionadas à obtenção de informações sobre programas e populações analisadas e até sobre questões metodológicas de isolar a interferência das variáveis intervenientes na realidade social avaliada.

As outras dificuldades que podem ser encontradas neste tipo de abordagem dizem respeito ao aspecto organizacional e a custos financeiros.

No Brasil são poucos os estudos de avaliação que apontam para este tipo de abordagem. É certo que o critério da efetividade das políticas tem se mostrado presente no discurso analítico de boa parte das políticas públicas. Isto decorre da idéia de que existe uma relação entre o critério da efetividade e determinados ideais de igualdade e justiça social, pois se constata a crença de que implementação de políticas públicas implica redução dos índices de desigualdade e exclusão sociais presente na nossa realidade.

Em função das dificuldades apontadas, tais análises não implicam significativos avanços nos processos de avaliação de políticas públicas. Por outro lado, é importante destacar que as análises também imputam à falta de efetividade das políticas públicas o fato de persistirem a pobreza e o abandono da população carente.

É importante deixar claro que essas análises estabelecem a relação entre “índices de pobreza” e “oferta de serviços sociais”, buscando aferir se há uma redução das desigualdades sociais. Neste sentido, os programas não serão considerados suficientemente efetivos se não combaterem a pobreza e a exclusão social. Aqui não corroboro a idéia de que a existência de pobreza seja decorrente da inefetividade do programa, mas apenas que esses programas podem não combater a pobreza.

Entendo que não é somente a efetividade da política que leva à redução da pobreza ou inversamente, a inefetividade conduz à pobreza, pois para se chegar a uma conclusão mais precisa, é necessária a realização de uma análise mais completa sobre o problema da exclusão social, que passa por questões conjunturais econômicas e sociais, o que não é objeto do nosso estudo.

O ponto de partida de Barreira em sua análise está em considerar que a efetividade estabelece o impacto da ação na população-alvo. Em seguida destaca três tipos de efetividade:

“A efetividade objetiva é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução do programa. O critério de efetividade subjetiva se refere às mudanças comportamentais nas crenças e valores da população alvo. A efetividade substantiva é o critério da avaliação das mudanças qualitativas significativas e duradouras na vida dos beneficiários”. (2000: 32).

Percebo aqui o fato inovador de a autora trabalhar com três mudanças distintas de efetividade, quais sejam, quantitativas, comportamentais e qualitativas, que dizem respeito, respectivamente, ao antes e depois da execução do programa, às crenças e valores da população-alvo e àquelas que têm significados em toda a vida dos beneficiários. Dessa forma, a autora considera a efetividade como mudanças em todas as esferas ocorridas na vida da população-alvo do programa avaliado.

Trazendo para a realidade da temática dessa pesquisa, ou seja, o PLANFOR/PEQ/CE como política pública voltada para a qualificação do trabalhador, deve ser avaliado não só pela proposta de contribuir para obtenção de trabalho ou renda do trabalhador, como também pela sua formação cidadã, uma vez que os cursos de capacitação deveriam trazer no seu conteúdo programático tema relacionado com a cidadania, agregando conhecimentos *ad eternum* ao trabalhador.

As dificuldades apontadas por Barreira estão embasadas nas idéias de Figueiredo e Figueiredo (1986), Brant de Carvalho (1997), Arretche (1996) e dizem respeito à perspectiva comparativa do antes (*ex-ante*) e do depois (*post-facto*), bem como a relação causal entre resultados obtidos e produtos ou serviços oferecidos.

Efetividade para Cohen & Franco é a relação entre os objetivos estabelecidos nos programas e seus resultados concretos. Observa-se que os autores não tratam dos resultados não esperados, privilegiando o que eles chamam de “fins perseguidos”, trabalhando duas dimensões, quais sejam, medida de impacto e alcance dos objetivos.

Ressalto aqui que os objetivos devem estar claramente definidos, sendo este um pré-requisito para a execução desse tipo de avaliação. Outro ponto a ressaltar é que, para se fazer uma avaliação de impacto, faz-se necessário que a implementação do programa tenha se desenvolvido de forma satisfatória, ou seja, executado de acordo com seu desenho original, sob pena de prejudicar a qualidade da avaliação.

O conceito de efetividade social apresentado pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR se traduz nos seguintes termos;

“processo e impactos do PLANFOR como política pública voltada para a construção democrática e do desenvolvimento sustentado, ou seja, efeitos mais

amplos e duradouros que os benefícios individuais obtidos pelos treinandos.” (BRASIL, 2001; 15).

Verifico aqui uma abordagem para além das demais até então tratadas, haja vista que se refere à efetivação da democracia e do desenvolvimento sustentado, como atributo de uma política pública, que se traduz em efeitos mais amplos e duradouros que não aqueles individuais na vida dos treinandos. Os resultados alcançados dizem respeito a questões de ordem política, como a conquista da democracia, e de ordem econômica e social, que conduzem ao desenvolvimento sustentado, ou seja, procura adequar as necessidades da sociedade como um todo com a dos trabalhadores.

Isso requer necessariamente a complementaridade com outras políticas públicas, não apenas sociais, mas também econômicas, ou seja, políticas de investimento para geração de postos de trabalhos; as outras políticas públicas aqui referidas como, por exemplo, educação, saúde, linhas de crédito, seguro desemprego, encaminhamento para o mercado de trabalho, distribuição de terras, enfim, um conjunto de ações voltadas para atender o trabalhador nas suas múltiplas necessidades, executadas de forma não superposta.

2.4.3. Tipologia de avaliação - dificuldades e tendências

Com relação aos tipos de avaliação, não há consenso na literatura, pois os autores se referem a vários tipos de avaliação, que se diferenciam na sua nomenclatura ou no seu conteúdo. O problema da avaliação, todavia, não é tanto do ponto de vista acadêmico, uma vez que os estudos têm avançado, haja vista a profusão de teoria, dados e literatura sobre a questão. O problema se pauta do ponto de vista de sua implementação. Ressalto que há um consenso sobre a importância de processos avaliativos com forma de se mensurar os impactos de programas sociais sobre a vida das populações. Poucas são, entretanto, as políticas públicas que apresentam propostas avaliativas de fato implementadas.

Minha experiência na execução do PLANFOR\PEQ constatou que eram definidos processos avaliativos na fase de concepção nacional do Plano, com a adoção de instrumentos para este fim, como AGE, SOP e AVAL⁸, sendo inclusive destinados 4% do total dos recursos do Plano para este fim.

No contexto estadual, a gestão do Plano exigia das instituições contratadas para executar as ações de EP a apresentação de propostas avaliativas, contudo, na prática, poucas eram as instituições que estavam, de fato, preparadas para lidar com esta questão, tanto do ponto de vista teórico como prático. Esta exigência pouco resultou na implementação de processos avaliativos, porém se iniciou, de fato, uma disseminação sobre a importância da avaliação.

Retornando aos autores visitados sobre a tipologia da avaliação, dentre eles Silva e Silva, Faria, Barreira e Draibe, partirei do estudo feito por Silva e Silva, uma vez que ela já apresenta em sua obra uma abordagem de vários autores.

Neste contexto, Silva E Silva (2001) ressalta que, a partir de diferentes critérios adotados pelos estudiosos da área, constata-se variados tipos de pesquisa avaliativa, o que me permite verificar a complexidade do assunto. Assim, na sua obra, foram eleitos alguns autores que se destacam em estudos avaliativos por apresentarem contribuições consideradas importantes na delimitação do objeto, na escolha mais segura do método, procedimentos e técnicas a serem utilizados.

A autora define tipos de avaliação em virtude do momento de realização, de quem a realiza, da procedência dos avaliadores, da escala ou dimensão dos programas, do destinatário e do mérito, razões ou justificativa da própria avaliação.

Tratarei a seguir acerca dos diversos tipos em função do momento de realização e de seus objetivos.

Inicialmente a autora destaca as contribuições de Cohen & Franco (1993) nesse campo, apontando dois tipos de avaliação: ex-ante e ex-post.

⁸ Esses instrumentos avaliativos serão detalhados no capítulo 3 deste trabalho.

“Avaliação ex-ante realizada ao se iniciar a elaboração do programa, tendo em vista antecipar aspectos a serem considerados no processo decisório, para permitir a elaboração de critérios racionais para a tomada de decisões, para ordenar os projetos segundo a eficiência ou até mesmo decidir se o projeto deve ou não ser implementado. Nesse tipo de avaliação se encontra a análise de custo/benefício (estabelece a relação custo benefício), e análise custo/efetividade (estabelece relação custo produto).” (SILVA E SILVA, 2001: 54).

“Avaliação ex post realizada durante ou após a execução do projeto, buscando obter elementos para fundamentar decisões qualitativas (continuar ou não com o programa) e quantitativas (manter a formulação original ou introduzir modificações). Tem-se aqui a avaliação de processo ou concomitante (durante) e a avaliação terminal (depois) que é a avaliação de impacto.” (SILVA E SILVA, 2001: 54).

Observo que, embora os autores se refiram a dois tipos de avaliação, os três momentos do programa, são contemplados, ou seja, antes, durante e depois. Destaco, ainda, que há uma singularidade no conceito de Cohen & Franco, pois esses autores se referem à análise do custo/benefício mais apropriada para projetos econômicos e análise de custo/efetividade para projetos sociais.

Silva e Silva trata, ainda, da definição dada por Aguilar & Ander-Egg (1994), que defendem três tipos de avaliação, a saber:

- antes ou *ex-ante* (inicial ou predição), fundamentada em três princípios: pertinência, coerência e rentabilidade econômica do programa;

- durante a execução (gestão, contínua, concorrente, monitoração ou concomitante), busca informações sobre o desempenho do programa/projeto, avaliando mudanças situacionais, coerência entre o proposto e o realizado e subsidiar possíveis correções de rumos;
- depois ou *ex-post* (de efeitos e impactos), que não se realiza logo após a execução do programa/projeto, necessitando, pois, de um tempo de amadurecimento para constatação, objetivando “*avaliar eficiência, produtos, efeitos e impacto, bem como conhecimento e experiência para orientar projetos futuros*”. (SILVA e SILVA, 2001: 55).

Diante do exposto, observo que os autores não prevêm uma avaliação de mudanças ocorridas logo após a execução do programa, uma vez que a avaliação *ex post* necessita de um tempo de realização e a avaliação realizada durante a execução refere-se ao cumprimento do estabelecido no programa. Desta forma, os resultados imediatos à conclusão do programa não são avaliados.

Browne & Wildavsky (1984) são autores que embasam o estudo de Silva e Silva, definindo cinco tipos de avaliação, de acordo com o momento da execução:

- retrospectiva (*retrospective evaluation*) - cujo objetivo é fornecer informações sobre o desempenho do programa implementado no passado;
- prospectiva (*prospective evaluation*) - indica possível desempenho de um programa no futuro;
- formativa (*formative evaluation*) - realizada durante a execução do programa (processo de implementação);
- contínua (*continous evaluation*) - utiliza-se da formativa (durante a execução) e a retrospectiva (após a execução); e
- integrativa (*integrative evaluation*) - quando ocorre antes e depois da implementação do programa.

Atentando para a tese dos autores ora referidos, concluo que esta traz uma novidade em relação aos demais autores paginados, no que diz respeito à avaliação retrospectiva, que prevê uma análise de programas passados, subsidiando o desenho e a implementação de um novo programa.

Aqui, posso traçar um paralelo com o meu objeto de estudo, uma vez que estou propondo a análise de um programa extinto, legalmente renomeado, ou seja, o antigo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador/PLANFOR – Plano Estadual de Qualificação/PEQ, vigente até 2002, que passou a denominar-se Plano Nacional de Qualificação/PNQ - Plano Territorial de Qualificação/PLANTEQ, de acordo com a Resolução 333, do CODEFAT, de 10 de julho de 2003.

No tocante à avaliação classificada em função de quem a realiza, Silva e Silva expõem, inicialmente, as contribuições de Cohen & Franco, que abordam os seguintes tipos de avaliação:

- avaliação externa, composta por atores que não fazem parte do quadro da instituição responsável pelo programa. Aqui é possível comparar resultados de diferentes avaliações. Neste tipo de avaliação corre-se o risco dos avaliadores não deterem conhecimento sobre a realidade avaliada, trazendo implicações nos resultados apresentados;
- avaliação interna realizada no seio da própria instituição gestora do programa. A vantagem observada neste tipo de avaliação é a ausência de resistências interna com relação ao processo e de os avaliadores deterem maior conhecimento da realidade estudada, contudo, poderá apresentar pouca objetividade ou imparcialidade em virtude do envolvimento direto entre o avaliador e o objeto da avaliação. Pode, ainda, apresentar um choque de interesse entre os diferentes atores, envolvidos no processo, tais como avaliadores, mandatários e avaliados. Para redução desses riscos, essa avaliação poderá ser executada por pessoas não diretamente envolvidas na execução do programa;
- avaliação mista - combina a avaliação interna com a avaliação externa, superando os seus limites e utilizando suas vantagens; e
- avaliação participativa - mais utilizada em pequenos projetos, visa a reduzir o distanciamento entre avaliador e beneficiários, uma vez que conta com a participação da comunidade beneficiada, desde o planejamento até a avaliação do projeto.

Com relação à procedência dos avaliadores, Aguilar & Ander-Egg (apud SILVA & SILVA) definem os tipos de avaliação a seguir expostos.

- avaliação externa - realizada por pessoas que não possuem vínculos com a instituição executora do programa;
- avaliação interna - sob a responsabilidade de pessoas vinculadas a instituição gestora do programa, mas não responsáveis pela sua operacionalização.
- avaliação mista - apresenta uma combinação das duas anteriores; e
- auto-avaliação - executada por pessoas diretamente envolvidas na execução do programa.

Ressalto que os tipos de avaliação aqui apresentados possuem semelhanças com o esquema explicativo de Cohen e Franco em função de quem realiza a avaliação. Destaco essas semelhanças com a intenção de comprovar o afirmado anteriormente acerca da profusão de tipologias, embora apresentem similitudes em seus conteúdos.

Outro aspecto de que a autora se utiliza para classificar tipos de avaliação está em função da escala ou dimensão dos programas. Assim, Cohen & Franco classificam avaliação de grandes programas e avaliação de pequenos programas. Essa classificação depende do número de pessoas e do montante de recursos financeiros envolvidos no programa, e esses tipos de avaliação se diferenciam pela estratégia, lógica, roteiro, técnicas de análise e resultados da avaliação.

No que concerne à classificação apresentada em função do destinatário da avaliação, constatam-se os tipos seguir apresentados.

Cohen & Franco (1993) consideram como destinatários da avaliação aqueles que demandam informações diferenciadas, tais como os dirigentes superiores, os administradores e os técnicos que executam o programa.

Os usuários do programa e a sociedade devem ser também considerados destinatários da pesquisa avaliativa.

Verifica-se ainda que Silva e Silva recorre novamente a Aguilar & Ander-Egg (1994) para apresentar outra classificação tipológica da avaliação, em função de dois critérios. O primeiro está relacionado com as funções que a avaliação

deve cumprir, que leva em consideração as avaliações somativa (são estudos de resultados ou efeitos do programa) e formativa (realizada durante a execução do programa). São tipos de avaliação considerados complementares entre si, sendo utilizados de acordo com a necessidade.

O segundo critério identificado diz respeito ao objeto da avaliação. Aqui não existe consenso, mas, variados tipos de avaliação, tais como: avaliação de necessidade ou de contexto; de processo; de resultado, de efeitos, do produto ou do impacto; de eficácia; de custos; do plano da estrutura, formal; avaliação substantiva; da avaliabilidade; da cobertura; da efetividade, eficácia e eficiência do programa.

Aqui observo outra comprovação da abundância de tipologias de avaliação encontrada na literatura, mas que tratam da mesma questão, ou seja, avaliação planejada em função do objeto definido.

Tomando, ainda, como critério o conteúdo ou objeto da avaliação, BROWEN & WILDAVSK (1984), apresentam os seguintes tipos:

- pseudo-avaliação (*pseudo-evaluation*) - esse tipo de avaliação, mesmo utilizando procedimentos e técnicas de avaliação, não realizam uma verdadeira avaliação, em função de "*falsidade, distorção ou uso indevido de informação... trata-se de estudos inócuos que não levam em conta questões relevantes sobre a política ou programa.*" (SILVA E SILVA, 2001:59);
- quase-avaliação (*quasi-evaluation*) - possui foco limitado e tangencial, preocupando-se, apenas, com questões de mérito referente ao processo, não levando em consideração as variáveis contextuais que afetam a implementação do programa. Aqui quase sempre não é permitido formar um juízo de valor a respeito do programa avaliado;
- avaliação centrada nos objetivos (*objectives-based ou goal-fixed evaluation*) - procura identificar se os resultados alcançados estão conforme os objetivos estabelecidos, sem questionar o mérito. Realiza uma descrição do que ocorreu e não ocorreu;

- avaliação abrangente (*comprehensive evaluation*) - preocupa-se com o que está acontecendo e porque. Combina avaliação de processos e impactos do programa;
- avaliação inferencial (*inferencial evaluation*) - busca fatos esclarecedores da relação causa e efeito, com difícil aplicabilidade nas políticas públicas, uma vez que seus objetivos são conflitantes e vagos;
- avaliação livre (*goal free evaluation*) - preocupa-se com os resultados atingidos, sem levar em consideração os objetivos propostos;
- avaliação multiobjetivo (*multi goal evaluation*) - mais estruturada do que a livre, pois considera os objetivos do programa, porém vai além deles para identificar seus efeitos. Ficam atentos aos novos impactos, não se limitando àqueles esperados nos objetivos;
- avaliação verdadeira (*true-evaluation*) - compara políticas com o intuito de identificar qual foi a responsável por determinado resultado. "*São avaliados custos e benefícios de alternativas para determinar qual de duas ou mais políticas competitivas maximizará o alcance dos resultados pretendidos com um custo razoável*". (p. 61);
- avaliação por decisão teórica (*decision theoretic evaluation*) - leva em consideração os resultados do programa, explicitamente valorizados pelos usuários da avaliação (financiadores e usuários); e
- meta-avaliação (*meta-evaluation*) - avaliação da avaliação, buscando o aperfeiçoamento do processo de avaliação.

Com relação à tipologia quase-avaliação a pouco referida, é possível fazer uma constatação relativa à gestão de políticas públicas, haja vista que, na maioria das vezes, observa-se que a processualidade dos programas ganha uma importância exacerbada, em que os gestores priorizam as atividades relacionadas com a administração e a gestão dos recursos financeiros, esquecendo o mérito e os resultados do programa.

Outro tipo de avaliação utilizado pelos autores antes referidos diz respeito ao mérito, razões ou justificativa da própria avaliação:

- avaliação centrada na utilização - deve contar com a participação das pessoas que irão implementar seus resultados;
- avaliação interativa - tem por objetivo integrar avaliadores e executores, construindo conjuntamente o processo de avaliação;
- avaliação exploratória - preocupa-se em constatar a validade de uma política (funcionalidade), procurando identificar responsabilidades; e
- avaliação de aprendizagem – aceita a idéia de que é possível realizar uma avaliação que contemple todos os demais tipos de avaliação mencionados, para melhorar os conhecimentos dos processos, programas e políticas. Aqui busca superar as críticas sobre a irrelevância e subutilização da avaliação.

Com essa vasta abordagem, entendo que os autores abrangeram as situações possíveis de tipologia de avaliação, oferecendo uma visão panorâmica sobre o universo de tipos de avaliação.

Nos estudos apresentados por Barreira (2002), inicialmente, destaco o fato de que cada abordagem a ser utilizada em uma avaliação de política ou programa possui especificidades, não podendo ser utilizadas indiferentemente em todas as situações apresentadas. Isto porque cada situação requer um tipo de abordagem diferente, em função do momento, dos objetivos, do tipo de programa a ser avaliado, das informações a serem obtidas, dos demandantes da avaliação, enfim são vários os fatores que interferem no tipo de avaliação a ser adotada.

Ao tratar os tipos de avaliação em políticas públicas, a autora se detém mais especificamente sobre as avaliações somativa e formativa, considerando-as fundamentais e que foram introduzidas na literatura por Michael Scriven em 1967, no nascedouro das avaliações de políticas públicas.

Como os demais autores visitados, Barreira se refere à avaliação formativa como aquela que ocorre durante o desenvolvimento do programa e tem por objetivo o seu aperfeiçoamento. Essa avaliação pode ser feita exclusivamente pela equipe responsável pela execução do programa (interna) ou por uma equipe externa, havendo ainda a possibilidade, preferencialmente, de uma avaliação executada por uma equipe integrada por avaliadores externos e equipe interna.

