

**DORALICE LOPES BERNARDONI
MARTA CRISTINA DE SOUZA LEITE**

**FORTALECIMENTO DA FUNÇÃO AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO
E RENDA DA SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO,
EMPREGO E PROMOÇÃO SOCIAL DO PARANÁ**

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do título de Especialista em Formulação e Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Doutor Blênio César Severo Peixe

**CURITIBA
2007**

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força espiritual.

À nossa família, pela força emocional.

Aos nossos amigos, pela força fraternal.

Ao Governo do Estado do Paraná, pela oportunidade.

Aos nossos Secretários de Estado e Diretores:

Celso de Souza Caron e Darcy Caron Alves – Secretaria do Turismo

Vera Maria Haj Mussi Augusto e Roseli Bassler – Secretaria da Cultura

Ao Professor Blênio César Severo Peixe, coordenador e orientador, pela contribuição ao conhecimento e incentivo.

Aos colegas Aloize, da SETP e Rosângela, da SEPL, pela atenção.

Aos colegas de trabalho da SETU, em especial à Andreia, pelo companheirismo.

Dedico este trabalho
à memória de minha mãe Odete,
minha eterna mestra!

Doralice Lopes Bernardoni

*“Um governante é bom ou mau não só pelo que faz,
mas pelo que não faz ou deixa de fazer,
pelo que impede ou evita que se faça”.*

Jerry Brow

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Faixa Etária	102
Gráfico 2 – Perfil da Formação Acadêmica	102
Gráfico 3 – Vínculo Empregatício.....	103
Gráfico 4 – Tempo de Serviço Público.....	103
Gráfico 5 – Tempo de Serviço na área do Trabalho e Emprego.....	104
Gráfico 6 – Área de Atuação.....	105
Gráfico 7 – Conhecimento sobre Avaliação e Monitoramento de Programas.....	106
Gráfico 8 – Participação em Processo de Monitoramento e Avaliação de Programas.....	106
Gráfico 9 – Consonância dos Programas com as Diretrizes Governamentais.....	107
Gráfico 10 – Integração dos Programas com Segmentos da Sociedade.....	108
Gráfico 11 – Definição dos Objetivos dos Programas X Realidade a ser Modificada.....	108
Gráfico 12 – Existência de Metas para os Principais Indicadores.....	109
Gráfico 13 – Existência de Gerente para Acompanhar a Implementação de Programas.....	110
Gráfico 14 – Sistema Informatizado para Gerenciamento dos Programas....	111
Gráfico 15 – Atualização das Informações.....	111
Gráfico 16 – Disponibilização das Informações para Áreas Envolvidas.....	112
Gráfico 17 – Recursos Materiais e Infra-estrutura.....	113
Gráfico 18 – Recursos Humanos.....	113

LISTA DE SIGLAS

AFPR – Agência de Fomento do Paraná S/A

AT – Assessoria Técnica

BID – Banco Internacional de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CAR – Coordenadoria de Análise de Resultados

CDI – Coordenadoria de Desenvolvimento Integrado da Política de Assistência Social

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEDI – Conselho Estadual dos Direitos do Idoso

CEP – Coordenadoria de Programas Especiais de Enfrentamento da Pobreza

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CESINE – Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Emprego

CET – Conselho Estadual do Trabalho

CF – Constituição Federal

CGE – Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda

CGM – Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal da Política de Assistência Social

CIM – Coordenadoria de Intermediação de Mão-de-Obra

CLAD – Comissão Latino Americana de Desenvolvimento

CMA – Comissão de Monitoramento e Avaliação

CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

COP – Coordenação de Orçamento e Programação

CQP – Coordenadoria de Qualificação Profissional

CRT – Coordenadoria de Estudos, Pesquisas e Relações de Trabalho

CSD – Coordenadoria de Seguro-Desemprego

DG – Diretor Geral

EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

GAO – General Accounting Office

GAS – Grupo Administrativo Setorial

GFS – Grupo Financeiro Setorial

GPRA – Government Performance Results Act

GPS – Grupo de Planejamento Setorial

GRHS – Grupo de Recursos Humanos Setorial

GS – Gabinete do Secretário

IASP – Instituto de Ação Social do Paraná

ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NCL – Núcleo de Convênios, Contratos, Locações e Licitações

NEPP – Núcleo Estadual de Políticas Públicas

NII – Núcleo de Informática e Informações

NUCLEAS – Núcleo de Coordenação Estadual da Assistência Social

PAPG – Programa de Avaliação de Projetos Governamentais

PIS/PASEP – Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação Profissional