Para compreender melhor essa vasta literatura relacionada com a avaliação de políticas públicas, considero importante frisar que, para a autora, esse tipo de avaliação, ou seja, avaliação formativa equivale à avaliação de eficácia, a qual já foi discutida e que observa o desempenho do próprio programa com objetivo de aprimorá-lo. Para proceder a essa comparação entre as avaliações formativas e de eficácia, a autora tomou por base as considerações de Faria (1999).

Para fazer a distinção entre a avaliação formativa e somativa, a autora recorre a uma ilustração bem didática, apresentada em Robert Stake, que anota: *“Quando o cozinheiro experimenta a sopa, é formativa; quando os convidados experimentam a sopa, é somativa.”*

Diante de todas estas teorias, penso que na avaliação formativa há a possibilidade de intervir no processo, corrigindo rumos no desenvolvimento do programa, visando ao seu aperfeiçoamento, ao passo que a avaliação somativa trata dos resultados do programa, uma vez que é realizada após a sua conclusão.

Tomadas ainda por base às teorias da autora, posso inferir que o Apoio à Gestão do PEQ/CE (AGE), como um dos mecanismos do sistema de monitoramento e avaliação do PLANFOR, objeto deste trabalho, constitui uma avaliação do tipo formativa ou de eficácia, pois conforme depoimentos de representante das instituições executoras dos projetos de Educação Profissional observa-se que este tipo de avaliação oferecia a possibilidade de correção de rumos, objetivando o aprimoramento do processo.

Então eu acho que o acompanhamento nesses anos que eu presenciei como entidade executora e como coordenador de entidade executora, eu achei excelente, porque ele resolvia os problemas durante o processo (...) havia um problema numa turma, um atraso de um professor, uma turma que era para iniciar no dia 20 e iniciou no dia 21, imediatamente essa equipe tomava conhecimento e nos notificava, para que

tomássemos as devidas providencias. (representante de entidade).

Com respeito à realização de avaliação somativa, é mais recomendado que fique sob a responsabilidade de uma equipe externa, embora possa ser realizada por uma equipe interna do programa, pois, desta forma, seus resultados gozarão de maior credibilidade. Observa-se que este é um ponto comum entre os autores visitados.

Ressalto que, no período objeto desse estudo, o PLANFOR/PEQ recorreu à equipe interna para realizar sua avaliação formativa ou em processo, por meio do Apoio à Gestão – AGE, ficando a avaliação somativa ou *ex-post* sob a responsabilidade de uma equipe externa, denominada Avaliação Externa – AVAL, realizada pela Universidade Federal do Ceará, que recorria à equipe interna, ou seja, ao AGE, em busca de informações.

Barreira identifica, ainda, um terceiro tipo de avaliação, denominada de avaliação desenvolvimentista ou avaliação de desenvolvimento, que tem por objetivo:

“... dar suporte a uma equipe de um programa, projeto ou organização... O avaliador faz parte da equipe cujos membros colaboram para conceituar, desenhar e testar novas aproximações em um processo em desenvolvimento, de longo prazo, com vistas a sua continua adaptação, mudança e melhoria.”
(BARREIRA, 2002: 46).

O que se depreende desse tipo de avaliação é que ele é utilizado para análise e reflexões mais amplas referentes a projeto, programa ou instituição, onde se busca fazer um balanço geral a respeito de aspectos importantes relativos ao conteúdo, desenho, instrumentos, objetivos e metas.

Outra estudiosa sobre o assunto, considerada neste estudo é Faria (1998), que trata da evolução do debate e da tipologia dos estudos de avaliação, destacando quatro tipos de avaliação a seguir apresentados.

A *ex- ante*, já tratada anteriormente, para ela

“... consiste no levantamento das necessidades e estudos de factibilidade que irão orientar a formulação e o desenvolvimento do programa. Inclui a definição de seus objetivos, âmbito de aplicação, caracterização dos beneficiários e suas necessidades”. (FARIA, 1998: 44).

Esta definição possui as mesmas características das definições tratadas por outros autores, pois cuida dos diagnósticos formulados anteriormente a implantação do programa, com o fito de orientar as ações a serem propostas nos programas.

O acompanhamento e o monitoramento dos programas objetivam a adequação entre o planejado e o executado. É uma avaliação de eficiência, que permite intervir no curso da ação, *fazer certo as coisas*, buscando a correção de rumos quando os desvios são identificados. A correção de rumos exige iniciativa, criatividade e busca de solução, não sendo uma simples intervenção no conteúdo do programa. Corrigir rumos

“... neste caso significa (ou pode significar) modificar cenários jurídico-administrativo, financeiro, organizacional, bem como requalificar recursos humanos a cargo dos trabalhos”. (FARIA, 1998: 45).

Neste tipo de abordagem, identifico vários aspectos que se diferenciam dos demais autores. Faria se refere ao acompanhamento e monitoramento como sendo uma avaliação de eficiência, que ocorre durante o processo de implementação. Embora os termos acompanhamento e monitoramento sejam

utilizados aqui para definir um tipo de avaliação, na minha trajetória de estudo, observei que a maioria dos autores identifica o monitoramento e o acompanhamento como ferramentas que auxiliam todos os tipos de avaliação.

A avaliação formativa, de processo ou de eficácia, objetiva o aprimoramento do programa. A principal função do avaliador é identificar as falhas do programa, observando, acompanhando e testando seu desempenho. Este acompanhamento

“... inclui o diagnóstico de eventuais falhas dos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, bem como da adequação ao público alvo e o impacto do programa, aumentando sua adequação aos objetivos e metas”. (FARIA, 1998: 45).

Assim, os resultados da avaliação formativa ou de eficácia são utilizados para mudanças intrínsecas ou inerentes ao programa.

Os dois últimos tipos de avaliação tratados pela autora, ou seja, ‘acompanhamento e monitoramento’ e ‘avaliação formativa, de processo e ou eficácia’, se referem à avaliação que ocorre durante a implementação do programa. A diferença apresentada reside no fato de que o primeiro tipo de avaliação objetiva corrigir rumos, enquanto o segundo busca aprimorar o programa.

Com relação ao último tipo de avaliação denominada de somativa, de resultados ou impactos, ou *ex-post*, trata de estudos avaliativos realizados depois da execução do programa, que

“... envolve estudos comparativos entre programas rivais, subsidia a decisão e avalia, principalmente a maior ou menor efetividade de diferentes tratamentos oferecidos ao grupo alvo”. (FARIA, 1998: 45)

Desta forma, esse tipo de avaliação trata de comparação entre programas diversos, orientando na escolha daquele que apresentar melhor performance no seu desempenho, permitindo a escolha do melhor programa em termos de alcance de metas. Para a realização deste tipo de avaliação (somativa, de resultados e *ex-post*), exige-se a comparação de situações diferentes bem como de um certo tempo para a observação de seu impacto.

Para finalizar essa discussão sobre tipos de avaliação, recorro agora a Luiz Antônio Maciel DE PAULA, em Marco Teórico sobre Avaliação e Monitoramento (2001), que faz uma revisão teórica sobre as diferentes abordagens de monitoramento e seu papel na avaliação de programas sociais, apresentando definições de monitoramento no contexto da avaliação formativa, da avaliação de impacto, da supervisão e análise de consistência de programas. A decisão em abordar este estudo se baseia na busca do conhecimento das tendências atuais sobre o monitoramento, como um instrumento que auxilia, por meio de dados e informações, todos os tipos de avaliação.

Inicialmente, entendo que o monitoramento é tratado tanto como monitoramento de desempenho como medidas de desempenho. Aqui avaliação consiste

“... na medição do desempenho do programa, nas comparações feitas com base nestas medições e no uso dos resultados para a gestão e tomada de decisões”. (DE PAULA, 2001:1).

As funções do monitoramento são, na avaliação formativa, oferecer *feedback* tendo em vista o aprimoramento do programa e, na avaliação de impacto, ajudar a distinguir casos de má implementação de programas de conceitos de intervenção sem efetividade. O monitoramento é utilizado ainda no contexto da supervisão e análise do programa e na seleção do propósito da avaliação.

A definição de monitoramento apresentada pelo autor se refere

“... a documentação sistemática do desempenho de aspectos do programa que são indicativos se o programa está funcionando como pretendido ou de acordo com algum padrão apropriado”. (ROSSI, FREEMAN & LIPSEY apud DE PAULA, 2001:1-2).

Ao fazer o cotejamento entre as definições de avaliação e monitoramento aqui tratados, percebo que o monitoramento é um instrumento utilizado nos processos avaliativos.

O autor aponta três questões inerentes à atividade de monitoramento, podendo este estar voltado para uma dessas atividades, para todas ou para além dessas. A primeira diz respeito à focalização da clientela, a segunda se a execução do programa está de conformidade com o planejado ou não e a terceira se refere a mudanças ocorridas na vida da população beneficiária, de acordo com o previsto no programa.

O monitoramento e a avaliação freqüentemente são confundidos, e, na maioria das vezes, combinados, entretanto De Paula ressalta que Boulmetis e Dutwin (2000) chamam atenção para necessidade de se distinguir os dois processos, uma vez que

“... têm alvos diferentes. Monitoramento é o acompanhamento do programa para saber até que ponto ele está se desenvolvendo de acordo com o seu desenho ou seu plano de ação e se está sendo dirigido para a população-alvo. Avaliação, por sua vez, é o processo sistemático de coleta e análise de dados para determinar se os objetivos têm sido ou se estão sendo alcançados, e em que grau, e para auxiliar na tomada de decisões”. (DE PAULA, 2001:2).

Desse modo, parece-me que o alvo do monitoramento é verificar a execução do programa conforme o planejado e se a população beneficiária prevista está sendo focalizada, enquanto que o da avaliação é a verificação do alcance dos objetivos, oferecendo informações para tomadas de decisões.

Com relação à falta de clareza estabelecida entre monitoramento e avaliação, é interessante registrar que, corriqueiramente, os atores envolvidos nas políticas públicas (gestores, técnicos, usuários) também sentem dificuldade de distinguir esses dois processos.

É importante destacar que

“... o monitoramento do programa é essencial para a atividade de avaliação. Monitoramento é a ferramenta principal para avaliação formativa desenhada para oferecer feedback para o aprimoramento de programas e é essencialmente aplicável a programas relativamente novos, na tentativa de estabelecer sua organização, sua clientela e seus serviços”. (DE PAULA, 2001:2).

O autor considera, ainda, o monitoramento como um complemento vital para avaliação de impacto, auxiliando na identificação de casos de má implementação de programas de conceitos e de intervenção sem efetividade.

Aqui faço um paralelo com o monitoramento do PLANFOR/PEQ – AGE, para evidenciar o seu papel na avaliação formativa, na medida em que contemplava as questões contidas na definição acima, auxiliando no seu aprimoramento.

Relativamente à função do monitoramento no contexto da seleção do propósito da avaliação, o autor cita as contribuições trazidas por *Mark, Henry & Julnes, (2000)*, acentuando que, se o trabalho de aprimoramento do programa pode ser feito antes da avaliação do mérito e do valor, a melhoria social é

duplamente servida. Este tipo de monitoramento parece de fundamental valor, todavia, na realidade brasileira, não se tem conhecimento de sua adoção em programas sociais.

Para o autor, tipos ideais de monitoramento de resultado não devem se esquecer de prever indicadores capazes de oferecer informações iniciais sobre o problema foco de intervenção do programa a ser avaliado, chamados de linha de base ou marco zero. Isto porque é importante identificar a influência de fatores intervenientes que possam influenciar no resultado da avaliação.

De Paula chama a atenção para o fato de que a relação entre monitoramento e avaliação de programas ganha significativos destaques na medida em que países se preocupam, por meio de legislações próprias, em focar os resultados dos programas sociais, bem como exigindo ampla divulgação dos resultados dessas avaliações.

Para que isso ocorra, no entanto, é importante a vontade política dos governantes, configurada em mudanças nas posturas dos técnicos e das culturas organizacionais, no sentido de que gestores e técnicos passem a se preocupar, em seu cotidiano de trabalho, não apenas com os processos, mas, e principalmente, com os resultados das ações.

Todos os tipos de avaliação nesta seção analisados são tipos ideais, que, na prática, não se encontram cristalizados, podendo ser encontrados articulados entre si, ou, ainda, cada avaliador pode elaborar seu tipo de avaliação de acordo com a realidade estudada, critérios estabelecidos, objeto definido e objetivos pretendidos com a avaliação.

2.5. O aspecto político da avaliação como um direito democrático – socialização e publicização das estratégias e resultados

A minha inspiração em conceber esse item decorreu em primeiro lugar dos meus estudos realizado em Gomes (2001), que destaca a tese de que a avaliação de políticas públicas deve atuar em duas dimensões: a política e a econômica e

técnica, e também na pesquisa de campo realizada para este trabalho, que foi palco de confirmação de uma necessidade já sentida ao atuar como membro de equipe avaliativa de um programa social. Por ocasião das entrevistas realizadas, confirmei a necessidade e a importância do aspecto político a ser considerado nas avaliações de políticas públicas.

(...) eu faço uma crítica em haver uma falha também nisso, na 'coletivização' desses resultados. Porque, de certa forma acontecia, porque na hora que acontecia um fato, nós éramos chamados imediatamente à Secretaria. Ou quando não, vinha um representante da Secretaria, da equipe de acompanhamento à própria entidade executora. Mas assim, o resultado depois, qual, que conceito aquela entidade executora ficou? Isso eu achei que havia uma falha. (representante de entidade).

Esta fala confirma a necessidade de se valorizar o aspecto político da avaliação por meio da publicização⁹ de seus resultados com as pessoas interessadas no processo.

Corroborando a crítica de um representante de entidade executora sobre a pouca publicização dos resultados de um dos processos de monitoramento e avaliação do PEQ/CE, um dos gestores entrevistados depôs, dizendo que

(...) existia até uma publicização maior, na época da avaliação existia uma publicização maior do que foi na época do AGE. Mas nós (AGE) tínhamos a publicização com as entidades, nós visitávamos entidades, fazíamos reuniões, dizíamos o que andou e o que não andou. A avaliação (AVAL) era publicizada, assim, de forma pública, ampla, era

⁹ Embora o termo inexista no dicionário português, é bastante utilizado nas ciências Jurídica e Humana, significando ato de tornar público uma ação.

em auditório, onde a gente reunia as entidades, em termos de publicização para o público em geral, pra sociedade. E com o AGE, nós produzimos alguns documentos e não publicizamos, os relatórios ficaram muito internos. (gestor do PEQ).

Neste contexto, a dimensão política da avaliação deve contribuir para efetivação dos direitos de cidadania e democratização das informações oriundas da avaliação a partir da publicização de seus resultados, instrumentalizando a população na luta pelos seus direitos.

Gomes ressalta o impulso dado à avaliação de políticas públicas no Brasil a partir dos anos 1980, em razão do momento de transição política ocorrido neste período, quando se observavam o agravamento das questões sociais e a escassez de recursos destinados a programas sociais.

A avaliação de políticas públicas, como movimento democrático e participativo, se legitima no contexto da participação popular na gestão da coisa pública, a partir da Constituição 1988, e se expande na exigência dos financiamentos provenientes de organismos internacionais.

“Assim, através da luta política, são formalmente assegurados e universalizados os direitos de cidadania, colocando-se ainda como exigência à participação da população como forma de gestão da coisa pública. Com efeito, o princípio participativo foi consagrado na nossa Carta Constitucional como elemento fundamental na formulação de políticas.” (GOMES, 2001:24).

A democratização no Brasil, na década de 1980 do século XX, influenciou a redefinição da avaliação de políticas sociais, quando foi constatado que os

modelos anteriores, que eram racionalistas-funcionalistas, não respondiam as expectativas do momento político vigente.

Observo aqui uma mudança no paradigma de avaliação de políticas públicas, haja vista as garantias constitucionais do direito de cidadania. Passamos de uma perspectiva técnico-econômica e racionalista para um racionalismo crítico, enfatizando uma contextualização do processo, por meio do viés democrático participativo.

O neoliberalismo, implantado no Brasil a partir da década de 1990, ameaça as conquistas sociais asseguradas constitucionalmente. O público aparece como desnecessário, onde tudo que é público é indesejável, pois amplia os problemas sociais.

Como a realidade social não é linear, percebo que, quando o Estado passa a ter um papel idealizador, normatizador e financiador, a execução de programas que compõem as políticas públicas tende a passar para o terceiro setor. Aqui percebo a constituição de um espaço público, com a articulação do Estado com a sociedade civil. Posso exemplificar esse fato com a participação das ONG's na execução de projetos de Educação Profissional financiados pelo FAT, por meio do PLANFOR/PEQ. Aqui posso fazer um paralelo com o número de ONG's participantes do PLANFOR/PEQ.

No contexto do PLANFOR/PEQ, a relação Estado e sociedade civil era baseada no papel articulador do Estado:

“Concedido e articulado pelo poder público, esse é um instrumento para que, progressivamente, toda a capacidade instalada de educação profissional no país ajuste seu foco no esforço maciço de formação e permanente qualificação do cidadão produtivo. Este sim é o papel articulador e estratégico que o Estado deve assumir. Nunca ser ‘executor’ direto, mas arquiteto e garantidor das ações e investimentos dos empresários, trabalhadores, ONGs, enfim, da

sociedade civil, no seu objetivo mais amplo.”
(MEHEDFF, 1997, p 15-17.).

O Estado passa a ser, apenas, um dos executores de políticas públicas. A exemplo dessa relação entre Estado e sociedade civil, no âmbito do PLANFOR/PEQ, registro a fala de um dos gestores desse programa:

(...) na seleção (das) entidades, o processo nosso foi inédito em termos de Brasil, porque, nós optamos por uma participação ampla das entidades (da sociedade civil). Havia uma resolução que limitava a participação e deixava uma brecha que dizia que: - poderiam ser contratadas desde que uma justificativa consubstanciada pra os interesses da educação profissional do estado (...) Então existe uma série de iniciativas populares, iniciativas da sociedade civil, que se organizaram, formaram associações, institutos, estão agindo dentro de segmentos onde o Estado esta omissos há muitos anos. Então, por que não dar uma oportunidade a essas organizações de participar do processo. Nós optamos, no Ceará, de valorizar essas experiências nem que fosse um curso ou dois, por ano, mas que não deixasse morrer aquela chama de reação da comunidade. (...) mas na verdade existia todo um cenário brasileiro, de expansão até das Organizações Não Governamentais que eram muito incentivadas por um processo muito paralelo ao PEQ, que era do Comunidade Solidária. Comunidade Solidária foi responsável pelo o Boom né, das ONGs no Brasil. E o Ceará, eu acredito, foi o Estado que mais criou ONGs nesse período. Uma vez eu vi um documento do Comunidade Solidária, teve uma lista de quase 150 ONGs que já captaram, tinham captado recursos para executar projetos

sociais. Então nós não podíamos fechar os olhos a uma procura dessas entidades de apresentar projetos e, geralmente e aí, pra quebrar um pouco os estigmas, os paradigmas, os projetos mais (bem) elaborados eram dessas organizações. (gestor do PEQ).

Então, nesses espaços públicos, contraditoriamente, ocorre o fortalecimento do processo democrático paralelo à mudança de postura do Estado como único executor de políticas públicas.

Retomando a crítica que se faz ao período neoliberal, é que a avaliação de políticas públicas passa a se preocupar com a rentabilidade econômica em detrimento da rentabilidade social. Isto ocorre em virtude da lógica baseada na competitividade e não na incorporação dos cidadãos no planejamento dirigido pelo mercado, pelos organismos internacionais, sendo as prioridades definidas pelo setor privado.

“Portanto, nesse momento de corte de gastos sociais, os objetivos da avaliação, do ponto de vista de sua rentabilidade social, podem ser ofuscados pela preocupação com a rentabilidade econômica dos programas sociais”. (GOMES, 2002:25).

Com relação às conseqüências das políticas neoliberais, pode-se constatar que a crise e a reforma do Estado levaram à ampliação do contingente de excluídos. Embora o problema da exclusão social seja histórico no Brasil, este foi agravado em conjunturas recentes, como a ditadura militar dos anos 1960/70 e as políticas neoliberais adotadas a partir da década de 1990.

Os objetivos da avaliação não devem se restringir à atuação do Estado, porque ele não é o único implementador das políticas públicas. Assim, a avaliação no campo social buscaria aferir resultados e impactos na qualidade de vida da população, implicando a participação da sociedade civil.

Aqui recorro a Arretche para enriquecer esse debate acerca da importância e necessidade de avaliar e divulgar políticas públicas, uma vez que, se pensar de uma maneira bem realista, noto que o que mais motiva os decisidores a optar por esta ou aquela política pública, ou pela sua continuidade ou não, é muito mais o efeito eleitoral que ela produz, do que seus impactos em termos de mudanças positivas na vida das populações beneficiárias. Daí ser de extrema importância que se fomente a publicização dos resultados da avaliação de políticas públicas, uma vez que esta é um canal de fortalecimento do direito democrático, por propiciar às populações informações para, assim, exercerem um controle social sobre a ação dos gestores de políticas públicas. Desta forma, concluo que a dimensão política da avaliação de políticas públicas deve levar em consideração o interesse público.

Retomando a Gomes, observei que ela considera como momentos políticos privilegiados da avaliação o processo decisório de formulação de políticas sociais, a participação da população no processo avaliativo e o processo de publicização dos resultados, a seguir delineados:

- o processo decisório de formulação de políticas sociais leva em conta os níveis de decisão e implementação de políticas sociais, por meio de seus programas e projetos, não podendo ser pensados de forma linear e separadamente, mas sim inter-relacionados, visto como único processo desde sua concepção até sua operacionalização.
- a participação popular no processo avaliativo como princípio democrático torna as políticas sociais mais eficientes. Este é um rico procedimento, pois é partilhado com os agentes beneficiários envolvidos no programa ou instituição. Aqui os resultados são apropriados de forma reflexiva e socializados pelos atores ativos do processo. *“O que se quer com um processo de avaliação participativo é que os sujeitos possam de verdade fazer parte do processo”.* (RIOS apud GOMES, 2001: 30).
- a publicização dos resultados alcança o fim último da avaliação, pois é por meio deste que os beneficiários e a sociedade como um todo poderão fazer pressão junto aos gestores na tomadas de decisões, exercendo de fato o

seu direito a cidadania. E é nesta relação do Estado com a sociedade que a avaliação contribui, ainda, para instauração de espaços públicos de forma transparente, processual e intersubjetiva, fortalecendo espaços democráticos.

Numa perspectiva de cidadania, na avaliação de políticas públicas, o aspecto técnico-metodológico está subordinado à perspectiva política. Os três momentos da avaliação retrocitados evocam os princípios de equidade e justiça social, buscando visualizar os impactos, ou não, das políticas sociais e da efetivação de cidadania na sua relação Estado/sociedade.

Os objetivos da avaliação não devem se restringir à atuação do Estado, porquanto ele não é o único executor das políticas públicas. Assim, a avaliação no campo social buscaria aferir resultados e impactos na qualidade de vida da população, implicando a participação da sociedade civil. A cidadania deve incluir uma relação do Estado com a sociedade civil e vice-versa como uma forma da democratização do poder. Esta relação implica a criação de uma cultura democrática, ou seja, o necessário rompimento com relações autoritárias, até mesmo na parceria público e privado.

Aqui é importante ressaltar a noção de 'esfera pública', como espaços de adoção de novos mecanismos de articulação entre Estado e sociedade, ou seja, algo que transcende a forma estatal ou privada.

“É pública na medida que afeta a todos ou a maioria, sendo, portanto o comum, que se contrapõe ao privado, visto que afeta a um ou a poucos (...) espaço público coloca-se com condição de construção, consolidação e aperfeiçoamento do processo democrático.” (GOMES, 2001: 31) .

Ainda sobre a discussão relacionada à publicização dos resultados da avaliação, ressalto que, quando estes são levados ao conhecimento de todos,

tornam-se públicos. Essa publicização contrapõe-se às avaliações tradicionais, em que seus resultados ficam restritos ao conhecimento de poucos.

Uma das regras básicas da democracia é a publicização; os dados que são de interesse comum não podem ser privados ou do conhecimento de poucos.

A publicização propicia o direito à informação, que é, precipuamente, uma liberdade democrática destinada a permitir uma adequada, autônoma e igualitária participação dos indivíduos na esfera pública. Esse direito à informação é um direito público, próprio das democracias.

Com relação à necessidade de publicização, pode-se fazer uma crítica ao PLANFOR/PEQ/AGE por pouco divulgar os resultados da avaliação, principalmente com seus parceiros executores das ações de Educação Profissional. Neste sentido, posso citar, exemplarmente, o depoimento de um representante de uma entidade executora, ouvido nesta pesquisa:

Eu acho que deveria ter sido divulgado esses resultados para as entidades. Através de um seminário, ou chamar uma a uma pra mostrar - 'a sua entidade esse ano falhou nisso, falhou nisso, nós estamos aqui pra mostrar pra vocês o que tem que corrigir para futuros projetos.' No acompanhamento do dia a dia eu achei perfeito. Só faltou o final desse processo, de entregar a peça, terminar um produto e apresentar o resultado desses produtos para a entidade executora. "(entidade executora).

Esse depoimento reforça a necessidade da divulgação dos resultados da avaliação como forma de exercício do direito democrático. Se a publicização é um aspecto fundamental da avaliação, o acompanhamento técnico-gerencial do PEQ (AGE) falhou em não publicizar seus resultados, tanto para a sociedade como para seus parceiros na execução do programa.

Corroborando Gomes, concluo que a perspectiva política da avaliação só se efetiva de fato a partir da atuação participativa da sociedade civil no âmbito das

práticas avaliativas, fortalecendo, assim, a cidadania e a democracia nos espaços públicos.

A partir dessas reflexões sobre a importância de avaliação de políticas públicas, e para entender melhor esse processo, farei, no próximo capítulo, uma análise da Política Pública de Trabalho e Renda, notadamente a da Educação Profissional no Brasil.

CAPITULO III

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE
TRABALHO E RENDA E EDUCAÇÃO
PROFISSIONAL NO BRASIL**

CAPITULO III

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

3.1. A política pública de trabalho e renda no Brasil

Antes de adentrar a análise das políticas de trabalho e renda, recorro às idéias de Pochmann (2001), que ilustra as transformações ocorridas nas décadas de 1980/90 no universo das relações de trabalho, refletindo sobre os seus aspectos condicionantes exógenos e endógenos.

Por condicionantes exógenos, o autor identifica e analisa, no cenário político, a passagem do regime autoritário para o democrático ocorrido nos anos 1980 e a atuação de uma nova geração de dirigentes sindicais foi fundamental, pois tanto advogavam em favor dos direitos dos trabalhadores como das aspirações do conjunto da sociedade, buscando articulação desses interesses.

Nos anos 1990, houve um recuo do espaço sindical no cenário político nacional em razão de reivindicações específicas de trabalhadores motivados pela crise econômica. Aqui, o sindicato deixou de ter uma postura combativa para defender interesses específicos de sistemas corporativos, nos vários fóruns institucionais (conselhos) criados para controle social e transparência das políticas públicas. Percebe-se que, no plano nacional, houve maior atuação, já no âmbito estadual e municipal, esta atuação ficou fragilizada.

No ambiente econômico, os anos 1980 foram caracterizados pela instabilidade monetária, com inflação galopante e crise da dívida externa, tendo o FMI como controlador do mercado interno financeiro.

Nos anos 1990 continuou a instabilidade monetária, com mudanças substantivas no mundo do trabalho em virtude da globalização, que ocasionou uma desaceleração da produção nacional, em função da incipiente competitividade do produto nacional frente aos importados. Esse fato teve como consequência a redução do número de empresas nacionais, que não conseguiram acompanhar o mercado globalizado.

A hiperinflação dos anos 1980 levou a mecanismos de indexação de preços e salários e criação fracassada de cinco planos de estabilização. Na década de 1990, houve um controle da inflação, contudo, esse controle demonstrou-se frágil em razão dependência do Brasil em face ao mercado financeiro internacional, impossibilitando dessa forma o crescimento econômico sustentado.

Prosseguindo com a reprodução das idéias de Pochmann, temos que, no mercado de trabalho, nos anos 1980, houve um aumento de empregos, devido aos setores público e informal. Nos anos 1990, ocorreram redução de emprego e baixa produtividade, implicando alteração na produção e no mercado de trabalho. Houve uma proliferação de trabalhos precários como estratégia de sobrevivência dos trabalhadores sem emprego, bem como um processo de exploração, por parte da classe patronal, junto àqueles que permaneciam inseridos no mercado de trabalho formal.

Com relação às influências dos condicionantes endógenos, o autor aponta que estes estão associados aos atores e instituições que compõem a relação capital/trabalho como o Poder público, que, na década de 1980, minimizou os instrumentos repressivos e interventores do Estado, consagrando direitos sociais e trabalhistas por meio da Constituição de 1988, atuando como interlocutor dos atores sociais nos conflitos trabalhistas.

Nos anos 1990, o papel do Estado como interlocutor nas relações de trabalho é reduzido, passando a atuar de forma contingente, no campo da formação profissional, seguro-desemprego, geração de renda e criação de normas flexibilizadoras do mercado de trabalho.

A conduta empresarial nos anos 1980 permaneceu estável, por ter acesso às inovações tecnológicas e novas tecnologias da gestão da produção e

organização do trabalho. As empresas continuaram verticalizadas e com alto grau de rotatividade. Nos anos 1990, as empresas foram obrigadas a se inserir no mercado globalizado. Enquanto as grandes empresas realizaram investimento em novas tecnologias, as médias empresas adotaram programas da gestão de produção e reorganização do trabalho. Para tanto, ocorreu a desverticalização das empresas, com subcontratação de mão-de-obra e novas formas de relacionamento entre empresa e fornecedores. Tudo isso resultou no "enxugamento" dos postos de trabalho e na maior aquisição dos produtos importados. Registraram-se, aqui, mudanças no perfil dos empregados, bem como nas rotinas laborais.

A atuação da organização sindical nos anos 1980 ocorreu em sua base, defendendo direitos dos trabalhadores do chão de fábrica. Nos anos 1990, sucedeu a atuação em fóruns institucionais, participando da definição de políticas públicas.

Analisando o momento atual, ressalto que este cenário retratado por Pochmann pouco mudou, haja vista que o emprego permanece reduzido, o mercado informal continua sendo a alternativa de sobrevivência encontrada pelos trabalhadores, onde se depara com um percentual de mais de 50% dos trabalhadores vivendo na informalidade e o Estado continua tendo um papel restrito nas relações entre capital e trabalho.

Tomando por base esse contexto das relações de trabalho na sociedade brasileira, apresento as políticas públicas de trabalho e renda, como foi desenhada pelo Governo brasileiro neoliberal da década de 1990.

Embora reconhecendo que o mercado de trabalho sofra impactos de várias políticas governamentais, sejam macroeconômicas ou específicas, aqui destaco aquelas que se caracterizam como políticas públicas de trabalho e renda, voltadas tanto para a oferta como para a demanda de trabalho. (BARBOSA, 1998)

A literatura recorrente classifica as políticas públicas de emprego e renda em ativas ou passivas.

“As políticas passivas visam reduzir a oferta de trabalho disponível no mercado por meio de medidas como o seguro-desemprego, a aposentaria antecipada e o incentivo a permanência de jovens no sistema escolar. Já as políticas ativas buscam tanto alterar o perfil da oferta de trabalho como ampliar o número de vagas oferecidas pelo setor público e privado.”
(BARBOSA,1998: 20-21)

Observo que as políticas ativas subdividem-se em aquelas que buscam estimular a demanda de trabalho e as que atuam no lado da oferta de trabalho.

Para o autor, as políticas ativas que estimulam a demanda de trabalho são: a criação de emprego por meio de frente de trabalho, a redução da jornada de trabalho, os subsídios às contratações do setor privado e a oferta de crédito às pequenas e micros empresas. Enquanto isso, as políticas ativas que atuam no lado da oferta de trabalho são: a formação profissional e a intermediação de mão-de-obra.

O arcabouço teórico-conceitual do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, dentro do período objeto deste estudo, classificava as políticas públicas de trabalho em duas frentes de atuação: ativas e passivas. As ativas estavam relacionadas com aquelas que geravam trabalho e melhoravam a empregabilidade do trabalhador, tais como financiamento de programas de desenvolvimento econômico; linhas de crédito popular; educação de jovens e adultos; qualificação profissional; informação sobre o mercado de trabalho; flexibilização da legislação trabalhista/ maior facilidade de contratação.

Eram consideradas políticas passivas as que protegiam o trabalhador desempregado, atenuando os impactos negativos do desemprego como: o seguro-desemprego; a intermediação de mão-de-obra e o abono salarial.

Com relação às classificações destacadas anteriormente sobre políticas públicas de trabalho ativas e passivas, há que se observar uma divergência acerca da intermediação de mão-de-obra, haja vista que, para Barbosa, esta é

uma política ativa, pois possibilita encontrar e manter um posto de trabalho, ao passo que, para o MTE, a intermediação de mão-de-obra se constituía uma política pública passiva, pois atenuava o impacto negativo do desemprego.

Ainda tratando a classificação de políticas públicas, o marco referencial do MTE reconhece três eixos das políticas públicas, a saber: compensatórias, distributivas e estruturais. As compensatórias referem-se aos mecanismos de transferência de renda a trabalhadores desempregados e de baixa renda, tais como seguro-desemprego, abono salarial e ações emergenciais como frente de trabalho.

As políticas distributivas são destinadas a influenciar diretamente os salários dos trabalhadores empregados, garantindo ou elevando os ganhos dos mais pobres, como a política de salário mínimo, de pisos salariais e de indexação salarial.

As estruturais são voltadas para redução da taxa de desemprego, promoção do crescimento, da modernização tecnológica, do aumento da produtividade. Entre estas, está a qualificação profissional.

Assim sendo, de acordo com a literatura estudada, a qualificação profissional é considerada uma política pública estrutural ativa, pois aumenta a possibilidade de trabalho e renda.

3.2. Acerca da Educação Profissional

Escolhi fazer o percurso histórico da Educação Profissional-EP no Brasil, reconhecendo três momentos característicos identificados a partir da literatura visitada.

No primeiro momento de Educação Profissional no Brasil, surgiram experiências contingentes de escolas de aprendizes de artífices, direcionados aos “desvalidos”, como liceus nas décadas de 1910 e 1920, que deram origem aos centros federais tecnológicos. (CUNHA, 2002) Esse momento define-se como uma experiência inicial, vivenciada dentro de um modelo econômico alicerçado pelo

setor primário agroexportador, que, de certa forma, contribuiu para o surgimento da institucionalidade de EP no Brasil.

No segundo momento de EP, ocorrido a partir da década de 1940, foi estabelecido o ensino industrial por meio de leis orgânicas, que se dividiam em dois ciclos dentro da educação formal propedêutica. O 1º ciclo misturava educação geral e prática de oficina, que ensejava o ingresso ao 2º ciclo, caracterizado por cursos técnicos em diversas especialidades (edificações, mecânica, eletrônica, eletrotécnica e outras). O segundo ciclo também dava ensejo ao o ingresso no ensino superior.

Concomitante ao ensino industrial, surge a aprendizagem industrial¹⁰ substitutiva da Educação Básica não completada, voltada para aqueles que precisavam trabalhar logo, sem condições, portanto de permanecer longo tempo na escola, daí se denominar de versão empobrecida do ensino industrial do primeiro ciclo. Destaco o fato de que, nas décadas de 1950/60, a aprendizagem industrial mostrou-se exitosa, ao passo que o ensino industrial do 1º ciclo foi praticamente extinto.

Foi neste período que se consolidou e formatou a institucionalidade de Educação Profissional no Brasil, com forte influência da economia e da política vigente, que se caracterizava por um governo populista, incentivando a industrialização, a substituição de importações e relações capital-trabalho tutelada.

Segundo o referencial teórico do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (BRASÍLIA, 1999: 22), esse período é denominado de "antiga" institucionalidade e apresenta os seguintes traços dominantes:

- constituição e fortalecimento de grandes sistemas e redes de Educação Profissional - EP, nacionais ou mesmos estaduais – tipificados pelo Sistema S (SENAI, SENAC), pela rede de ensino técnico federal e algumas redes estaduais – com financiamento público assegurado (recursos orçamentários ou oriundos de contribuição compulsória);

¹⁰ A aprendizagem industrial está relacionada ao surgimento do Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria – SENAI, criado por decreto lei 4.048 de 22 de janeiro de 1942 da Presidência da República.

- relativo isolamento e segmentação das instituições, marcadas por fraca integração no âmbito dos próprios “sistemas” ou de políticas públicas;
- gestão centralizada dessas redes ou sistemas, sob controle do Estado ou do empresariado, sem participação efetiva de sindicatos ou representações de trabalhadores;
- modelos pedagógicos definidos a partir da histórica segmentação (educação geral x EP): de um lado, para as elites e a classe média, a educação generalista, acadêmica e propedêutica ao ensino superior; de outro lado, para quem precisava trabalhar logo, a formação profissional, inclusive substitutiva à educação básica não completada;
- formação orientada para conceito de trabalho restritivo – assalariado, urbano-industrial, masculino, branco – excluindo ou limitando o acesso de grandes contingentes da População Economicamente Ativa – PEA (trabalhadores rurais, autônomos, mulheres, jovens, adultos de baixa escolaridade, grupos étnicos, população vulnerável em geral); e
- enfoque “escolar” da EP, organizada a partir da oferta de cursos planejados de forma centralizada, não da óptica do setor produtivo (a despeito da participação empresarial na gestão das entidades).

È importante salientar que esse arranjo institucional de EP foi significativo para a formação de mão-de-obra qualificada para o setor produtivo da época, como indústria, comércio e serviços. Observo aqui, inclusive, que, de acordo com declarações próprias nos meios de informações, o atual presidente da República do Brasil teve sua formação profissional dentro do sistema de aprendizagem industrial.

A partir da década de 1980, surgiu a necessidade de redirecionamento da institucionalidade de EP no Brasil em razão da crise das tendências do modelo econômico vigente, caracterizado pelo desgaste do modelo de substituição de importação, surgimento de economias globalizadas com novos padrões de concorrência internacional, quebra de barreiras de mercado e reestruturação do setor produtivo, troca de regimes políticos autoritários por princípios democráticos com base na participação e na cidadania.

Neste cenário de crise, apareceu o terceiro momento de EP, dentro de pressupostos neoliberais no âmbito político, caracterizado por defender uma estrutura política na qual predominava um Estado mínimo e pressupostos da reestruturação produtiva no âmbito da economia, que se pautava na competitividade, na economia globalizada e na “financeirização” da economia.

“Nesse quadro, elege-se o mercado como ‘deus regulador’ do conjunto das relações sociais e ainda, na contingência de recomposição do capital, coloca-se em marcha à ofensiva neoliberal como luta para criar e impor determinada visão do educativo através do prisma de certas categorias como perspectivas de ajuste a um novo padrão de acumulação; aqui cabem tanto categorias de sociedade de conhecimento, quanto os princípios da qualidade total e da produção flexível. Decreta-se o fim da sociedade do trabalho e elegem o fim do antagonismo entre capital e trabalho” (TASSIGNY, 2002; 156).

Tassigny (2002) traça a relação trabalho com a educação, situando o trabalho como princípio educativo. Esta relação ocorreu no contexto das transformações do mundo do trabalho, caracterizada pela reestruturação produtiva e crise do trabalho assalariado, que traz a reboque a “Era do desemprego”.

Neste sentido, destaca-se a centralidade do trabalho, como estrutura econômica social relacionada como a atual base técnico-científica da produção. Essa relação traz implicações para o processo de formação humana, passando o mercado a atuar como deus regulador das relações sociais e da recomposição do capital.

Aqui, aflora a necessidade do trabalhador polivalente; onde o campo educacional insere-se como o *locus* da formação do novo trabalhador, sendo

necessária a (re) qualificação do trabalhador, de acordo com as condições socioeconômicas impostas pela competitividade das economias globalizadas. A autora tece críticas à idéia de que a qualificação do trabalhador é tábua de salvação contra o desemprego.

“Desloca-se o foco da discussão da necessidade de reflexão sobre o atual e perverso modelo de desenvolvimento econômico-social excludente para o incentivo à disputa aos novos e escassos postos de trabalho, através da ação ‘tópica’ dos planos de qualificação profissional” (TASSIGNY, 2002:157).

Ressalto, por oportuno, que a discussão mais importante, ou seja, a crítica ao modelo econômico excludente, é posta em segundo plano em favor da necessidade de qualificação do trabalhador. Em última análise, o discurso apregoado é que não é o mercado que é excludente, mas é o trabalhador que não está qualificado para este mercado. Neste sentido, concordo com a autora, que advoga o desemprego como diretamente relacionado à diminuição de postos de trabalho, e não somente a qualificação do trabalhador.