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRVE – Intercâmbio Paraná x Venezuela

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial

SEPL – Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

SETP – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social

SIEMPRO – Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SINERGA – Sistema Nacional de Avaliação da Gestão e Resultados

SMA – Sistema de Monitoramento e Avaliação

TB – Treasure Board

TBS – Treasure Board Secretary

UMA – Unidade de Monitoramento e Avaliação

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

RESUMO

BERNARDONI, D. L. e LEITE, M. C. R. S. FORTALECIMENTO DA FUNÇÃO AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA DA SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, EMPREGO E PROMOÇÃO SOCIAL DO PARANÁ.

O presente estudo visa incitar uma discussão acerca da necessidade do fortalecimento da função “avaliação de políticas públicas” entre os formuladores e gestores de políticas públicas do governo do Estado do Paraná, despertando-os para a importância de se praticar essa função, desenvolvendo uma cultura avaliativa nas organizações públicas. Preliminarmente, apresenta-se a multiplicidade de conceitos e fundamentos apontados pelos estudiosos da matéria na revisão de literatura, seguindo-se pelos diferentes tipos de avaliação e pela diversidade de critérios utilizados, cuja aplicação requer formas específicas de operacionalização. O arcabouço legal que norteia o assunto também é tratado neste estudo, haja vista o planejamento, a avaliação e o controle constituírem-se em obrigação legal na administração pública. No que se refere ao ciclo de planejamento, gestão e avaliação são abordadas, entre outros itens, as principais restrições e oportunidades do modelo. As práticas de avaliação provenientes das experiências internacionais e nacionais são apresentadas, assim como as políticas de geração de emprego e renda no Brasil e no Paraná são comentadas brevemente. Na segunda etapa deste trabalho é apresentado o estudo de caso da política de geração de emprego e renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, mapeando as informações existentes e verificando sua abrangência, analisando sua adequação às diretrizes do governo e ao atendimento dos impactos sociais. Por fim, a partir das conclusões, propõe-se, em linhas gerais, um modelo para monitoramento e avaliação, que pode ser aplicado não só na Secretaria objeto de estudo, como também nos demais órgãos do Governo do Estado.

Palavras-chave: Gestão; Avaliação de Políticas Públicas; Emprego; Renda; Promoção Social.

e-mail: bernardoni@pr.gov.br
martacristina@seec.pr.gov.br

1. INTRODUÇÃO

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado foi aprovado em 1995 pela Câmara Federal visando uma reforma administrativa e propondo um novo modelo de gerenciamento, de modo a permitir uma maior eficiência do Estado.

A partir de 1998, novos requerimentos constitucionais/legais surgiram, definindo novas metodologias operacionais para o planejamento, orçamento e gestão pública no Brasil, levando a uma nova forma de planejar: **o modelo de gestão por programas.**

Uma das características do novo modelo consiste na avaliação anual dos programas e do plano (avaliação de desempenho), que se constitui em uma das etapas mais importantes do ciclo de gestão.

Nesse contexto, o processo de avaliação reveste-se num instrumento de gestão que integra ao conjunto de ferramentas do novo modelo de gestão, ganhando destaque o reconhecimento da necessidade do governo dispor de processos de monitoramento e avaliação que lhe possibilite controlar e articular suas ações.

Mais que controlar custos, assegurar a conformidade legal de procedimentos ou medir a capacidade de implementação do governo, avaliar significa, neste caso, comparar o esforço realizado com a demanda e a satisfação do beneficiário, adequando crescentemente os programas às expectativas da sociedade.

O processo de avaliação de programas constitui, por si só, um eficiente instrumento de transformação e modernização da gestão governamental.

Nesse sentido, pergunta-se: **Os formuladores e gestores de Políticas Públicas no Estado do Paraná estão conscientes da importância da função Avaliação e executam essa política?**

A nova realidade exige que se reavalie a forma de atuação do Estado, seu papel frente à sociedade, adotando princípios mais adequados de gestão, que aumentem a eficiência da ação estatal, sem abandonar a eficácia e o papel de coordenação das políticas econômicas e sociais.

Há um entendimento de que a falta de uma melhor qualidade na gestão pública põe em risco a obtenção do crescimento econômico e obstrui o objetivo de uma melhor distribuição de seus benefícios, e o adequado e eficiente atendimento das demandas sociais.

Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo incitar uma discussão acerca da necessidade do fortalecimento da função “avaliação de políticas públicas”, enfatizando a necessidade de se analisar estudos, pesquisas e informações que levem ao desenvolvimento de bases conceituais, diagnósticos e desenho de cenários e tendências que alimentem a monitoração e avaliação das Políticas Públicas, possibilitando analisar, por meio de estudo de caso, o processo de Avaliação da Política de Emprego e Renda da Secretaria de Trabalho, Emprego e Promoção Social do Estado do Paraná.

Dada a natureza bastante diversificada dos diferentes objetivos do projeto de Geração de Emprego e Renda, sua monitoria e avaliação podem demandar procedimentos e instrumentos diferenciados. A unidade do sistema de avaliação deve ser garantida pelo seu propósito comum de alimentar o processo decisório, pelo estabelecimento dos componentes básicos da avaliação (contexto, processo,

produto e insumos) pela definição dos grupos de interesse do projeto que deverão participar de sua avaliação (stakeholders); pela identificação dos fluxos, níveis e periodicidade da monitoria e avaliação; pela identificação de variáveis e indicadores comuns, entre outros.

Com o presente estudo de caso, pretende-se ajudar a instituição a desenvolver uma estratégia de monitoramento e avaliação, que poderá ser aplicada não só neste programa objeto de estudo, como também nos demais programas existentes no governo do Estado. Para tanto, há que se considerar as seguintes ações:

Analisar as ações propostas do ponto de vista de sua adequação à Política de Geração de Emprego e Renda, ao atendimento dos impactos sociais.

Mapear os sistemas de informações e bancos de dados gerenciais, documentais existentes na coordenadoria e avaliar sua cobertura em termos de áreas temáticas, cobertura geográfica, nível de atualização, tecnologias utilizadas, nível de qualidade de acesso, etc.

Identificar experiências nacionais e internacionais bem sucedidas na área de avaliação com vistas a uma proposição de alteração e revisão do modelo adotado pela organização objeto de estudo.

Articular com outros órgãos das esferas federal e municipal para conhecimento dos seus sistemas de monitoria e avaliação de programas.

Ao final dessas ações, propor, em linhas gerais, um modelo para fortalecer a função avaliação a partir dos dados pesquisados e analisados.

2. REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura aqui proposta, abordará os seguintes tópicos: aspectos históricos da avaliação; aspectos legais da avaliação; ciclo de planejamento, gestão e avaliação; práticas existentes de avaliação e as principais políticas de emprego e renda.

2.1. ASPECTOS HISTÓRICOS DA AVALIAÇÃO

Este tópico tem por objetivo apresentar os antecedentes da avaliação abordando vários conceitos e fundamentos destacando-se: política pública; função avaliação de políticas públicas; tipos de avaliação; e critérios de avaliação.

2.1.1. Antecedentes

Nos países desenvolvidos, ganhou destaque a institucionalização dos processos de avaliação de políticas públicas, exigindo dos organismos governamentais a adoção da avaliação como prática regular e sistemática criando uma cultura de avaliação integrada aos processos de tomada de decisão.

Foi nos Estados Unidos, na década de 60, que a avaliação passou a ter uma importância a ponto de ser o alicerce dos programas públicos e políticas públicas na área social. Procurava-se um modelo que permitisse verificar com que grau de sucesso ou não o Estado conseguia com sua intervenção mudar a realidade social.

O governo britânico, em 1982, graças a um movimento da administração *Thatcher*, adotou uma série de iniciativas administrativas destinadas a criar organizações que compreendessem claramente sua missão e que avaliassem os resultados obtidos.

Nas décadas de 1980 e 1990, as reformas de Estado das democracias ocidentais tiveram como tema predominante o monitoramento e a avaliação das políticas públicas como forma de mensurar o desempenho da ação estatal.

Segundo CAIDEN e CAIDEN, citado por FARIA (2005, p.100) “a medição de desempenho, o monitoramento e a avaliação não foram apenas ornamentais nem tiveram uma significação incidental nas reformas. Foram (ou deveriam ter sido) as alavancas essenciais da mudança”.

Na América Latina, o processo iniciou-se a partir de 1980, pela necessidade de maior controle dos gastos públicos de forma a permitir uma maior e melhor alocação dos recursos públicos dada as conseqüências que a crise econômica mundial provocou nos orçamentos públicos e na capacidade do Estado de arrecadação.