Isto me leva a refletir no porquê dos planos de qualificação profissional não atingirem um resultado de boa qualidade na inserção do trabalhador no mercado de trabalho. Uma pista seria a redução dos postos de trabalho, outra pista está relacionada à desfocalização da demanda de EP, ou seja, as ações de educação profissional não estão de acordo com as necessidades do mercado de trabalho.

Na década de 1980, intensificou-se o debate acerca da relação trabalho/educação; neste contexto, ganhou destaque o debate sobre a educação do trabalhador em função da acumulação do capital, como evidencia a autora, ao afirmar que as *“matrizes da teoria do capital humano que procuram subordinar as demandas educacionais às necessidades de acumulação do capital.”* (TASSIGNY, 2002: p.158).

Na década de 1990, a relação trabalho/educação passou a se pautar em novas tecnologias de produção e nas demandas da classe trabalhadora. Tassigny destaca que a nova base técnica-científica da produção leva à proposta de qualificação numa perspectiva politécnica, imbuída de um otimismo exagerado em função da falta de análise da relação trabalho/educação.

Observo aqui que, nesta relação, a formação do trabalhador deve levar em consideração o seu conhecimento geral, numa perspectiva de formação cidadã, para além dos conhecimentos técnicos pertinentes ao trabalho, devendo ser assegurados temas de formação geral que incluam direitos sociais.

Na perspectiva política, ainda na década de 1990, o neoliberalismo desconstitucionalizou os direitos trabalhistas até então assegurados e flexibilizou as relações de trabalho (cf. POCHMANN, 2001). A estrutura da educação profissional no Brasil passou a se caracterizar por bases organizacional e financeira distintas, podendo ser dividida em três grandes vertentes. A primeira privilegia uma educação de longa duração, com aprendizagem formativa e tendo o Estado como guia. Aqui se encontram as universidades e escolas técnicas federais, estaduais e municipais, que funcionam com base em orçamento público.

A segunda vertente é própria de uma formação setorial (sistema S), identificada com uma aprendizagem formativa com centralidade na escola, sendo de média e curta duração e tendo como público o trabalhador. Nesse caso, o financiamento é parafiscal, por meio de encargos sociais inseridos no custo do trabalhador assalariado.

Inserir-se neste quadro das transformações uma nova agenda pública que se denominou de “nova institucionalidade da Educação Profissional”, que, para o MTE, estava sintetizada “... *na necessidade de mobilização, articulação, integração e reorientação de toda capacidade instalada no país, com foco na formação massiva do cidadão produtivo*”. (BRASIL/MTE, 1999:27).

Com base nesse ideário de modernização das relações de trabalho, são implementadas no Brasil políticas públicas de trabalho e de geração de renda.

Esse ideário significa;

“... superação do populismo e do autoritarismo consolidados na CLT. Implica instituições que fomentem e garantam a negociação entre empregados e empregadores, fora da tutela do Estado.”
(BRASIL/MTE, 1999:27).

É interessante observar que essa ideologia, já fora posta nos documentos oficiais do governo FHC, mas, somente no atual governo, é que se observa a materialização dessas mudanças que, em última instância, implicam a desregulamentação das relações de trabalho, na reforma do modelo sindical, fortalecimento de direitos coletivos assegurados via negociação.

Por fim, surge também uma vertente de formação profissional, a de cursos de curta duração, uma formação diversa que visava a complementar uma aprendizagem formativa e que tinha origem de financiamento em recursos do faturamento das empresas (por meio do FAT, tendo como fonte principal a arrecadação do PIS/PASEP).

Nesse estudo, o PLANFOR/PEQ/CE, como uma política pública de emprego desenvolvida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, estava inserido na vertente de formação profissional antes referida, a qual foi considerada inovadora na época de seu surgimento.

O seu surgimento se deu com base no artigo 39 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394, de 23/12/96, e regulamentada pelo decreto nº 2.208 de 17/04/97, que estabelece em seu artigo 3º que a Educação Profissional compreende os níveis a seguir descritos.

- Básico - destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independentemente de escolaridade prévia;
- Técnico - destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este decreto; e

- Tecnológico - correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico.

A título de ilustração, é importante registrar o fato de que o decreto referido foi revogado, passando a vigorar o de número 5.154, de 23 de julho de 2004, que estabelece no seu Art. 1º o seguinte conteúdo, *in verbis*:

“A educação profissional, prevista no art. 39 da Lei nº 9.349, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), observadas as diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, será desenvolvida por meio de cursos e programas de:

I – formação inicial e continuada de trabalhadores;

II – formação profissional técnica de nível médio; e

III – formação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.”

Conforme se observa, com a nova legislação, a Educação Profissional não é mais definida em níveis Básico, Técnico e Tecnológico, passando agora a ser tratada como: formação inicial e continuada de trabalhadores, formação profissional técnica de nível médio e formação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação. Merece destaque a inclusão do nível de pós-graduação dentro da formação profissional, que não era contemplada na legislação anterior da Educação Profissional.

Retomando a análise sobre Educação Profissional, destaco o fato de que as transformações ocorridas no mundo do trabalho influenciaram o papel da formação profissional, dando-lhe importância ímpar na busca e manutenção do trabalho. Assim, na nova economia mundial, tornou-se fundamental a prática de uma educação continuada, que privilegia tanto o conhecimento tecnológico como a multidisciplinaridade das qualificações.

Outra mudança importante que ocorreu na base da Educação Profissional diz respeito à formação para o trabalho exigida do trabalhador, que, na economia tradicional, era mínima, enquanto que na nova economia passa a ser orientada pela demanda de força de trabalho, levando o Estado a desenvolver um papel estratégico, como investidor nacional em formação profissional. É aqui que se enquadra o PLANFOR/PEQ/CE, como instrumento de uma política pública de trabalho e renda. Os altos investimentos do Estado na Educação Profissional ainda não trazem resultados concretos para a inserção do trabalhador, pois a maioria das ações de qualificação propostas não está focada na necessidade do mercado de trabalho e do trabalhador, considerada demanda do mercado e demanda social, respectivamente. A prática demonstra que, na maioria das vezes, o que ocorre são ofertas de cursos, de acordo com a atuação de entidades executoras de Educação Profissional, que não avançam em novas tecnologias e metodologias.

3.3. Breve apresentação da concepção teórica do PLANFOR

Retomando a questão das políticas públicas, especificamente a política voltada para o trabalho e renda, necessário se faz a identificação de um dos instrumentos utilizados para *potencializar a criação e o aproveitamento de novas oportunidades de trabalho*¹¹, qual seja, a qualificação profissional. A análise da categoria qualificação profissional torna-se imprescindível por constituir uma meta do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, que era um dos mecanismos da política de trabalho e renda do Brasil, estruturado em 1995 e implementado a partir de 1996 até 2002, e financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Este Fundo foi criado pela Lei Nº 7.998, de 20 de Janeiro de 1990, que regulamentou o Artigo 239 da Constituição de 1988, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado a custear o Programa do Seguro-Desemprego, ao

¹¹ Idéia trabalhada pelo arcabouço teórico do PLANFOR (cf. BRASIL. Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil. Brasília: MTE, SEFOR, 1999a.)

pagamento de abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, conforme determina seu Artigo 10.

De acordo com artigo 11 da citada Lei, constituem recursos do FAT: arrecadação das contribuições devidas do PIS/PASEP; o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do Fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; e produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de acordo como o disposto no parágrafo 4º do Artigo 239 da Constituição.

Para gerir de forma democrática os recursos do FAT, foi criado, na mesma lei, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, com representação tripartite e paritária, assim distribuída: três representantes do governo (Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência e Assistência Social e BNDES); três representantes dos trabalhadores, indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores; e três representantes dos empregadores, indicados pelas respectivas confederações. O Ministério do Trabalho ficou responsável pela Secretaria Executiva do Conselho.

O arcabouço teórico do PLANFOR defendia a idéia de que a crise econômica dos anos 1980 trouxe acentuadas inovações ao mundo do trabalho, onde “*mudanças organizacionais ou na gestão das empresas*”¹², repercutiram na qualificação exigida dos trabalhadores, que passou a ter o seguinte tratamento:

Destaca-se, neste processo, a dimensão da qualificação como ‘competência’. Mais que um ‘estoque de saberes’ – ‘saber-fazer’, ‘saber-ser’ – aplicáveis ao trabalho, a qualificação passaria a incluir, necessariamente, a capacidade de enfrentar o imprevisto e o imprevisível, de ir além do domínio de tarefas prescritas (o que pode ser exigido tanto nas

organizações modernas/flexíveis como nas atrasadas, de baixa tecnologia), ou seja, a bagagem de conhecimentos e de habilidade tenderia a perder importância, valorizando-se, em escala crescente, a capacidade de domínio ou condução de situações imprevistas – ‘acontecimentos’ ou ‘eventos’. (BRASIL, 1999b: 18).

A agenda da denominada “nova institucionalidade da EP no Brasil” considerava a Educação Profissional como direito fundamental do trabalhador, inserindo um conjunto de ações, apresentando os seguintes aspectos:

- Educação Profissional, questão de Estado – EP como uma questão pública e não privada, onde o Estado assume o papel de articulador e fomentador, saindo, assim, da esfera de execução de ações.
- Política educacional global – EP passa a assumir um caráter complementar da educação básica, e não substitutivo. Aqui deve ocorrer um fortalecimento do ensino básico, nos patamares de primeiro e segundo graus, bem como da pesquisa e do ensino superior, reforçando, ainda, a elevação da escolaridade de jovens e adultos e ampliando as oportunidades de qualificação profissional permanente para os trabalhadores.
- Articulação e fortalecimento de uma Rede Nacional de EP (REP) – aqui é preciso mobilizar e articular, com um objetivo comum, as instituições públicas e privadas, por meio de recursos humanos, físicos e financeiros para garantir EP em bases contínuas.
- Sistema de certificação ocupacional/ de competências profissionais – caracterizado como elemento referenciador, balizador e retroalimentador das ações da REP, assegurando o foco das ações de EP na demanda do setor produtivo.

¹² BRASIL. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado. - Brasília: MTE, SEFOR, 1999b. 80p.

- Implantação de uma rede nacional para formação de formadores – imprescindível para garantir o alcance das metas/objetivos perseguidas por meio da formação, em bases contínuas, do corpo técnico-docentes (planejador, gestor, avaliador, instrutor).
- Reforma do ensino médio – que planeja transformar a rede de ensino técnico federal em centros públicos de EP, bem como pólo de referências para formação de formadores e certificação ocupacional, via MEC/PROEP (Ministério da Educação e Cultura/ Programa de Expansão da EP).
- Reestruturação do Sistema S – buscava *“diversificar e ampliar a cobertura dos S, em matéria de população e setores econômicos atendidos; adequar metodologias e currículos à linha da educação continuada de adultos e a demandas de reconversão profissional; garantir participação efetiva de trabalhadores e empresários no planejamento e gestão das ações; reduzir a dependência em relação a fundos públicos, mediante parceria com setor privado.”* (BRASIL/MTE, 1999: 32).

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR (BRASIL, 2001) postulava crescente integração com outros programas e projetos¹³ financiados pelo FAT, tendo por objetivo desenvolver ações de Educação Profissional – incluindo cursos, treinamentos, assessorias, seminários, oficinas, extensão, assistência técnica – contribuindo para: reduzir o desemprego e subemprego da PEA (População Economicamente Ativa); combater a pobreza e a desigualdade social; e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo. Sua meta era possibilitar, gradativamente, oferta de qualificação suficiente para atender, anualmente, pelo menos 20% da PEA.

¹³ Seguro-desemprego; intermediação de mão-de-obra; crédito popular e outras formas de geração de trabalho e renda.

As linhas de atuação do PLANFOR estavam consubstanciadas nos seguintes pontos: no avanço conceitual, na articulação institucional e no apoio à sociedade civil.

Dentro do avanço conceitual, destaco que o PLANFOR trabalhava EP com foco na demanda de mercado e no perfil da população-alvo, como direito do cidadão produtivo, com um variado leque de ações, sendo capaz de atender à diversidade social, econômica e regional da PEA, superando o viés branco, masculino e urbano-industrial. Ainda no aspecto conceitual, o PLANFOR previa que os programas de qualificação profissional deveriam incluir, de forma integrada, conteúdos que propiciassem o desenvolvimento das habilidades básicas, específicas e a gestão dos trabalhadores qualificados, voltados para o atendimento do setor produtivo e da população a ser qualificada.

Esses conteúdos eram concebidos da seguinte maneira:

Habilidades básicas - competências, atitudes e conhecimentos essenciais para a formação do “cidadão produtivo”, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de texto, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades.

Habilidades específicas - competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos próprios das ocupações/setores.

Habilidades da gestão - competências, atitudes e conhecimentos para formar, manter e melhorar o desempenho de micro e pequenos empreendimentos rurais ou urbanos, bem como gerenciar o próprio trabalho, como autônomo, cooperado, associado, empregado ou auto gerido.

Ainda com relação à linha de atuação do PLANFOR, denominada de avanço conceitual, estava preconizada a atenção à diversidade social, econômica e regional da PEA, promovendo a igualdade de oportunidade nos programas de qualificação.

Com respeito à articulação institucional da Rede de Educação Profissional-REP, o PLANFOR buscava mobilizar as agências formadoras para

fortalecer a rede, bem como qualificar todos os atores envolvidos no processo de qualificação profissional.

O apoio à sociedade civil do PLANFOR estava alicerçado nas ações de qualificação voltadas, prioritariamente, para atendimento da população de trabalhadores vulnerável econômica e socialmente, sendo essa vulnerabilidade entendida como

“... conjugação de fatores como pobreza, baixa escolaridade, gênero, raça/cor, necessidades especiais e outras condições que dificultam o acesso e permanência no mercado de trabalho e a outras alternativas de qualificação profissional.”

(BRASIL/MTE, 2001: 09).

Os grupos prioritários de população-alvo atendidos pelo PLANFOR eram:

- pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas a primeiro emprego;
- pessoas sob risco de desocupação, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de políticas econômicas e outras formas de estruturação produtiva;
- pequenos e microprodutores, principalmente pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiado pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros); e
- pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria ou autogestionadas, e em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda.

Um dos compromissos estratégicos do PLANFOR era tornar a qualificação profissional um dos eixos fundamentais de políticas públicas. Para tanto, orientava-se pelas diretrizes de política social do Governo federal e obedecia à resolução do Conselho Deliberativa do Fundo de Amparo ao Trabalhador-

CODEFAT. Para implementação do PLANFOR, foram concebidos dois braços operacionais: os Planos Estaduais de Qualificação (PEQ's) e Parceiras Nacionais (PARC's).

Os PEQs eram instrumentos para mobilizar e articular a oferta e demanda por Educação Profissional em cada Estado.

O conceito de Educação Profissional proposto pelo PLANFOR/PEQs contemplava:

- o foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população-alvo;
- o interesse do cidadão produtivo, pensado em bases contínuas, permanentes, em caráter complementar, e não substitutiva à educação básica;
- a capacidade de atender a diversidade econômica e regional da PEA, garantindo preferência a pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente; e
- o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e da gestão.

Desde 2003, o atual governo extinguiu o PLANFOR/PEQ e institucionalizou o PNQ/PLANTEQ (Plano Nacional de Qualificação / Plano Territorial de Qualificação), que se fundamenta em seis dimensões principais, quais sejam, política, ética, conceitual, institucional, pedagógica e operacional. Os novos planos têm como concepção de qualificação profissional uma construção social, contrapondo-se às anteriores que se fundamentavam na *“aquisição de conhecimentos como processos estritamente individuais e como uma derivação das exigências dos postos de trabalho.”* (BRASIL, 2003: 23)

O PNQ é regulamentado pela Resolução 333 do CODEFAT, de 10 de junho de 2003, a qual estabelece critérios para transferência de recursos do FAT para a realização das ações de qualificação social e profissional no âmbito do MTE.

3.4. Os instrumentos de monitoramento e avaliação do PLANFOR

Para viabilizar a oferta e demanda de Educação Profissional, o PLANFOR adotou uma metodologia de monitoramento e avaliação constituída desde 1996 e aperfeiçoada gradativamente até 2002. Essa metodologia era definida em quatro níveis de intervenção integrados e complementares¹⁴. Esses níveis foram denominados de Acompanhamento Técnico Gerencial (AGE), Avaliação Externa e Acompanhamento de Egressos (AVAL), Supervisão Técnico-Operacional do PLANFOR (SOP) e Avaliação Nacional do PLANFOR.

Faço, a seguir, uma abordagem geral desses quatro níveis de intervenção, para posteriormente centrar a atenção no Acompanhamento Técnico Gerencial, objeto desse estudo:

- o Acompanhamento Técnico gerencial (AGE) era contratado pelos gestores dos PEQs de cada estado da federação, como projeto especial de Apoio à Gestão, considerado atribuição indelegável das secretarias de trabalho de cada Estado. O AGE foi concebido por inúmeras ações que se realizaram antes, durante e depois da execução dos PEQs. Essas ações integravam o processo de planejamento, acompanhamento e supervisão dos projetos de Educação Profissional. As ações do AGE foram consideradas, em conjunto com as da Supervisão Operacional – SOP, base e fonte de subsídios para a avaliação externa do PEQ.
- a Avaliação Externa e Acompanhamento de Egressos (AVAL), também contratada pelos seus gestores, era executada principalmente por universidades públicas e tinha como foco a eficácia e efetividade social das ações de educação profissional, *“analisadas de forma integrada com sua eficiência, constituindo subsídio para o planejamento e tomada de decisões estratégicas”* (BRASIL, 2001: 148).

¹⁴ Havia outros mecanismos previstos em lei a cargo dos órgãos federais e estaduais de fiscalização independentes que atuam no País, como Tribunal de Contas da União, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e da Presidência da República, procuradorias e outros organismos dos Estados e DF.

Relativamente à avaliação externa do PEQ, o documento denominado de Processo de Avaliação do PEQ-CE – 1996/2002, produzido pela Universidade Federal do Ceará, revela que

“É importante ressaltar que não houve avaliação do PeQ-Ce no ano de 1995. Portanto, a avaliação do PEQ-Ce teve seu início no ano de 1996, mais precisamente, em agosto do referido ano. Naquele momento, a coordenação do PEQ-Ce, encontrava-se sob a responsabilidade do SINE-Ce. Esta entidade, após promoção de várias reuniões, decidiu contratar as duas Universidades Públicas do estado, a Universidade Federal do Ceará e a Universidade Estadual do Ceará, para desenvolverem e executarem uma metodologia de avaliação do referido programa.” (CEARÁ, 2002: 1).

Depois desse primeiro momento, a Avaliação Externa ficou sob a responsabilidade da Universidade Federal do Ceará durante todo o quadriênio aqui estudado.

As informações que eram produzidas na avaliação, quando nós chegamos já existia um processo de avaliação em curso, que era feito pela Universidade Federal do Ceará, eu não peguei o outro, que no início teve a participação da UNITRABALHO, que voltou agora. E aí, o que acontece, surge essa oportunidade da UFC, através da Fundação Cearense de Pesquisa se montou um grupo de trabalho, coordenado pelo professor Ciro e aí começou a produzir relatórios. Nos dois primeiros anos teve avaliação de egressos. Aliás, 03 anos com avaliação de egressos e o

último ano não teve avaliação de egresso por que (equipe de) avaliação teve que produzir um documento de avaliação do próprio processo, e apresentou ao Ministério, pra quem estava saindo deixar como documento pra quem estava chegando do outro governo. (gestor do PEQ).

Este relato evidencia a participação da UFC nos quatro últimos anos do PLANFOR, revelando que no último ano foi feito o resgate de todo o processo. Penso ser importante a produção desse relatório final, retratando, avaliando todo o processo da própria política pública de qualificação profissional no Estado do Ceará. Não estou aqui formando juízo de valor sobre o conteúdo do relatório, mas reconhecendo a importância dessa decisão política de prestar contas do que foi realizado para o Governo sucedâneo.

- Supervisão técnico-operacional do PLANFOR (SOP) – constituía um conjunto de ações realizadas pelo DEQP/SPPE/MTE (Departamento de Qualificação Profissional/ Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/ Ministério do Trabalho e Emprego), tendo por objetivo apoiar a gestão do PLANFOR e garantir a eficiência de sua implementação, assegurando o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas, de acordo com o art. 17 da resolução 258/CODEFAT que define *'in verbis'*: “O PLANFOR deverá ser avaliador controlado de modo a garantir a eficiência, a eficácia das ações previstas, além da transparência e lisura na aplicação dos recursos.”