No Brasil, na década de 1980, a avaliação das políticas públicas ganha espaço em documentos oficiais e em estudos científicos, porém, como prática sistemática ainda é muito tímida.

Entretanto, já na década de 90, com a estabilidade econômica do país garantida, fazia-se necessário a retomada do desenvolvimento. Dessa forma, as diferentes instâncias governamentais começaram a envidar esforços no sentido de modernizar a administração pública, minimizando custos e maximizando resultados.

Neste cenário, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas começa a ter maior importância, tendo em vista a necessidade do governo dispor de ferramentas que lhe possibilitasse o controle e a articulação de suas ações na busca de resultados com foco no cidadão.

Surge, então, a necessidade de uma reforma administrativa para a formação de uma administração pública mais eficaz, eficiente, flexível, transparente, profissionalizante e, principalmente, comprometida com os resultados efetivos ao bem estar da sociedade.

Já nesta época, é consenso dos especialistas considerarem a avaliação como um procedimento estratégico para a transparência das ações dos governantes democratizando o Estado e a sociedade civil.

COHEN e FRANCO (1993, p. 16) determinam, de forma contundente, a importância da avaliação em programas governamentais: "A avaliação de projetos sociais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico de planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação".

Em 1995, o Plano da Reforma do Aparelho do Estado é aprovado pelo Congresso Nacional, adotando novos paradigmas para o funcionamento do aparato do Estado.

Vale ressaltar, que apesar de todo esse contexto, foi a partir de 1998 que termos como responsabilidade, performance e resultado, ganharam destaque e reconhecimento no interior das organizações governamentais, levando a um novo modelo de se planejar as ações do governo: O modelo de gestão por programas. Uma das características fundamentais desse novo modelo consiste na avaliação anual dos programas e do plano, chamada de: avaliação de desempenho.

2.1.2. Políticas Públicas

Entende-se por Políticas Públicas, segundo GUARESCHI, COMUNELLO, NARDINI, HOENISCH (2004, p. 180) “o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada problemática, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público”.

O termo Política Pública deriva do inglês *public policy*. Neste idioma, existem palavras distintas para designar o que entendemos por política. A palavra *policy* se relaciona com iniciativas governamentais, diretrizes, ações, planos e interesses sociais, enquanto a palavra *politics* refere-se à política partidária, políticos, interesses partidários e interesses particulares.

A expressão Política Pública possui conotações das mais diversas possíveis. É comumente associada: a um rótulo de campo ou atividade (política industrial, política econômica); a uma proposta geral (política progressista); a um meio (política de um sindicato); como sinônimo de decisão do governo (como política externa do governo); como diretrizes (gastos em determinado setor); como um conjunto de programas (programa de concessão de créditos) e a vários outros termos.

Segundo ORTOLANI (2006, p.1), “política pública é a combinação dos seguintes fatores: a substituição de um paradigma disciplinar por outro; o reflexo dos traços da estrutura governamental e a coalizão social”.

As visões clássicas sobre Política Pública apontam a importância da implementação como um processo que envolve a ação de diversos atores os quais devem atuar contando com uma coordenação interinstitucional, descentralizada e com a participação de diferentes agentes. Assim sendo, a implementação é vista

como uma engenharia social e um aprendizado coletivo que permite a criação de uma rede de agentes os quais se constituem em sinônimo de formuladores de políticas públicas.

A gestão de Política Pública se faz a partir do emprego de instrumentos como o planejamento e se insere no campo do planejamento governamental.

De acordo com CORE (2001, p. 26), “o planejamento moderno corresponde ao trabalho a partir da realidade problematizadora, quando então, o problema passa a ser categoria central para a estruturação do plano e não apenas elemento de diagnóstico”.

O autor acrescenta que “o planejamento impõe uma visão estratégica, buscando solucionar os aspectos identificados em diagnósticos. Indicadores, dados e informações são o suporte para a definição clara de objetivos e metas. Ao planejar é necessário conceber programas (os quais incluem um conjunto de ações), prever recursos (dotações orçamentárias)”.

Em relação a esta questão CORE (2001, p. 32) também destaca: “os programas devem funcionar como unidade autônoma de gestão, e concentrar a responsabilidade personalizada no gerente”.

Assim, pode-se considerar a Política Pública como o principal instrumento utilizado para coordenar programas e ações públicas, de forma a efetivar direitos e intervindo na realidade social.

Deve ser ainda resultado de um compromisso público entre Estado e Sociedade com o objetivo de modificar uma situação em uma área específica promovendo a igualdade.

A Ciência Política tem privilegiado o estudo dos conceitos e modelos explicativos de política pública. Nos diferentes enfoques têm-se buscado as causas e os efeitos para um melhor entendimento da Política Pública, uma vez que os seus reflexos influenciam diretamente a vida do cidadão.

O processo de formulação e gestão de políticas públicas depende de diversos componentes (político, econômico, social, administrativo, estrutural e cultural) que influenciam, sobremaneira, na tomada de decisão para o alcance do interesse público.

Finalizando, as Políticas Públicas podem ser definidas como o conjunto de ações que traduzem a orientação estratégica e política do Estado, em atividades diretas de produção de bens e serviços pelo próprio Estado, como também, em atividades de regulação de outros agentes econômicos com vistas ao atendimento do bem comum.

Outro ponto importante a salientar é: ainda que a execução e a implementação de uma política pública envolvam agentes privados, ela possui sempre caráter estatal.

2.1.3. Função Avaliação de Políticas Públicas

É reconhecida a ausência ou fragilidade das atividades de monitoria e avaliação de programas e projetos governamentais. Embora o Plano Plurianual – PPA tenha instituído a monitoria e avaliação sistemática de seus programas, definindo responsabilidades e gestores, essa prática está em fase bastante incipiente, sendo mais freqüente nos programas e projetos incluídos no PPA e nos projetos que contam com financiamento externo, por exigência dos organismos

financiadores. Por outro lado, cresce a demanda pelo controle social dos investimentos públicos pelas organizações da sociedade civil e mídia, o que requer a disponibilidade de informações atualizadas e de fácil acesso sobre o desempenho do setor público.

Para ARRETCHE (2006, p.31) “somente a avaliação de programas efetivamente implementados poderá estabelecer uma relação causal entre uma determinada modalidade de políticas públicas e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos ou ainda, entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação”. A autora ainda esclarece: “o objetivo da avaliação é realimentar ações, buscando aferir resultados e impactos na alteração de qualidade de vida da população, bem como redimensionar as opções tomadas”.

Como bem reforçam ARAUJO e LOUREIRO (2005, p.1236-1237), “a avaliação é parte integrante do processo de políticas públicas e deve conter preocupações metodológicas muito especiais. Em outras palavras, só é possível avaliar uma política tendo como referência todo o processo do qual ela faz parte”.

PEDONE sistematiza da seguinte forma os itens que constituem o processo de produção de políticas públicas:

- a) Formação de assuntos públicos e de políticas públicas – momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isso contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definitivas.
- b) Formulação de políticas públicas – processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável.
- c) Processo decisório – interligado com o anterior, porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias citadas.
- d) Implementação das políticas – processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, inter-relacionando as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais.
- e) Avaliação de políticas – consideram-se aqui quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o que, quando e como, e que diferença fez com relação à

situação anterior à implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as conseqüências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política. (PEDONE, 1986, p.11)

Para ARAUJO e LOUREIRO (2005, p. 1237) “as políticas públicas devem ser compreendidas como ações de governo que, em regimes democráticos, visam atender direta ou indiretamente aos anseios dos cidadãos que o elegeram”. Em outras palavras, são para PEDONE (1986, p.7) “o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a ação governamental para a sociedade e seus problemas”. Entretanto, na visão de ARAUJO e LOUREIRO “a forma final das políticas depende do resultado de uma negociação muito mais ampla”. De acordo com DRAIBE (1991, p.15) “uma política governamental tem a natureza de um processo, no qual intervêm múltiplos atores, portadores de distintas percepções e dispendo de desiguais recursos de poder, com os quais confrontam-se e organizam (ou não) consensualmente as decisões”.

Com relação à avaliação de uma dada política pública, alguns autores ressaltam a importância de diferenciar avaliação política de análise de política pública.

No que tange à definição de avaliação política, ARRETCHE (2006, p. 30), recorre a Figueiredo e Figueiredo: “por avaliação política entende-se a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”. Já, por análise de políticas públicas, a autora conceitua da seguinte forma: “Por análise de política pública entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos”.

Nesse aspecto, é bom trazer as considerações de ARAUJO e LOUREIRO, recorrendo a FIGUEIREDO e FIGUEIREDO:

Portanto, identificar os atores e, por consequência, esclarecer quais são os objetivos de uma determinada ação governamental não é resultado de uma constatação simples. Na verdade, a literatura sobre avaliação destaca a importância de identificar as metas, objetivos e propósitos das políticas antes de iniciar a atividade de avaliação propriamente dita. Essa etapa de elucidação dos critérios que fundamentam determinada política é chamada por FIGUEIREDO e FIGUEIREDO (1986) de avaliação política.