O artigo supracitado dá suporte legal não apenas para a SOP mas para todos os processos avaliativos do PLANFOR.

O papel da SOP, como avaliação formativa que contribui com o AGE para correção de rumo, é evidenciado na entrevista com um dos gestores.

... em 2002 entra no processo (...) a SOP. A SOP entra forte exigindo também uma resposta em tempo muito rápido. (...)

nós terminamos todo o quadriênio do PLANFOR, eu acho que de maneira satisfatória, com todos os relatórios feitos (...) Houve, por parte das entidades uma redução de problemas na condução dos seus trabalhos porque elas já foram no ano de 2001 desta forma, com as notificações, com a reorientação da equipe, o número de ocorrências foram reduzindo.” (Gestor do PEQ).

- Avaliação nacional do PLANFOR – realizada por meio de uma coordenação técnica e de uma comissão nacional de avaliação. Esta Comissão era constituída por especialistas de áreas diferentes com a participação de técnicos da Secretaria de Política Pública e Emprego SPPE, e tinha um caráter consultivo, à altura de assessoria direta ao Ministério de Trabalho e Emprego e ao CODEFAT. A Coordenação técnica do MTE/SPPE era voltada para harmonizar, integrar e sintetizar as avaliações dos PEQs/PARCs, e a supervisão operacional contava com a participação de técnicos das secretarias de trabalhos equipes da Avaliação Externa-AVAL, da Supervisão Operacional e de especialistas.

Esse sistema de monitoramento e avaliação do PLANFOR estava orientado para melhoria e correção de rumos, devendo convergir para o avanço, transformação e aprimoramento contínuo dos programas, para o desenvolvimento dos atores envolvidos e para o fortalecimento institucional, com vistas à consolidação de uma nova institucionalidade da Educação Profissional no País.

O objetivo central do sistema de monitoramento e avaliação do PLANFOR era *“orientar e apoiar seus gestores e executores na busca da máxima eficiência, eficácia e efetividade social dos programas.”* (BRASIL, 2001: 127).

É interessante observar a opinião de entrevistados sobre a avaliação do PEQ. No depoimento a seguir, observa-se que a avaliação externa realizada pela Universidade Federal do Ceara era independente da gestão do plano. Os resultados eram divulgados para a sociedade.

O processo de avaliação do PEQ era contratado diretamente entre o Ministério e a UFC do Ceará, e a gente tinha conhecimento desse processo que ele estava sendo feito, tinha conhecimento dos resultados por que esses processos, quando eram concluídos, eram apresentados os resultados para toda a sociedade, mas a gente não tinha uma participação direta, a gente tomava conhecimento desse processo, sabia o valor dos recursos, conhecia algumas pessoas da equipe, mas a gente não tinha, assim, uma participação direta nesse processo de avaliação, agora, os resultados do processo de avaliação sempre foram considerados muito bons. O Ceará, dentre os estados da Federação, foi um estado que sempre ocupou o espaço como executor do programa PEQ. Um Estado onde várias experiências inovadoras foram registradas, onde o leque de entidades que participavam do processo foi muito grande, mas nós sempre ficamos só nesse nível, de tomar conhecimento. Agora, a realimentação do processo, isso aí nós nunca participamos, era sempre diretamente com o Ministério. Agora, o acompanhamento e o monitoramento do AGE, esse não, esse a gente efetivamente participava, visitava as ações, tinha um processo amostral, um processo científico, de amostra para visita aos cursos, visita as entidades. Então, havia vários níveis de integração, desde reuniões de planejamento, a visita às entidades, seminários sobre as temáticas que envolviam educação profissional, o monitoramento de ações, e isso também foi muito intenso em 2002, porque foi criada a SOP, que é a Supervisão Operacional do MTE e essa Supervisão foi quase censitária eu acredito, e ela demandou que se tivesse uma agilidade

muito grande na correção de desvios do processo. Mas foi um processo interessante esse, um Mecanismo muito interessante, eu acho que muito enriquecedor do processo e talvez, por ser uma instância totalmente diferenciada da nossa, de nível estadual e de Secretaria de Estado, ela tomou um peso muito, muito maior para as entidades, por que como o nosso processo era muito aberto, muito de diálogo, muito de construção mesmo, assim, o deles não. Era mais de supervisão de registro de ocorrências ou de dificuldades e isso, eu acredito, aterrorizou um pouco as entidades, mas contribuiu para que elas tivessem maior rigor na execução, maior cuidado nos controles. Não que intencionalmente houvesse descaso ou relapso na condução dos processos de execução. (gestor do PEQ).

Esse rico depoimento demonstra como eram operacionalizados, no Ceará, os três mecanismos de monitoramento e avaliação desenhados pelo PLANFOR - avaliação externa, acompanhamento técnico gerencial e supervisão operacional.

Na seqüência pode ser conferida a opinião do gestor do PEQ acerca da avaliação externa do PEQ/CE.

(...) eu acho que, qualitativamente os documentos eram muito interessantes, estavam muito ricos, quer dizer, algumas vezes até a nossa equipe questionava alguns pontos, por exemplo, que a avaliação tinha que ser mais dura até com a própria gestão. Mas com o tempo fomos até conseguindo melhores condições de trabalho. Mas todo esse processo de crescimento, assim, da equipe, acho que, dada essa aproximação da avaliação com a gestão, é importante. E certa vez eu escutei (alguém) do Ministério dizer que o Estado funcionava de certa maneira bem, porque nós

tínhamos um feedback, a coordenação da avaliação junto com a coordenação da gestão vestia a camisa em vários processos nossos. (...) Não tô dizendo que a gente dependia da avaliação (...) eu não, em momento nenhum, interferia no relatório da avaliação, eles tinham total liberdade de dizer o que pensavam. Agora, a avaliação tinha, assim, um certo cuidado, até na feitura do documento, até pra preservar a política. (...) Porque, se nós tínhamos problemas, nós sabíamos qual era o problema, discutíamos isso internamente, mas às vezes, em documentos, você registrar alguns problemas que podem ser resolvidos, que não são fundamentais (...) Agora, a essência do processo, que é o que foi avaliado, foi valorizada.

Este trecho trata da relação estabelecida entre as equipes da AVAL e do AGE, que, se de um lado, foi positiva no sentido de complementaridade e articulação de equipes, fornecendo subsídios e *feedback* para o aprimoramento do processo, por outro, é questionável uma aproximação intensa entre a equipe que faz a gestão e a outra que avalia os resultados, pois pode levar a um comprometimento destes.

No concernente à utilização dos dados coletados na avaliação, se eram utilizados para melhoria dos processos, a gestão do PEQ se posicionou dizendo que o fato de a política pública de Educação Profissional do Ministério do Trabalho e Emprego/MTE ter nascido com uma proposta de monitoramento e avaliação produziu, inclusive, a motivação/inspiração para a criação de um mestrado em avaliação dentro da própria Universidade Federal do Ceará, objetivando a formação de técnicos especialistas em avaliação de políticas públicas.

Eu acho que essa movimentação com a Universidade gerou essa idéia de criar o Mestrado. O professor (Ciro) teve um papel fundamental também na criação desse mestrado, eu me lembro que nós éramos até pra apoiar com recursos do FAT,

isso aí, e não foi possível. (...) quando nós falamos isso num seminário nacional, foi um sucesso. O Ceará partiu na frente, o primeiro Mestrado Profissional na Avaliação de Políticas Públicas (...) enche de orgulho o Estado ter gerado essa possibilidade de formar técnicos de alto nível. (gestor do PEQ).

Considero este depoimento de fundamental importância, pois revela que o mestrado para o qual apresento esta dissertação foi inspirado pela própria política que escolhi para meu estudo. Esta informação me instigou a ouvir um outro importante ator, não previsto anteriormente, mas citado pelo gestor entrevistado como tendo um papel fundamental na própria criação deste mestrado.

Verdade, Noemi. Levamos a idéia para Brasília, que foi acolhida pelo Professor Nassim Mehedff (Secretário Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional). Essa discussão foi trazida para a Universidade Federal do Ceará, que assim, iniciou o processo de formatação desse Mestrado, vindo a se consolidar no ano de 2001. (Coordenador da AVAL)

O mestrado supra mencionado é o mesmo a cuja coordenação estou apresentando este trabalho de pesquisa, em que me proponho a estudar a avaliação de políticas públicas, com especial atenção para os instrumentos de monitoramento e avaliação do PLANFOR/PEQ/CE. A partir deste momento, centrarei minha atenção no acompanhamento técnico gerencial (AGE), que compreendo como um processo de avaliação formativa.

CAPÍTULO IV

O ACOMPANHAMENTO TÉCNICO GERENCIAL (AGE) COMO AVALIAÇÃO FORMATIVA

CAPÍTULO IV

4 O ACOMPANHAMENTO TÉCNICO GERENCIAL (AGE) COMO AVALIAÇÃO FORMATIVA

4.1. O Acompanhamento Técnico Gerencial (AGE)

Considerando que a gestão dos PEQ's era uma atribuição exclusiva das secretarias de trabalho de cada Estado, o Acompanhamento Técnico Gerencial assumia a forma de um projeto especial do PLANFOR/PEQ, denominado Apoio à Gestão (AGE) e contratado pelos gestores, incluindo várias ações desenvolvidas antes, durante e depois da execução do PEQ.

O AGE era uma ferramenta gerencial, que objetivava aumentar a eficiência do PEQ, propiciando condições para:

- planejar com foco na demanda e nas necessidades da população-alvo;
- contratar e executar conforme o planejado nas diretrizes do PLANFOR e observando os dispositivos legais;
- monitorar e executar as ações do PEQ, orientando e corrigindo as ações em processo;
- disponibilizar informações aos interessados;
- fornecer dados para a avaliação externa; e
- subsidiar o replanejamento das ações.

Convém destacar que essas ações eram orientadas por termo de referência nacional e integrava os processos de planejamento, acompanhamento e execução dos programas/projetos contratados.

Para realização desse projeto de Apoio à Gestão, era dado livre arbítrio às secretarias estaduais de trabalho para contratarem, a seu critério, serviços especializados, objetivando apoiá-los na execução de suas ações.¹⁵

4.2. Os processos do AGE sob a mira de várias visões: da intencionalidade à prática.

4.2.1. Do planejamento

O planejamento, segundo Batista, na perspectiva lógico-racional, "*refere-se ao processo permanente e metodológico de abordagem racional e científica de questões que se colocam no mundo social*" (BAPTISTA, 2000: 13).

Assim, como processo permanente, pressupõe ação contínua em um conjunto de situações que acontecem em um determinado tempo. Como abordagem racional e científica, supõe tomadas de decisões em momentos previamente definidos com base em conhecimentos teórico-científicos e técnicos.

Dessa forma, para se planejar, é imprescindível que se selecionem as atividades que de fato irão atender as questões determinadas, otimizando a sua inter-relação, observando os recursos disponíveis, os prazos, bem como outros condicionantes relacionados a cada caso ou situação. Ainda, para a autora, o planejamento também diz respeito à decisão sobre os caminhos a serem percorridos pela ação e às providências necessárias para a sua adoção, ao acompanhamento da execução, ao controle, à avaliação e à redefinição da ação.

Com esta perspectiva apontada pela autora, observa-se que o planejamento, como dinâmica, não se esgota na simples elaboração dos planos, ou seja, ele está presente em todos os momentos de uma abordagem social, na

¹⁵ "O AGE deve ser financiado principalmente com recursos da contrapartida do convênio do PEQ/PARC. Complementado, se necessário, com recursos do FAT (até o limite de 4% permitidos para projetos especiais do PEQ/PARC, conforme disposto no art. 14, inciso III e art. 15, inciso III da Resolução 258/00." (Guia do PLANFOR, 2000: 144).

execução, no controle, na avaliação e culminando com a redefinição de propostas a serem adotadas, funcionando, também, como aprimoramento da ação.

Ressalto que o planejamento, como dinâmica, está presente em todas as fases da formulação e implementação de políticas públicas. Assim, neste trabalho, considero o planejamento separado das fases de seleção/contratação e monitoramento/avaliação apenas para efeito metodológico.

Ademais, o planejamento deve retratar a intencionalidade dos atores envolvidos no processo. No caso específico do Estado do Ceará, houve um plano plurianual, denominado Plano Estadual de Qualificação - Capacitando a População para o Desenvolvimento Sustentável, que sintetizava o planejamento de todo o Sistema Estadual de Educação Profissional no quadriênio 1999-2002, obedecendo às orientações dadas pelo Plano Nacional de Qualificação – PLANFOR e as Resoluções 194/98 e 204/99, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. Convém ressaltar que este Plano plurianual era atualizado ano a ano.

Depois de elaborado pela equipe de técnicos da então Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará – SETAS/CE, e depois aprovado e homologado pelo Conselho Estadual do Trabalho – CET/CE, o Plano era encaminhado à Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. Somente após a aprovação desse Plano pelo SEFOR/MTE, foi celebrado convênio plurianual entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Governo do Estado do Ceará, por intermédio da SETAS/CE, para o período de 1999 a 2002.¹⁶

É importante notar que as orientações contidas nos guias do PLANFOR, dentro da fase de planejamento, já direcionavam os processos de seleção, contratação e execução dos projetos de Educação Profissional.

¹⁶ Esses procedimentos também são adotados dentro do atual Plano Nacional de Qualificação – PNQ e Plano Territorial de Qualificação - PLANTEQ, que, no Estado do Ceará, acontecem em parceria com Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo - SETE/CE, criada no atual governo, fruto do desmembramento da antiga Secretaria do Trabalho e Ação Social.

Um dos objetivos do PLANFOR era fortalecer o sistema de acompanhamento, supervisão e avaliação dos PEQ's, em que um dos instrumentos para atingir esse fim era o Projeto de Apoio à Gestão – AGE.

Conforme referido anteriormente, o instrumento de Apoio à Gestão/AGE foi concebido para atuar nas áreas de planejamento, contratação e execução de cursos/ projetos em cada estado da Federação.

No caso do Estado do Ceará, o Projeto de Apoio à Gestão configurou, de fato, uma ferramenta gerencial eficiente, sendo aprimorado ano a ano, sempre em parceria com universidades públicas.

Na pesquisa realizada para este trabalho, procurei ouvir a opinião dos técnicos envolvidos na gestão do PEQ sobre o seu de planejamento. Neste sentido, ressalto que, nos anos de 1999 e 2000, a organização do Plano era feito com base em dados secundários, como demonstra a fala ora reproduzida.

O planejamento não foi possível porque havia um problema de prazo e nós tínhamos que fazer logo uma análise dos projetos (de Educação Profissional), então nós já caímos em cima da análise sem ter feito antes o processo de planejamento ideal. Em 2000, se eu não me engano, também nós não tivemos essa oportunidade de fazer, porque a forma como nós planejávamos era em cima de dados secundários. Geralmente nós usávamos os trabalhos publicados pelos seguimentos, os setores de desenvolvimento do estado, consultas particularizadas com entidades, então, essa questão de demanda era feita assim, de forma secundária. (técnico do PEQ).

Percebo um excesso de zelo por parte do entrevistado, ao afirmar inicialmente que ‘ *o planejamento não foi possível*’. Na verdade, como se percebe na fala ora transcrita, o planejamento ocorria com base em de dados secundários, não configurando um ‘planejamento ideal’, no dizer do entrevistado, que aquele

caracterizado na identificação da demanda por meio de pesquisa de dados primários.

Observo, ainda, mediante este depoimento, que a identificação de demanda de Educação Profissional se confundia com o próprio planejamento das ações, daí se inferir o seu grau de importância da identificação de demanda dentro do planejamento dos cursos/projetos de Educação Profissional.

Aqui destaco a importância de se fazer um planejamento com base na identificação de demandas reais, seja social ou de mercado. Demanda social é aquela baseada na necessidade de qualificação do trabalhador, enquanto que a demanda de mercado se traduz na necessidade do mercado de trabalho. O planejamento de uma ação de Educação Profissional com base nessas demandas potencializa a inserção do trabalhador no mercado de trabalho.

Nesses dois primeiros anos, o processo de planejamento do PEQ sofreu, também, dificuldades em função da desarticulação entre a gestão do PEQ e a equipe contratada para realizar o Apoio à Gestão.

Ademais, observo, também, a dificuldade em articular a política de Educação Profissional com outras políticas de desenvolvimento do Estado, conforme retratado nitidamente nas falas dos entrevistados.

Nós poderíamos ter tido uma participação maior do IPECE, que é o Instituto criado para planejamento. (...) processo de planejamento e a participação do Estado, eu acho que o Estado foi omissivo, ele deixou a secretaria (SETAS), de certa forma, abandonada nessa questão do planejamento. Porque, se o Estado tem uma secretaria de planejamento, se existe uma estratégia de desenvolvimento, nós teríamos que ser puxados por essa estratégia pra dar respostas. Na verdade, nós não participávamos desse processo, quer dizer, o PEQ era negociado no retalho. Cada Secretaria era dado o poder de articular direto com o secretário e o secretário definia o

que era o bem e o mal da secretaria. Não havia coordenação de planejamento do Estado nessa condição. (gestor do PEQ).

Aqui é possível fazer um gancho com a teoria do Estado neoliberal, que se vivia intensamente na época tratada, e que levou ao desmantelamento do processo de planejamento. Um reflexo disso para o PEQ foi que, inicialmente, o gestor da secretaria teve que decidir sozinho acerca da distribuição dos recursos do plano, sem o suporte de um planejamento estratégico para o desenvolvimento do Estado.

Quer dizer, se você tem as regiões estratégicas de desenvolvimento, você poderia fazer uma ação tocada com os recursos do PLANFOR para poder dar um melhor resultado. Não pulverizar ações a critério mais das próprias executoras, principalmente as do estado que ofertavam mais do que obedeciam as demandas. Então eu acho que esse ponto aí da fase de planejamento é uma deficiência que não foi superada, ainda não está sendo. (gestor do PEQ).

Merece destaque o aspecto referente à pulverização de ações de EP, que reflete a falta de planejamento integrado entre as várias políticas setoriais, sendo uma prática real que se observa comumente, mas que deve ser superada. As políticas públicas são tratadas de forma setorializada, sem buscar uma complementaridade das ações. Ainda hoje essa prática é observada, muito embora na minha experiência profissional atual vislumbre um pequeno avanço na articulação entre as políticas de desenvolvimento do Estado e as de geração de emprego e renda, por meio dos arranjos produtivos locais e dos centros de emprego.

A importância da complementaridade das políticas públicas e a sua não-observância por parte das próprias secretarias de governo também foram

identificadas pelas entidades executoras, que fizeram críticas à falta de complementaridade entre políticas, conforme depoimento a seguir reproduzido.

Problema, às vezes, é que as Políticas Públicas não estão casadas. Aí a Secretaria de Indústria e Comércio não tá ligada. A Secretaria de Turismo não tá ligada. A secretaria de Educação não tá ligada àquela ação específica, isolada que esta sendo feita. Nisso não há essa interação, no sentido de rede, de cooperação do Estado e Política Pública, de fato, você usa os diversos sustentáculos de participação no Estado. É isso que eu percebo que é uma coisa muito isolada. Vira uma coisa de Secretário disputando com outro Secretário. Então isso é que eu acho que está errado. Aí sim, nós podemos estar desperdiçando energias e potenciais, não que nós jogamos dinheiro fora, porque teve resultados concretos, nós estamos sendo capazes de avaliar bem e apresentar esses resultados. (entidade executora).

Se muito se enfatiza teoricamente a necessidade da complementaridade das políticas públicas como forma de combate aos efeitos da pobreza e da exclusão social, percebo que na prática isto ocorre pouco.

Os programas/projetos sociais, muito embora tragam um discurso revertido de integração, na prática, há uma dificuldade enorme disto se materializar. Na minha concepção, isso decorre de vários fatores, entre os quais a inexistência de metodologias e estratégias que contemplem essa questão, bem como a própria cultura do "fazer técnico" ser alicerçada em bases setorializadas, numa perspectiva funcionalista/mecanicista. Ademais, criam-se secretarias especializadas para cada problema social (educação, saúde, cultura, trabalho...), sem uma preocupação com o desenvolvimento de uma tecnologia que possa articular as suas ações. Dessa forma, mesmo que se institucionalizem grupos de trabalhos com esse objetivo, estes não conseguem se desenvolver, haja vista a

falta de vontade política e técnica. A questão comportamental dos gestores e dos técnicos é fundamental nessa proposta de articulação de políticas públicas, pois, no dizer de José de Souza Silva, “A maioria se satisfaz com um novo documento, sem construir um novo comportamento a partir de uma visão de mundo inspiradora de novos modos de interpretação e de intervenção.” (2003: 53).

A fala seguinte reforça a dificuldade de integração de políticas no interior do PLANFOR/PEQ, pois, embora tenha havido ensaios nesse sentido, essa almejada integração não se concretizou de fato.

(...) esse processo de planejamento (...) ele estava se preparando. Eu acho que a gente teve algumas experiências, em algumas áreas, em termos de planejamento, uma foi a experiência do que a gente chamou de Rede de Educação Profissional para Áreas de Assentamentos Rurais, que era um exemplo que deveria ser aprimorado e deveria ser trabalhado no planejamento como um todo. (...) nessa proposta para áreas de assentamento se pensava na integração de políticas, (...) todas as políticas, não só política educação profissional, nem só política do trabalho. (...) educação profissional ela entrava como um instrumento, mas era pensada como um todo. Então, a gente se preparava para dar esse grande passo e não foi dado. (...) começou um pouco a área de turismo, tentou ter essa visão, mas não chegou a integrar. Na área de assentamento a gente conseguiu pensar isso, (...) uma grande dificuldade que a gente teve foi de articular os programas de educação profissional com os programas do PRONAF. (gestor do PEQ).

Com relação à teoria sobre a necessidade de complementaridade de políticas públicas posso destacar o posicionamento do IPEA acerca desse ponto:

“... trata-se de combinar de forma adequada, as políticas de geração de emprego e renda, os programas sociais de caráter universal e as ações específicas de combate à pobreza.” (IPEA, 1999: 16).

O mencionado documento também chama a atenção para a importância de se articular as várias políticas e os programas que compõem a política pública de geração de trabalho e renda:

“Dada a complexidade e o caráter multifacetada que permeia as questões relativas à ocupação de mão-de-obra na sociedade brasileira, o objetivo de gerar empregos não é uma tarefa passível de ser implementada por meio de uma política própria. Esse objetivo está exigindo, cada vez mais, políticas públicas ativas, integradas e persistentes, que atuem simultaneamente sobre os vários fatores de estímulos à ocupação e à empregabilidade de mão-de-obra, tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda de trabalho.” (Idem)

Desta forma, posso inferir que uma política, por si, ou que atue de forma isolada, dissociada de outras políticas que tenham objetivos convergentes, dificilmente atingirá os objetivos finais a que se propunha. Daí a necessidade de se encontrar mecanismos capazes de promover a integração de políticas públicas afins, para otimizar seus resultados e impactos nos públicos que pretendam atender.

Outra postura importante na gestão de uma política é o diálogo com os parceiros na elaboração de uma proposta de trabalho. A esse respeito, é possível identificar, a partir de 2001, certo avanço no processo de planejamento do Plano.

Neste momento, a Secretaria, como gestora, realizou encontros com as entidades executoras, nos quais se vislumbrava um processo participativo de identificação de demandas. Esta prática mostrou-se fundamental na elaboração circunstanciada de projetos de qualificação profissional.

... a partir de 2001, o processo assim de consulta, de auscultar os seguimentos, eu me lembro de uma reunião histórica que nós fizemos no SENAT onde nós convidamos várias entidades e organizações de classe, federação de trabalhadores, e o seguimento, nós criamos vários grupos e começamos a discutir as demandas de qualificação profissional desses segmentos. (gestor do PEQ).

A partir desse depoimento, percebo um interesse na realização de um planejamento participativo do Plano, onde se vislumbrava o início de ação conjunta entre a equipe gestora e as entidades executoras. Merece destaque, ainda, a identificação de demanda de ações de Educação Profissional iniciado neste período, que buscou consonância com um novo conceito e modelo de Educação Profissional defendido pelo PLANFOR e que pode ser entendido como

“EP com foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população-alvo, orientada pela efetiva demanda do setor público, reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários e comunidades, superando, portanto, a histórica orientação da formação profissional baseada na oferta de cursos disponíveis no mercado”. (FAUSTO et alii, 2001:61).

No sentido de responder as orientações do PLANFOR de planejar a Educação Profissional com foco na demanda, a SETAS contratou o Instituto de

Desenvolvimento do Trabalho – IDT para realizar uma pesquisa de identificação de demanda para o Estado do Ceará, intitulada “Potencialidades Regionais e Qualificação Profissional do Estado do Ceará”.

O (Instituto de Desenvolvimento do Trabalho)-IDT realizou uma pesquisa da necessidade de qualificação no Estado, que foi uma demanda da nossa equipe. (...) Importante também lembrar que esse trabalho foi disponibilizado para as entidades executoras, antes de elaborado o projeto. (...) Então, eu acho que todo esse processo foi melhorando ao longo desses 04 anos. (...) E aí eu acho que 99 foi o ano de aprendizado, 2000 ainda com muita dificuldade, havia também, uma certa descrença do próprio gestor, acho que com a equipe e a gente com o tempo foi conquistando a confiança, tanto do gestor como do público, das entidades que participam do nosso processo. (gestor do PEQ).

Parece-me relevante destacar que o planejamento com base na identificação de demanda evoluiu, haja vista que foi realizada uma pesquisa em todo o Estado, ouvindo vários segmentos econômicos de cada município, integrada por empresários, gestores, líderes comunitários e membros dos conselhos municipais. Ademais, esta pesquisa de identificação de demanda foi a primeira a ser realizada no Brasil para subsidiar a política pública de Educação Profissional. Dois fatos merecem destaque – primeiro, a atualização anual da pesquisa dentro da gestão do PLANFOR/PEQ; em segundo lugar, pesquisa realizada no Ceará serviu de incentivo para investigações similares em outros Estados.

Conforme me referi anteriormente, um planejamento deve estar presente em todas as fases de política pública. No caso do PEQ/AGE, o planejamento também atuou nos processos de seleção, contratação, acompanhamento e monitoramento, resultando no aprimoramento seu.

4.2.2 Da seleção e contratação

Relativamente à seleção e à contratação de entidades para execução de ações de qualificação profissional, durante o quadriênio estudado, o Estado do Ceará substituiu a contratação direta por um procedimento diferenciado dos demais estados. Esse procedimento passou a ser emoldurado por uma licitação que buscava critérios mais democráticos e participativos, objetivando ensejar a participação de um variado conjunto de entidades capacitadoras de mão-de-obra.

Esta fala reproduzida revela o processo adotado.

A contratação seguiu o modelo denominado de credenciamento, nos moldes da lei 8.666. Na verdade, o nosso processo juridicamente é conhecido como pré-qualificação. Mas nós fomos fiscalizados por todas as auditorias e nunca ninguém questionou o nosso processo. O nosso processo foi aprovado através de parecer da PGE (Procuradoria Geral do Estado). Na verdade nós só seguimos os moldes da lei de licitações e, esse processo continuo nos 04 anos. (Gestor do PEQ)

O processo de seleção/ contratação do PEQ procurou acomodar as orientações legais preconizadas pelo PLANFOR, que determinava a licitação como regra e a contratação direta como exceção. Este processo seguiu o modelo de licitação, porém não aplicou rigidamente este dispositivo legal, haja vista que o que se buscava não era somente o menor preço, mas a qualidade dos projetos a serem contratados. Dessa forma, viabilizava um processo mais democrático a partir do concurso de todas as entidades que apresentassem condições operacionais para tal, não somente as que já detinham tradição em qualificação profissional, mas, também, aquelas que apresentavam proposta com maior potencialidade de atendimento ao público-alvo desta política.

A adoção desse procedimento contribuiu para a consecução de um dos principais objetivos preconizados pelo PLANFOR, que era a elaboração e consolidação de uma rede de Educação Profissional.

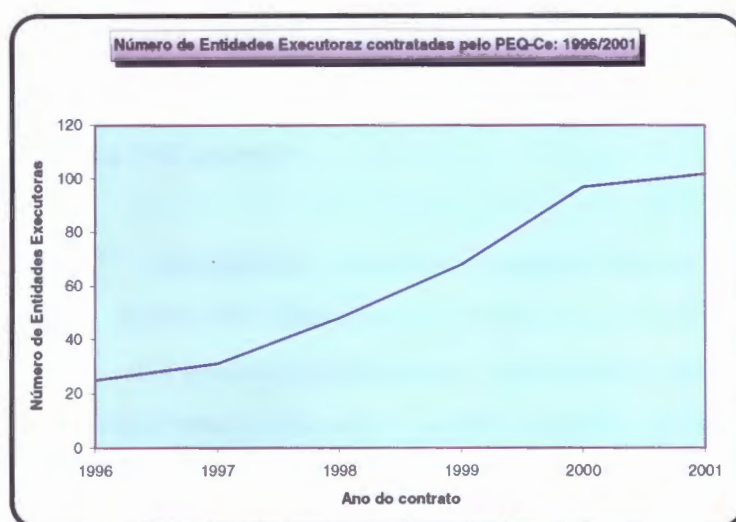
Nos quatro anos aqui estudados, constatei a participação, em média, de oitenta entidades capacitadoras, representantes dos vários segmentos da sociedade civil.

O relatório de avaliação do PEQ/CE – 1996/2002, elaborado pela equipe de Avaliação Externa da Universidade Federal do Ceará/UFC, comprova o crescimento quantitativo da participação de entidades executoras de projetos de Educação Profissional.

Tabela 2. Número de Entidades Executoras contratadas pelo PEQ-CE
1996/2001

Ano do Contrato	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nº de Entidades	25	31	48	68	97	102

Fonte: Processo de Avaliação do PEQ/CE – 1996/2002



Fonte: Processo de Avaliação do PEQ/CE – 1996/2002

Como se pode visualizar no gráfico, o número de contratos firmados com as entidades executoras foi crescente a cada ano.

Conforme se observa, no Ceará, o número de contratos firmados aumentou de 48 em 1998 para 68 em 1999 para 97 em 2000; e para 102 em 2001.

Sem dúvidas, a contratação adotada pela gestão do PEQ-CE, no período estudado, contribui tecnicamente para formação de uma rede de entidades executoras de Educação Profissional. Entendo, todavia, que este processo pouco avançou politicamente, uma vez que não se priorizou o fortalecimento de uma parceria, troca de experiência e soma de esforços entre as entidades executoras de Educação Profissional, ou seja, faltou uma realização de encontros sistemáticos, fóruns, debates que fortalecessem a rede de parcerias.

Evidencio a idéia de que a gestão da atual Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo - SETE preocupou-se na criação da Rede Ceará de Educação Profissional – RECEP, oficializada em maio de 2004, ampliando a participação na rede para todas as entidades de Educação Profissional do estado do Ceará. Com respeito à participação das entidades no PLANTEQ/CE, porém, percebo um retrocesso, na medida em que a gestão do Plano voltou a adotar a contratação direta de entidades para executar as ações de Educação Profissional, dificultando a democratização do processo de contratação.

Com relação ao período estudado, a pesquisa de campo revela uma participação significativa de entidades para execução de projetos de Educação Profissional, como retrata a fala a seguir.

... nós optamos por uma participação ampla das entidades. Havia uma resolução que limitava a participação e deixava uma brecha que dizia que: - poderiam ser contratadas desde que uma justificativa consubstanciada pra os interesses da educação profissional do Estado. (...) Educação profissional não é sinônimo de SENAI nem de SENAC, nem dessas instituições que estão a 50, mais de 60 anos no Brasil, fazendo uma educação profissional ligada às necessidades

da Indústria, e do negócio instalado (...) Então existe uma série de iniciativas populares, iniciativas da sociedade civil, que se organizaram, formaram associações, institutos, estão agindo dentro de segmentos onde o Estado esta omissa há muitos anos. Então, por que não dá uma oportunidade a essas organizações de participar do processo. Nós optamos, no Ceará, de valorizar essas experiências nem que fosse um curso ou dois, por ano, mas que não deixasse morrer aquela chama de reação da comunidade. (gestor do PEQ).

Existia na gestão do Plano uma sensibilidade em buscar processos inovadores que levassem a participação da sociedade civil na execução de ações de qualificação, fortalecendo a parceria do Estado com a sociedade, que constituía uma das diretrizes básica do PLANFOR/PEQ e que adotava o conceito de parceria como sendo

*“Parceria vai além de meras atribuições contratuais de executores (embora todo executor/contratado deva ser visto e atuar como parceiro). **Parceiro**, na visão do PLANFOR, é quem oferece efetivo aporte de recursos – humanos, físicos, financeiros, de tecnologia e conhecimentos – à realização de programas e projetos. Parceria é fundamental para atingir os objetivos do PLANFOR, de qualificar anualmente 20% da PEA, buscando fontes adicionais de recursos, além do FAT. Por isso, parcerias devem ser construídas desde a fase de concepção dos planos e projetos.” (MTE, 1999: 6).*

A implementação de parcerias, contudo, não ocorre de forma linear, mas num cenário de embates de interesses e que levam a um aprofundamento do processo democrático, como nos ensina Dagnino:

“O retrato da participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos... mostra que o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado. Além disso, demonstra também que esse processo se vincula a uma multiplicidade de fatores, eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático.” (DAGNINO,2002: 279).

Os depoimentos colhidos são reveladores dessa teoria, conforme se constata:

(...) na seleção, nós avançamos bastante, aprendemos muito, tivemos que fazer algumas concessões, que eu entendo que foram necessárias, (...) os processos de contratação e seleção ele é toda uma negociação ampla. (...) Existia uma forte tendência mesmo de concentração de recursos dentro das entidades governamentais. Existia, assim, entre 60 a 70 % dos recursos eram destinados a essas governamentais pela força da própria coordenação da secretaria do trabalho. Mas a forma como nós fazíamos, o processo que nós montamos, e as negociações diretas com as entidades, nunca nós tivemos, dentro dos 04 anos, problemas da entidade se considerar prejudicada assim, de reagir de forma aberta. Na verdade nós acomodávamos interesse, havia um entendimento dentro do próprio conselho- CET. (gestor do PEQ).

Posso inferir que nessa relação de interesses, o poder estatal se sobrepunha aos interesses da sociedade civil. Se por um lado destaca-se a relevância do serviço prestado pelas entidades governamentais, que atendiam

necessidades sociais da população que assistia, por outro lado, é inegável que o Estado aproveitava os recursos de uma determinada política, no caso, o PLANFOR/PEQ, para gerir outras políticas que não possuíam recursos próprios.

...nós tínhamos toda uma negociação interna, com a participação do Conselho, jogo aberto mesmo, quer dizer, que nós precisávamos, em algumas vezes, aprovar o projeto de interesse público, por exemplo, a área social, onde nós estávamos inseridos na Secretaria do Trabalho e Ação Social, havia uma demanda forte nesta área onde o Estado, de certa forma, já tinha se retirado, não tendo orçamento para financiar ações de qualificação, de educação profissional nos Centros Comunitários, nas Casas de Abrigo, junto às populações discriminadas, aos deficientes, aos portadores de deficiência, quer dizer, toda essa área havia uma pressão muito grande, nós tínhamos que negociar dentro do Conselho uma parcela de recursos pra essa área, pra área da saúde, pra área rural... (gestor do PEQ).

Convém destacar, conforme o que foi exposto, que o CET, como órgão de controle social, participava de todo o processo, desde o planejamento até a contratação final das entidades executoras, mas essa participação se dava mais no plano consultivo do que deliberativo, não intervindo na condução do processo para uma equidade maior na distribuição dos recursos para contratação.

Outro aspecto a considerar nos processos de seleção e contratação diz respeito à diferenciação destes, visto que, na seleção, havia maior democratização, fato este que não ocorria na contratação, pois a fatia maior do recurso era destinada para quem tinha maior barganha política, uma vez que...

(...) o processo de seleção, eu acho que ele é amplo, a mobilização, eu acho que ela tem uma (...) uma visibilidade, tudo é publicado em jornais de ampla divulgação, e a gente passava a dar informações, montava as centrais de atendimento para quem buscasse as informações e tudo, (...) era um amplo trabalho que se fazia, eu acho que objetivando selecionar as melhores entidades, aquelas que estivessem melhor qualificadas para trabalhar com o PEQ. Agora a contratação eu acho que já era um pouco diferente, eu acho que todo rigor que tinha no processo de seleção, ele era na hora da contratação, ele tomava o segundo plano por que tinha o aspecto político. O peso da articulação política da entidade, da capacidade operacional que tinham as grandes entidades. (...) na hora da contratação, o poder de barganha das grandes instituições se manifestava com muita clareza, não só pelo aspecto político, eu acho que elas tinham realmente condições operacionais de atender. (técnica do PEQ).

Observe-se que as (grandes) entidades tinham capacidade operacional, enquanto as pequenas não detinham essa capacidade. Eram as pequenas, porém, que possuíam maior capilaridade, pois atuavam nas periferias próximas à clientela preferencial de atendimento do PEQ. Registro, ainda, o fato de que as entidades de pequeno porte atuavam com foco em demanda específica e/ou possuíam capacidade especializada em atendimento a determinado público, a exemplo daquelas que atendiam aos trabalhadores com necessidades especiais.

As executoras revelam, também, esse jogo de interesses, próprio da implementação de políticas públicas, onde, de modo geral, os entrevistados reconhecem a seriedade e lisura dos processos de seleção e contratação. Ressaltam, todavia, que a seleção era bastante democrática, ao passo que na

contratação, isso não ocorria, pois a distribuição de recursos não acontecia de forma tão transparente.

“Então, eu acho que nesse processo havia um hiato. Porque na estrutura de poder, a hora de distribuição de dinheiro, é poder, é usar, às vezes, o interesse do Estado. Muito mais interesse político. Não estou aqui, em nenhum momento, citando que havia interesse financeiro, alguma coisa desse tipo, não. A sociedade são partidos e esses partidos têm seus interesses, se movem por esses interesses. (...) nem um momento eu suspeitei, durante todos esses anos que eu participei, da equipe, de alguma coisa de corrupção, de levar vantagem pessoal, não. Nunca senti isso, mas eram os interesses mesmo de Estado, aí sim, dava a disputa entre as bancadas.” (entidade executora)

O recurso financeiro era distribuído de forma desigual entre as selecionadas, uma vez que, dentro da co-relação de forças que se estabelecia entre Governo e sociedade civil, esses recursos atendiam mais aos interesses do Estado.

Diante dessas constatações, trago o desafio de pensar e repensar a gestão de políticas públicas realizadas no seio do Estado democrático de direito:

- qual a força política dos segmentos da sociedade civil como representante da classe trabalhadora nesse processo de parceria, em que constata que a maior parte dos recursos destinava-se a atender demanda do próprio Estado?
- onde fica o papel do CET, como agente controlador da política pública de qualificação profissional, que não acompanha de forma mais rigorosa esse processo?
- será que o próprio CET está atuando de forma a acomodar os interesses dos conselheiros?

- será que o CET está assumindo a sua função deliberativa?
- será que o CET está assumindo apenas uma função consultiva, legitimando a decisões tomadas em gabinetes?

Depois dos processos de seleção e contratação, vem a fase da execução dos projetos. Neste momento, são fundamentais o monitoramento e a avaliação, até mesmo para subsidiar e aprimorar contratações futuras.

4.2. 3 Do monitoramento e avaliação

No caso do Ceará, a gestão do PEQ contratou universidades para apoiá-lo nos aspectos técnicos gerencias do Plano. Dentre as contratadas, inicialmente foi a Universidade Estadual do Ceará – UECE, que executou o Apoio à Gestão nos anos de 1999 e 2000, sendo posteriormente contratada a Universidade Federal do Ceará – UFC, que ficou responsável pelo projeto de Apoio à Gestão nos anos de 2001 e 2002.

Ao investigar a opinião dos entrevistados sobre a contratação de entidades para executar ações de serviços especializados de Apoio á Gestão, no período em estudo, percebi que houve uma evolução qualitativa do processo ao longo dos anos.

Assim sendo, identifiquei, a partir das entrevistas, que o quadriênio assume formas diversas, caracterizado em quatro momentos distintos, num contínuo de aprimoramento.

O primeiro momento foi no ano de 1999, com a contratação da Universidade Estadual do Ceará – UECE pela Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS/CE.

...foi feito o primeiro processo em 99. Na época, (...) foi convidada, por decisão do secretário, (...) a Universidade Estadual do Ceará. (...) mas como a Universidade não detinha também conhecimento nessa área, (...) monta um

grupo pra fazer esse trabalho, (...) Acontece que esse processo não foi a contento porque, na verdade, havia um desligamento entre a equipe da secretaria e a equipe contratada (...) a equipe que foi contratada entregava relatórios estatísticos, mensais, semanais (...) Na verdade não havia interação das duas equipes (...) No primeiro ano foi nessa linha aí, (...) não teve êxito, quer dizer, nós não ficamos satisfeitos com o trabalho, mas entregamos os relatórios ao Ministério. (gestor do PEQ).

Aqui, constato, pelo depoimento ora reproduzido, haver uma dicotomia entre a equipe da gestão da Secretaria e o grupo contratado para fazer o acompanhamento dos cursos de qualificação, que prestava contas de suas ações através do envio de dados estatístico. Ressalto que essa dicotomia entre as duas equipes resultou em uma baixa qualidade do processo de acompanhamento e monitoramento desejado. A falta de experiência na contratação/realização desse trabalho, tanto por parte da equipe da Secretaria como da equipe da Universidade, refletiu implicações diretas nas questões metodológicas utilizadas. Há de se considerar as dificuldades em apontar erros e mesmo sugerir correções quando se detém pouco conhecimento/experiência sobre o processo.

Outro depoimento corrobora a idéia tratada anteriormente acerca da falta de integração entre as equipes responsáveis pela gestão.

Eu me lembro da UECE, de um primeiro momento em que ela fez um acompanhamento, pensou e executou o acompanhamento, de uma forma bem distante da equipe que estava aqui no nosso dia a dia de gestão. Porque a gente fazia esse processo de gestão, independente desse projeto ou não, mesmo que isso não estivesse bem desenhado, a gente gerenciava, de alguma forma, esse processo. (gestor do PEQ)

Cabia à Secretaria fazer a gestão do Plano, juridicamente definida pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, independentemente das ações da entidade contratada para apoiar a gestão, num processo desarticulado, em que cada equipe atuava linearmente.

...primeiro momento da UECE (...) tem uma característica única, o acompanhamento à execução das ações de qualificação era totalmente separado da gestão dos técnicos da Secretaria. Então era assim, era um pacote que se encomendava e se trazia isso pronto, o resultado disso pronto. (gestor do PEQ)

Esta opinião revela que, nesse primeiro momento, não havia uma avaliação em processo, não se corrigiam rumos, pois havia apenas um monitoramento do processo desenvolvido, uma vez que os dados eram produzidos, mas não eram trabalhados numa perspectiva de aprimoramento do processo. Vale ressaltar que, neste momento, não havia a participação da equipe da gestão no processo de monitoramento.

“O monitoramento é o acompanhamento do programa (ou projeto) para saber até que ponto ele está se desenvolvendo de acordo com seu desenho ou seu plano de ação e se está sendo dirigido para a população alvo.” (DE PAULA, 2001: 02).

Com a teoria apresentada por De Paula, constato que o monitoramento apenas acompanha, monitorando se os objetivos propostos estão sendo alcançados ou não. A equipe que faz o monitoramento, por si, não toma decisão, mas coleta dados que vão subsidiar a tomada de decisão da equipe da gestão.

O grande problema disso, (...) que a pessoa que fazia acompanhamento não conhecia as entidades. Porque elas sequer conheciam as propostas das entidades. Então, se pode dizer que era um começo já totalmente equivocado. Porque como é que você vai acompanhar aquilo que você não conhece. (...) não havia um momento que comparasse o proposto e o realizado. (...) Então, não se sabia a natureza daquela entidade, as características daquela entidade, a equipe daquela entidade, quer dizer, então, todas essas questões ficavam, pois, a margem do processo de avaliação. (gestor do PEQ).

Neste período, observo que o grande equívoco consistia no fato de a equipe responsável pelo monitoramento ser externa e totalmente desarticulada com a equipe que fazia a gestão, o que não contribuía, desta forma, para as tomadas de decisões da equipe gestora na correção de rumos em processo. Os relatórios do monitoramento chegavam à equipe da gestão após a execução das ações, não sendo possível a correção de rumos.

No ano de 2000, registra-se o segundo momento, que também apresentou a dicotomia tratada anteriormente, entre a equipe da gestão e o grupo contratado para fazer o acompanhamento. Aqui ocorreu, porém, uma aproximação da equipe gestora com as entidades executoras, de modo que houve a produção de informações mais qualitativas.

No segundo ano, 2000, o secretário insistiu na UECE e ele chama o Reitor, (...) os relatórios eram verdadeira listas telefônicas. O secretário às vezes se impressionava com aquilo, mas eu dizia que faltava essa aproximação entre a nossa equipe da coordenação e a equipe de

acompanhamento e supervisão. (...) eram densos relatórios com milhares de tabelas... (gestor do PEQ).

Neste período, prevalecia, ainda, o monitoramento com base na produção de dados estatísticos, sem aproximação da equipe contratada para fazer o Apoio à Gestão com a equipe da gestão da Secretaria do Trabalho.

Num segundo momento da UECE, a gente tenta já fazer um trabalho bem próximo (...) a equipe que estava aqui, como gestora desse plano, estivesse bem próximo ao acompanhamento, interferindo nele, concebendo, e foi assim que a gente se lançou para a UECE nesse segundo momento. Só que a gente tinha uma expectativa, que isso seria um trabalho de uma instituição que queria colaborar, e muito, na questão de dar mais cientificidade ao processo e que teria muito que crescer, ela traria essa cientificidade ao processo, ao mesmo tempo em que a gente traria todo o conhecimento que a gente tinha sobre a entidade (executora), sobre sua proposta. (gestor do PEQ).

Este discurso revela a preocupação, da então equipe da gestão, em estruturar uma articulação entre a equipe da gestão do PEQ-CE da Secretaria do Trabalho e equipe da Universidade contratada para fazer monitoramento.

(...) a equipe começa pensar realmente de forma sistemática, sistematiza um acompanhamento (...) Acho que a Universidade não deu essa resposta, não correspondeu à expectativa que a gente tinha. (...) de fazer esse trabalho melhor, de dar o que eu estou chamando de cientificidade a esse trabalho. (...), contudo a gente conseguiu conhecer melhor as entidades, a gente se aproximou mais delas (...)

Então foi o momento que nos oportunizou conhecer bem mais as entidades, eu acho que esse é um grande momento. (gestor do PEQ).

Essa iniciativa de aproximação das entidades executoras partiu da equipe da gestão do PEQ-CE interna da Secretaria do Trabalho, como estratégia da gestão. Assim, percebo que houve inversão de função, onde a equipe da Secretaria passa a desenvolver atividades que davam apoio ao monitoramento.

Ao realizar uma analogia com a fala dos representantes das entidades executoras, é possível identificar a evolução do processo anteriormente definido pelos gestores do PEQ.

A gente percebia naquele período de 99 a 2000, que era um período de adaptação da equipe, que estava se formando de fato. Era um processo. Tava montando uma metodologia, uma tecnologia, inclusive, estava desenvolvendo ali um produto. Como todo processo, é um processo muito mais interno. Eu acho que a avaliação e o acompanhamento ficaram muito internos no sentido de se preparar para ir mais para as entidades. (entidade executora).

É importante notar que o aprimoramento do processo vivenciado pela gestão do Plano foi identificado pelas entidades executoras, que, em primeira instância, é beneficiada por esta evolução nos processos e procedimentos da gestão.

Em 2001, entrou nova contratada para executar o projeto de Apoio à Gestão, a Universidade Federal do Ceará - UFC. Aqui, a partir da experiência adquirida nos anos anteriores pela equipe técnica do PEQ, o Apoio à Gestão assume a feição de avaliação em processo, passando a fazer correção de rumos em processo, contando com instrumentos de atuação junto à execução das ações de

qualificação, como visitas sistemáticas as ações de qualificação, utilizando instrumentos e procedimentos próprios.

Nessas visitas, utilizava-se a aplicação de questionários e a realização de grupos focais com treinandos, entrevistas com gestores e instrutores das entidades executoras. Em caso de verificação de *ocorrências*¹⁷ na realização das ações de qualificação, a gestão do plano realizava contatos diretos com a coordenação dos projetos para orientações sobre as distorções identificadas, distorções relativas ao não-cumprimento de cláusulas contratuais e, quando necessário, enviava notificações informando as ocorrências registradas.

Em 2001 finalmente eu consigo convencer o secretário de (mudar) esse processo (...) mostrando as falhas que tinham incorrido, o ambiente pesado que estava na nossa equipe (...) E nós conseguimos, com tempo, com a confiança do secretário, que ele mudasse essa equipe. Foi quando iniciou o processo Age, de apoio à gestão. (gestor do PEQ).

A fala ora reproduzida salienta as mudanças ocorridas no percurso operacional do AGE, nos seus aspectos técnicos e políticos. Neste momento, é possível identificar o que Silva e Silva (2001), fala sobre implementação de políticas públicas, quando defende a noção de que a implementação é parte da política e como tal irá sempre desenvolver e reformular a política. Assim, dentro da perspectiva proposta pela autora de que, ao executar a política, se avalia e se reformula a própria política, posso inferir que na fase de implementação do PEQ/AGE, foi possível reformular a dinâmica interna da política de Educação Profissional.

Coincidentemente houve a troca e foi o momento certo de nós mudarmos o enfoque que era dado anteriormente e, no

¹⁷ Ocorrência refere-se a constatação de descumprimento de cláusulas contratuais a exemplo de: ausência ou insuficiência de material didático, frequência inferior a 85% de treinandos inscritos, alteração de cronograma do curso, dentre outros.

processo, como o secretario deu liberdade, nós tivemos a oportunidade de convidar a pessoa do professor Bosco (...) que criou um projeto junto com a Equipe, que começou totalmente diferente do que era feito anteriormente (...) começa uma fase nova, que é o Apoio a Gestão, há um crescimento fantástico da nossa equipe, de participação, de domínio de todo o trabalho, principalmente um respeito maior das instituições para com a nossa equipe, que nos anos 99 a 2000 isso não tinha. (gestor do PEQ).

Esse terceiro momento na trajetória operacional do AGE foi fundamental, pois demarcou o início de uma nova proposta de trabalho para a equipe gestora, direcionada para avaliação em processo, já fundamentada teoricamente no capítulo anterior, e realizada por meio do Apoio á Gestão – AGE quando foi possível uma troca de informações e conhecimento entre a equipe gestora e as entidades executoras do Plano, conforme é revelado na fala da entidade executora aqui reproduzida.

Se havia um problema numa turma, um atraso de um professor, uma turma que era para iniciar no dia 20 e iniciou no dia 21, imediatamente essa equipe tomava conhecimento e nos notificava. (...) mas era uma estrutura interessante, porque eram pessoas interessadas em um processo que desse certo, numa experiência que desse certo. Então eu acho que o acompanhamento nesses anos que eu presenciei, como entidade executora e como coordenador de entidade executora, eu achei excelente, porque ele resolvia os problemas durante o processo. (entidade executora)

Se a gente precisava, tava sempre pronta pra atender, certo, pra orientar, pra, seja lá o que for, ficou fácil da gente recorrer. Quase diariamente a gente tava mantendo contato, conversando com a equipe. Era uma equipe que trabalhava com formalidade, mas na informalidade. A gente tinha um acesso muito grande, um acesso aberto em que isso foi muito positivo para o trabalho de qualificação profissional. (entidade executora).

Neste momento, observo que o monitoramento e a avaliação passam a ter maior credibilidade junto às executoras, em decorrência do trabalho de correção de rumos e de aprimoramento do processo, conforme estabelece a teoria acerca da avaliação em curso. Destaco, ainda, o estabelecimento de uma relação de parceria entre entidade gestora e entidade executora, como bem identifica os depoimentos prestados pelos representantes das entidades executoras há pouco reproduzidos.

A partir do Apoio a Gestão de 2001, a equipe começa a demonstrar qualidades e a ser respeitada pela própria rede (Rede de Educação Profissional). (...) Toda discussão, a própria identificação da demanda, todos esses trabalhos começam nessa época aí. Estudo de demanda, um sistema pra controlar e identificar demanda e priorizar a demanda, trabalhos e reuniões temáticas com as entidades que nós fizemos, o próprio projeto de Apoio a Gestão, as visitas às entidades, e conversas com as pessoas sem aquela ótica da fiscalização. Começa também um novo momento de você trocar idéia e conversar sobre o tema sem aquela perseguição, aquele medo da fiscalização, as entidades que estavam ali se sentiam super bem. (gestor do PEQ).

Percebo, mais uma vez, que o trabalho de parceria com as entidades executoras se concretiza, fato identificado na maioria das falas das executoras.

A atuação do AGE nesse período foi de comprometimento e seriedade. Destacou-se a capacidade de articulação e, conseqüentemente, a ampliação de parcerias que foi bastante significativa para o desenvolvimento do programa. (entidade executora).

Todos os depoimentos citados revelam que esse trabalho de avaliação em processo caracterizou-se por uma ação conjunta que teve várias faces, tais como um diálogo aberto e próximo entre a gestão e a entidade contratada para executar o apoio à gestão, uma relação de parceria da gestão do Plano com as entidades executoras de ações de Educação Profissional e a credibilidade pelos resultados apresentados.

Eu me lembro que nós fizemos várias reuniões da equipe com o secretário, mostrando em que pé nós estávamos, mostrando um avanço, exigimos um espaço pro secretário e a equipe fez um balanço crítico da posição dos trabalhos técnicos. (...) Quer dizer, se uma entidade estava tendo problemas durante o processo de execução, informações e análise feitas pela equipe davam condições ao secretário de conversar com essa entidade ou o secretário ou o coordenador. Muitas vezes eu chamei entidades, a pedido da equipe, pra poder dar uma reorientação. (...) fazer os ajustes, na verdade não chegamos a ponto de punir. Foram poucos casos, mas as entidades sentiram a presença de uma coordenação que anteriormente não era sentido. (gestor do PEQ).

Este relato exemplifica bem a importância da aproximação dos aspectos técnicos e políticos. Quem executa e quem toma decisão devem trabalhar conjuntamente, um subsidiando o outro, numa interação e troca de informações, fato que se verificou neste estudo da avaliação em processo, onde foi visto que as decisões tomadas pelos gestores eram pautadas nas informações geradas pelo trabalho técnico, ensejado pelo projeto AGE/ PEQ/CE.

O último momento do projeto de Apoio à Gestão do PEQ/CE ocorreu em 2002 e veio consolidar a avaliação em processo identificada no período anterior.

(...) houve um avanço grande, eu diria, no ano 2002, houve uma série de mudanças e melhorias, quer dizer, então a equipe vinha num processo crescente mesmo de intensidade técnica, de conhecimento, (...) o processo ficou com respeitabilidade perante as entidades executoras. (gestor do PEQ).

(...) Com a Federal a gente já tem muita clareza de que isso é um processo que está sistematizado, institucionalmente reconhecido... Pois o momento com a UECE nos deu um conhecimento bem maior das entidades que executavam. (...) a gente passa a ter a consciência de que são etapas que se interligam, que fazem parte do projeto de apoio à gestão. Que vai desde o planejamento, e o processo de avaliação ele não está restrito ao acompanhamento à execução, ele é muito mais amplo. (...) Então a gente começa a pensar como é que a gente vai ter uma demanda, como é que nós vamos avaliar as propostas (...) Então essa visão aí que eu acho que a gente chega nesse momento. (gestor do PEQ).

Esse avanço técnico revelado pela gestão do Plano – que, inclusive percebe que o planejamento e execução se interligam, faz parte de um mesmo processo - também foi identificado pelos representantes da entidade executora, como demonstra esta fala:

(...) 2002 é o ano que a gente sentiu mais a presença da equipe com as entidades executoras. Foi o ano que nós fizemos seminário de preparação antes de começar os projetos e éramos orientados na construção do processo. Então a equipe já tava muito mais preparada, inclusive, conhecia os produtos. (...) pessoas que tinham interesses naquilo que estavam fazendo. Portanto, eu acho que foi o melhor momento da equipe de acompanhamento (...) não senti mais uma relação de fiscalizar. Mas era uma relação de apoio, de fato, às entidades executoras. (entidade executora).

Para corroborar os depoimentos reproduzidos, destaco um trecho do Relatório do AGE 2002, que retrata o discurso e a posição técnica da equipe da gestão.

No ano de 2002 a equipe do AGE continuou enfatizando a meta da agilidade do processo de monitoramento das ações, no sentido de contribuir para que a supervisão fosse menos punição e mais diálogo/redirecionamento com as parceiras desse processo de educação profissional, visando o êxito do programa no Estado (Relatório do AGE 2002, pág. 05).

Outro rebatimento desse trabalho do AGE foi observado com relação ao posicionamento de autocrítica da entidade executora, que passa a perceber,

também, uma evolução no seu próprio processo de execução de projetos voltados para a Educação Profissional.

O processo evoluiu no decorrer dos anos, e certamente em 2002 teve seu aperfeiçoamento consolidado. Podemos dizer que tivemos uma relação de muita parceria e comprometimento com os resultados planejados e efetivamente realizados. (entidade executora).

A pesquisa realizada demonstra, de maneira geral, que houve aperfeiçoamento dos procedimentos adotados pela gestão do Plano, notadamente no monitoramento e na avaliação, com rebatimentos positivos na execução dos projetos de Educação Profissional.

A guisa de conclusão deste estudo, trago algumas reflexões, consideradas a seguir.

- Ao início de cada governo, novas siglas são lançadas; reformulam-se políticas, desmontam-se equipes. Por que não dar continuidade ao trabalho que está demonstrando qualidade, procurando apenas o maior aperfeiçoamento?
- Por que os “novos gestores” têm sempre a preocupação de mudar, como se o velho precisasse necessariamente ser mudado? E nessas mudanças nem sempre são levadas em consideração as conquistas, aperfeiçoamento, como se o novo fosse sempre o ideal.
- Quando se vai consolidar a cultura da avaliação de políticas públicas, como parte integrante dos processos de aperfeiçoamento?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se, teoricamente, a avaliação de políticas públicas muito tem avançado, haja vista a profusão de informações produzidas sobre o assunto, na prática, este fenômeno não ocorre. Poucos são os programas/ projetos que possuem um sistema de avaliação, e aqueles que dele dispõem, normalmente, não trazem processos avaliativos desde a sua concepção, vindo a ocorrer posteriormente. Este fato, sem dúvida nenhuma, já representa uma perda, pois, em assim sendo, não é possível determinar uma linha de base antes do início das atividades, para saber se, de fato, foram as ações desenvolvidas por aquele programa/projeto que trouxeram mudanças na vida das populações beneficiadas.

É interessante observar, ainda, que existe um discurso recorrente por parte de gestores de políticas públicas sobre a importância de se adotar processos avaliativos na implementação de programas/projetos sociais. As políticas públicas freqüentemente, entretanto, são concebidas sem aporte de recursos destinados a este fim, e, sem recursos, não é possível realizar avaliação. Evidencio o fato de que o PLANFOR/PEQ nasceu com um sistema de monitoramento e avaliação, inclusive, com recursos assegurados em sua legislação na ordem de 4% do valor total previsto para a sua execução.

Com respeito aos tipos de avaliação, noto que a literatura aponta uma nomenclatura variada, onde não se encontra um consenso entre os autores sobre a denominação dessas tipologias, pois para um mesmo tipo de avaliação vários nomes são adotados.

Mesmo assim, porém, posso inferir que, dentre os tipos de avaliação, as mais citadas são àquelas conhecidas como Eficiência, Eficácia e Efetividade.

As avaliações mais usuais são as que ocorrerem durante a execução do projeto e se destinam à verificação das metas e dos instrumentos utilizados.

Aquelas avaliações relacionadas à verificação dos impactos/resultados de um programa e mudanças efetivamente ocorridas na vida das populações

beneficiárias são pouco utilizadas. E, quando são, normalmente, não se estabelece a chamada *linha zero*, para se conhecer aquela realidade antes da ação de um programa, para depois poder se estabelecer uma comparação com as mudanças ocorridas. Este não é um trabalho fácil para o avaliador, haja vista que há uma dificuldade em isolar uma dada realidade social dos efeitos externos/alheios ao programa/projeto avaliado, sendo, por este motivo, difícil a realização de estudos confiáveis sobre esses tipos de avaliação, ou seja, identificar se a mudança ocorrida foi em função do programa avaliado.

A dificuldade de se avaliar políticas públicas acontece em função:

- da falta de sensibilização dos que elaboram e aprovam as políticas públicas - técnicos, governantes e legisladores - em prever sistemas avaliativos;
- dos poucos recursos destinados às políticas públicas não contemplarem processos avaliativos;
- da tecnologia da avaliação de políticas públicas ser pouco difundida entre técnicos e gestores;
- do conhecimento dos resultados de programas/projeto nem sempre serem importantes para os gestores;
- da sociedade civil, que não reconhece a avaliação de políticas públicas como um instrumento de controle social;
- da avaliação de políticas públicas, que pode trazer implicações políticas para os gestores; e
- da participação dos beneficiários na condução de políticas públicas, que reduz o poder dos gestores.

Infelizmente a cultura avaliativa como forma de averiguação de resultados concretos a partir de uma mediação pública está longe de atingir o ideal desejado.

Penso que somente com sistemas de avaliação bem montados e desenvolvidos, como parte integrante de projeto que se quer implementar, é possível averiguar se as políticas públicas adotadas trazem mudanças que contribuam para a redução das desigualdades sociais. Somente com processos avaliativos de programas/projetos, é possível corrigir rumos, aprimorar políticas ou até sentenciar pela continuidade ou supressão deste ou daquele programa/projeto.

Após proceder à árdua investigação sobre o sistema de monitoramento e avaliação do PLANFOR/PEQ/CE, cheguei a algumas considerações.

Com relação **como se deu a avaliação de processo das políticas públicas de educação profissional no âmbito do PLANFOR/PEQ/CE**, constatei que este tipo de avaliação ocorreu, de fato, através das ações do Apoio à Gestão – AGE, que se configuraram como uma relação de parceria, na qual havia um diálogo entre a gestão do PEQ /AGE com as entidades executoras de ações de Educação Profissional. Essa relação possibilitou as ações de correção de rumos e aprimoramento do processo, os quais caracterizam a avaliação formativa.

O **percurso operacional realizado pelo AGE/CE no período compreendido entre os anos de 1998 a 2002** demonstra uma evolução qualitativa, uma vez que, nos dois primeiros anos do quadriênio estudado, as ações do AGE se caracterizavam como uma simples prestação de contas, como apresentação de dados estatísticos após a realização das ações. Aqui havia uma relação dicotômica entre a gestão do PEQ e a equipe do AGE, bem como pouca experiência acerca da tecnologia de avaliação, o que implicou a escolha da metodologia utilizada.

Nos dois últimos anos, houve mudança qualitativa nas ações do AGE, materializados no planejamento preocupado com a identificação de demanda das ações de qualificação profissional a serem realizadas, na seleção e contratação das entidades executoras, que culminaram com a consolidação de procedimentos democráticos, propiciando a participação de um conjunto variado de entidades, pois o número de entidades contratadas passou de 48 em 1998 para 102 em 2001. Principalmente, houve uma melhoria no relacionamento entre a gestão do PEQ e entidades executoras, tendo sido possíveis a troca de informações e conhecimento e o estabelecimento de uma rede de parcerias.

Essas constatações revelam não só o percurso, mas, também, os **avanços e repercussões** do AGE no desempenho do PEQ. Aliás, constatei que, muitas vezes, AGE e PEQ se confundiam no imaginário coletivo, tanto dos gestores e

técnicos como dos representantes das entidades executoras, ou seja, tratados como os dois lados de uma mesma moeda, convergindo para o avanço, transformação e aprimoramento do plano.

Penso que, na avaliação em processo, é essencial a articulação de quem faz a gestão com quem monitora/acompanha, pois o papel desse último é fornecer subsídios para correção de rumos no momento da execução das ações. Convém esclarecer que, na avaliação somativa, é importante que não haja essa aproximação entre as equipes da gestão e da avaliação, para não haver interferência na formulação de juízo de valor sobre a política avaliada, ou seja, na avaliação de resultado.

Se o PEQ, porém, registrou muito avanço como avaliação formativa, ficaram evidenciados alguns **recuos**, como a inexpressiva publicização de seus resultados e, principalmente, a descontinuidade do processo, pois o Plano atual não incorporou na sua metodologia as conquistas do Plano anterior. Na verdade, o Governo federal que chegou ao poder em 2003 lançou uma nova 'grife' para a política pública de qualificação para o trabalho, transformando o PLANFOR em PNQ, o que levou a uma desarticulação da equipe que trabalhava no Plano e a um recuo nos processos avaliativos até então desenvolvidos.

Por fim, a experiência investigativa possibilitou a identificação de pontos relevantes que devem ser considerados na implementação de processos avaliativos de políticas públicas:

- conceber políticas públicas com sistemas avaliativos próprios;
- assegurar recursos para implementação de processos avaliativos;
- definir metodologias adequadas e objetivos claros;
- investir na capacitação de equipes de avaliação ;
- assegurar o monitoramento como uma ferramenta essencial para um bom processo avaliativo;
- sensibilizar gestores sobre a importância da avaliação de programas e projetos sociais;
- publicizar e democratizar os resultados das avaliações; e

- difundir junto à sociedade a importância da avaliação como um sistema de controle.

Em suma, ao final deste trabalho, aumenta a minha convicção de que todos os programas/projetos sociais devem, necessariamente, possuir processos avaliativos próprios para corrigir rumos, aperfeiçoar processos, otimizar os recursos e, principalmente, para constatar se estão trazendo resultados reais e efetivos na vida da população beneficiária, pois a avaliação está relacionada a um juízo de valor e produz informações que justificam futuras tomadas de decisões. Não posso deixar de ressaltar, ainda, a importância da publicização dos resultados das avaliações, pois isto está diretamente ligado ao direito democrático dos cidadãos à informação e à participação na gestão da coisa pública.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, Maria José e ANDER-EGG, Ezequiel. Avaliação de serviço e programas sociais. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ALA-HARJA, Marjukka. HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Brasília: n. 4, p. 5-59, out. 2000.
- ALVES, Giovanni. O Novo (e precário) Mundo do Trabalho? Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2000 (coleção mundo do trabalho).
- ARRAIS NETO, Enéas, PINA, Manuel José e FELISMINO, Sandra. Trabalho e Educação face à Crise Global do Capitalismo – Enéas Arrais Neto, Manuel José Pina e Sandra CORDEIRO Felismino (orgs.) – Fortaleza: LCR, 2002. 208p. (Coleção diálogos intempestivos).
- ARRETCHE, Marta S. T. Tendências no estudo sobre avaliação. In RICO, E.M. Avaliação de políticas sociais uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1999.
- AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de emprego? a experiência brasileira. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. (coleção Teses e Pesquisas, v.1).
- BACELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil. IN: Movimentos sociais e políticas públicas. Salvador: CESE, 1996.
- BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. IN: Maria Lúcia Martinelli (org). Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio. São Paulo: Veras Editora, 1999.
- BAPTISTA, Myrian Veras. Planejamento social: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000. (Série livro-texto; 1)

- BARBOSA, Alexandre de Freitas. Políticas de emprego e renda e proteção social / Alexandre de Freitas Barbosa, Amilton Moreto. Organização de Cláudio Salvatori Deddeca. – São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. (Coleção ABET – Mercado de Trabalho, v.1)
- BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre, CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais/Orgs. Maria Cecília Roxo, Maria do Carmo Brant de Carvalho. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. Avaliação Participativa de Programas Sociais. 2ª. ed. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2002 – (Série Livros Textos; 2).
- BELLONI, Isaura. Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional? Isaura Belloni, Heitor de Magalhães, Luiza Costa de Sousa. São Paulo, Cortez, 2000. (Coleção Questões de Nossa Época; v.75).
- BERNARDO, João. Transformação do Capital e Fragmentação dos trabalhadores: ainda há lugar para os sindicatos? . São Paulo: Boitempo, 2000 (coleção mundo do trabalho).
- BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico, Lisboa: DIFEL, 1989.
- BRASIL. Decreto nº 2.208 – 17 de abril de 1997. Regulamenta o parágrafo 2º do art. 36 e os artigos 39 e 42 da Lei nº 9.394, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1997.
- BRASIL. Lei nº 9.394. 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.
- BRASIL. MTb, Sefor. Educação profissional: o debate da(s) competência(s). – Brasília: 1997. 34p.
- BRASIL. MTb/ Sefor. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Trabalho e empregabilidade. Brasília: 1998. 12p.

- BRASIL. MTb/ Sefor. Programa Nacional de Centros Públicos de Educação Profissional. Brasília: (Termos de Referência para os Planos Estaduais de Trabalho). 1995b.
- BRASIL. MTb/ Sefor. Sistema público de emprego e educação profissional: implementação de uma política integrada. – Brasília: 1996. 27p
- BRASIL. MTb/Sefor. Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento. Brasília, 1995.
- BRASIL. MTb/Sefor. PLANFOR: Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – reconstruindo a institucionalidade de educação profissional. Brasília, 1998.
- BRASIL. MTE/SPPE/DEQP. Guia do PLANFOR 2001. Brasília: 2001. 193p. (versão preliminar)
- BRASIL. Plano Nacional de Qualificação - PNQ 2003-2007. – Brasília: MTE, SPPE, 2003.
- BRASIL. Plano Nacional de Qualificação – PNQ. Resolução 333 CODEFAT. – Brasília: MTE, SPPE, 2003. 30 p.
- BRASIL. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR (1995-2002): oito anos de qualificação do trabalhador. Brasília: MTE, SEFOR, 2002.
- BRASIL. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Resolução 258 CODEFAT. – Brasília: MTE, SEFOR, 2001.
- BRASIL. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Guia do PLANFOR 2001. – Brasília: MTE, SEFOR, 2001.
- BRASIL. Relatório do Fundo de Amparo ao Trabalhador: exercícios de 1999. - Brasília: MTE, Secretaria – Executiva do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, 2001. CALDEIRA; Alejandro Serrano: La Democracia: concepto y desafíos actuales. s.l: s.d.(mimeo).
- CALDEIRA; Alejandro Serrano: La Democracia: concepto y desafíos actuales. s.l: s.d.(mimeo).
- CARVALHO, Alba Pinho de. As políticas públicas no Brasil contemporâneo: relação Estado-sociedade. Fortaleza, 2000. (mimeo).
- CARVALHO, Alba Pinho de. Estado e política sociais no Brasil contemporâneo. Fortaleza, 2001. (mimeo).

- CARVALHO, Alba Pinho de. Globalização em questão: subsídios para análise do mundo que vivemos. IN: As tramas da (In)sustentabilidade: Trabalho, meio ambiente e saúde no Ceará. Fortaleza: INESP, 2001.
- CARVALHO, Alba Pinho de. O Cenário das Políticas Sociais no Brasil Hoje: gestão e controle social. Fortaleza, 1996. (mimeo).
- CARVALHO, Alba Pinho de. Sistematização de elementos conceituais para análise do estado e das políticas públicas. Fortaleza, 1999 (mimeo).
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação Participativa – uma escolha metodológica. IN: RICO, Elizabeth Melo (org.) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate Elizabeth Melo Rico (org.) – 2 ed. – São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.
- CEARÁ. UFC/MTE. Processo de Avaliação do PEQ-CE – 1996/2002. Fortaleza: 2002. 75p.
- COHEN, Ernesto, FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- CONH, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. IN: Planejamento e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Aplicada. V1 – n.12, jun-dez. 1995.
- CORSI, Francisco Luiz. Política Econômica e nacional no novo Estrado. IN: Smrecsànyi, Tamas & Suzigan, Wilson. Historia Econômica do Brasil Contemporâneo. Editora HUCITEC. São Paulo, 1997.
- COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impactos. Revista do Serviço Público. Brasília, n. 4, p. 105-124, out. 2000.
- CUNHA, Luiz Antonio. Educação e desenvolvimento social no Brasil. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.
- CUNHA, Luiz Antonio. Educação Profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. IN: Seminário Internacional Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe, 2002, Brasília. Resumos dos trabalhos apresentados... Brasília [.n.s.], 2002. p. 1-55.
- CUNHA, Luiz Antonio. Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão, 1997. (mimeo).

- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. IN: Evelina Dagnino (org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e terra, 2002. cap. 8, p. 279-301.
- DE PAULA, Luiz Antônio Maciel. Marco Teórico sobre Avaliação e Monitoramento, in texto CLAD, IN: VI congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Publica, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001. mimeo.
- DELUIZ, N. O PLANFOR em ação: entidades executoras, cursos e formadores. IN: Anais do Seminário nacional sobre avaliação do PLANFOR – uma política pública de educação profissional em debate. São Carlos (SP), 1999. São Paulo: UNITRABALHO, 1999, p. 115-125.
- DRAIBE, Sônia Miriam. América Latina: o sistema de proteção social na década da crise e das reformas. Campinas: Unicamp - NEPP, Caderno de Pesquisa n 30, 1995.
- FALEIROS, V. P. O que é política social. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. IN: Avaliação em Políticas Públicas Sociais: uma questão em debate. Org. Elizabete Melo Rico. 2ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 1999, p. 41-49.
- FAUSTO, Ayrton, GARCIA, Cid e ACKERMANN, Werner. Planejamento com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional – PEQs: (1999-2002) Ayrton Fausto, Cid Garcia, Werner Ackermann (org.) – São Paulo: Editora UNESP, 2001.
- FERRETTI, C. J. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. Campinas: Revista Educação e Sociedade, Cedes, ano XVIII, n 59, 1997.
- FIDALGO, F. e MACHADO, L. Dicionário de educação profissional. Belo Horizonte: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, UFMG, 2000.
- FRANÇA, Júnia Lessa. Manual para normatização de publicações técnicas-científicas – Júnia Lessa França; colaboração: Ana Cristina de Vasconcellos, Maria Helena de Andrade Magalhães, Stella Maria Borges. – 6. ed. Ver. E ampl. – Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

- FURTADO, Maria Isabel de Araújo. Evolução das idéias sociais. 2003. (Mimeo).
- GADOTTI, Moacir. Educação para e pela cidadania. IN: RATTNER Henrique (org.) Brasil no Limiar do Século XXI – Alternativas para a construção de uma sociedade sustentável. São Paulo, 2000.
- GOMES, C. M. Processo de trabalho e processos de conhecimento. IN: GOMES, C. M. et all. Trabalho e conhecimento: dilemas na educação do trabalhador. São Paulo, Cortez, 2002.
- GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. IN: Avaliação de políticas públicas e programas sociais: teoria e prática (org. Maria Ozanira da Silva e Silva) São Paulo; Veras Editora, 2001.
- GONDIM, Linda Maria de Pontes (org.) Pesquisa em Ciências Sociais: o projeto da dissertação de mestrado/ Linda Maria de Pontes Gondim (organizadora). Fortaleza: EUFC, 1999.
- IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Brasil na virada do milênio: trajetória e desafios do desenvolvimento. – Brasília: IPEA, 1999.
- KINGDON, W. Jonh. Agendas, alternatives and public polices. Boston, Little Brown, 1984.
- KUENZER, A. Z. Educação cidadã, trabalho e desemprego: o possível como caminho para a utopia. IN: AZEVEDO, J. C. (org.) Utopia e democracia na educação cidadã. Porto Alegre: UFRGS - Secretaria Municipal de Educação, 2000.
- KUENZER, A. Z. Educação profissional: categorias para uma nova pedagogia do trabalho. Rio de Janeiro: Boletim Técnico do SENAC, v. 25, n. 2 – maio-agosto, 1999.
- KUENZER, A. Z. Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal, Cortez, 1997.
- LAKATOS, Eva Maria. Metodologia científica – Eva Maria Lakatos, Marina de Andrade Marconi. – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2000.

- LEITE, Márcia de Paula e NEVES, Magda de Almeida. (Org.) Trabalho, qualificação e formação profissional. São Paulo; Rio de Janeiro: ALAST, 1998 (Serie II congresso Latino – americano de sociologia do Trabalho).
- LEITE, Márcia de Paula e NEVES, Magda de Almeida. Trabalho, qualificação e formação profissional – Márcia de Paula Leite e Magda de Almeida Neves (orgs.) – São Paulo; Rio de Janeiro: ALAST, 1998.
- MARTINELLI, Maria Lúcia (org). Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio. São Paulo: Veras Editora, 1999.
- MEHEDFF, N.G. Educação profissional no Brasil: conceitos e práticas em debate. Brasília: MTb SEFOR. 1997.
- MELO, André Marcus. As setes vidas da agenda pública brasileira. IN: Elizabeth Melo Rico (org.) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate – 2 ed. – São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.
- MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. As Incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. IN: O Cenário Educacional latino-americano do século XXI: reformas em debates/ organizadores Nora Krawczk, Maria Malta Campos, Sérgio Haddad. – Campinas, SP: Autores Associados, 2000 – (Coleção educação contemporânea).
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Permanência e mudança para e reinvenção da política como prática e projeto. IN: As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998a, cap. 06.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil. São Paulo, 1998b. (mimeo).
- NOGUEIRA, Oracy. Pesquisa Social: introdução às suas técnicas. 2ª. Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, s/d. (ciencias sociais).
- OLIVEIRA, Francisco de. Democratização e Republicanização do Estado. São Paulo: Departamento de Sociologia da FFLCH/USP, [2000?]. 10 f. mimeografado.
- OLIVEIRA, Francisco de. Estado, Sociedade, Movimentos Sociais e Políticas Públicas no Limiar do Século XXI. S.I: s.d.

- OLIVEIRA, Francisco de. reportagem vinculada no jornal Folha de São Paulo, do dia 14 de Junho de 2003.
- PASSOS, Alessandro Ferreira dos, NEVES JR. Leonardo Ferreira e PAIVA, Luis Henrique. A Focalização das Políticas de Emprego e Renda
- PASSOS, Alessandro Ferreira, NEVES J, Leonardo Ferreira e PAIVA, Luis Henrique. A Focalização das Políticas Publicas de Emprego e Renda. IN: Planejamento e política publicas | ppp| n. 25| jun./dez. 2002
- PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Brasília: MTE, PASSOS, Alexandro Ferreira, NEVES JR. Leonardo Ferreira e PAIVA, Luis Henrique. Disponível em www.mte.gov.br/online. Acesso em 10 nov .
- POCHMANN, Márcio. A Década dos Mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo: Ed. Contexto, 2001.
- POCHMANN, Márcio. O Emprego na Globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- RAMOS, Marise Nogueira. A educação profissional pela pedagogia das competências e a superfície dos documentos oficiais. Educação e Sociedade, Campinas (SP) v. 23, n. 80, p.404-427, set., 2002.
- RICO, Elizabeth Melo (org.) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate Elizabeth Melo Rico (org.) – 2 ed. – São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.
- SANTOS, J. B. Feitosa dos. O avesso da maldição do gênesis: a saga de quem não tem trabalho. S, 1997. São Paulo: Annablume; Fortaleza: Secretaria da Cultura e do Desporto do Governo do Ceará. 2000.
- SANTOS, José Vicente Tavares do. Efeitos sociais da modernização na agricultura. IN: Smrecsànyi, Tamas & Suzigan, Wilson. Historia Econômica do Brasil Contemporâneo. Editora HUCITEC. São Paulo, 1997.
- SCHRADER, A. Introdução à pesquisa social: um guia para o planejamento, execução e avaliação de projetos pesquisa não experimentas. Porto Alegre: Globo, Ed. Da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1974.

- SEVERINO, Antonio Joaquim. Metodologia do Trabalho científico / Antonio Joaquim Severino. – 22. ed. rev. e ampl. de acordo com a ABNT – São Paulo: Cortez, 2002.
- SHADISH JR. William R., COOK. Thomas D., LEVITON. Laura C. (Ed.) Bases da Avaliação de Programas: teorias da prática. [s.l. s.n] [19 - -].
- SILVA JUNIOR, ALUISIO Gomes. Modelos Técnicos Assistenciais em Saúde :debate no campo da saúde coletiva. São Paulo : Hucitec, 1998.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. IN: Avaliação de políticas públicas e programas sociais: teoria e prática. (org. Maria Ozanira da Silva e Silva) São Paulo; Veras Editora, 2001.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. Teorias explicativas sobre a emergência e o desenvolvimento do Welfare State. PPGS-UFPb: Revista Política e trabalho. n. 15, set 1999, pp 29-42.
- SILVA, José de Souza. Mudança Organizacional: teoria e gestão. [sl]. Editora Atlas/ Editora Fundação Getúlio Vargas: 2003.
- SMRECSÀNÝI, Tamas & SUZIGAN, Wilson. Historia Econômica do Brasil Contemporâneo. Editora HUCITEC. São Paulo, 1997.
- SOUSA, E. M. de. Políticas públicas e a questão da avaliação. IN: Sousa, E. C. B. M. (org.). Avaliação e a formulação de políticas públicas em educação. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- TASSIGNY, Mônica Mota. A Categoria Trabalho como princípio educativo e o debate educacional sobre a relação trabalho-educação. IN: Trabalho e Educação face à Crise Global do Capitalismo – Enéas Arrais Neto, Manuel José Pina e Sandra CORDEIRO Felismino (orgs.) – Fortaleza: LCR, 2002. (Coleção diálogos intempestivos).
- VIANA, Ana Luiza. Abordagem metodológica em políticas públicas. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, v. 30, n.2, p. 1-43, mar/abr. 1996.