(ARAUJO e LOUREIRO, 2005, p. 1237-1238)

Como lembram esses autores, “toda avaliação de política pública deve ser capaz de responder à seguinte questão básica: a política pública avaliada foi um sucesso ou um fracasso?” Na mesma linha de raciocínio FIGUEIREDO e FIGUEIREDO (1986, p.109) acrescentam: “a noção de sucesso ou fracasso de uma política depende obviamente dos propósitos dessa política e das razões que levaram o analista a avaliar tal política”.

Com relação aos propósitos das políticas, ARAUJO e LOUREIRO, recorrendo novamente a FIGUEIREDO e FIGUEIREDO fazem o seguinte comentário:

Como propósito das políticas, normalmente identificamos: gerar um produto tangível e que possa ser medido; e gerar um efeito ou impacto que altere atitudes, comportamentos e /ou opiniões. Já do lado dos motivos que levam à avaliação, identificamos: razões morais; e razões instrumentais. A razão moral está intimamente ligada a processos de auditoria, seja para garantir que a ordem legal e administrativa esteja sendo respeitada, ou seja, para verificar se princípios de justiça política e social estejam norteando os propósitos da política. As razões instrumentais, por sua vez, referem-se à implementação da política pública, produzindo informações úteis para o acompanhamento de sua execução (Figueiredo e Figueiredo, 1986). (ARAUJO e LOUREIRO, 2005, p.1238)

ARAUJO e LOUREIRO (2005, p.1239) afirmam que “a importância da avaliação extrapola sua capacidade de quantificar resultados. Em uma concepção mais ampla, avaliar políticas públicas significa preocupar-se e comprometer-se com um melhor entendimento do Estado em ação”.

O processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas vem sendo estudado e conceituado por vários pesquisadores.

FARIA (2006, p. 44-45) apresenta a avaliação como “a última etapa do chamado “ciclo das políticas”, definindo-a como: atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes”.

CAVALCANTI define a avaliação da seguinte forma:

A avaliação, de um modo geral, tem sido definida como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e atividades. Nesse sentido, a avaliação se revela como importante mecanismo de gestão, uma vez que fornece informações e subsídios para a tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas, pois possibilita conhecer o que está acontecendo e atuar sobre os fatos de forma a realizar ajustes necessários, economizando-se dessa forma, tempo e recursos, o que eleva a credibilidade das ações públicas.

(www.interfacesdesaberes.fafica.com./seer , CAVALCANTI, 16/10/20hs/2006)

Mas o que é avaliação? É um processo que envolve medição, comparação e tomada de decisão. Deve estabelecer relações causais entre produtos e resultados, entre metas e objetivos que tenham efeitos e determinem impactos, que produzam mudanças de certas realidades.

CASTRO (1989, p.5) aborda que “o processo de avaliação deve ser sistêmico e ter início no momento do planejamento onde são definidos metas, objetivos e indicadores para mensurar os resultados esperados”. Acrescenta, ainda, CASTRO que “o acompanhamento e avaliação devem ser efetuados antes, durante e ao término das atividades, contemplando, inclusive, a realização de visitas in loco, principalmente no caso de envolvimento de grandes volumes de recursos financeiros”.

Este consenso encontra-se em CARVALHO (2006, p.88) quando diz: “é preciso uma concepção totalizante de avaliação que busque apreender a ação desde sua formulação, implementação, execução, resultados e impactos”.

Para a CEPAL (2005, p. 47) avaliar é “medir y analizar el desempeño, a fin de gestionar con mas eficacia los efectos y productos que son los resultados en materia de desarrollo es su objetivo general”.

Para a UNICEF (1990, p.972), “trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultado, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos”. A UNICEF considera ainda que “o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa”.

A avaliação deve estar sempre associada ao planejamento estratégico, estruturado com objetivos definidos, metas qualificadas e quantificadas, deve ser delimitado e realizado de acordo com a possibilidade e a capacidade de cada executor.

Um outro ponto a considerar refere-se à avaliação de políticas sociais. De acordo com o registro de RICO (1998, p. 8), avaliar políticas sociais é importante para: “dar transparência às ações públicas, democratizar o Estado e a sociedade civil; conhecer as políticas e compreender o Estado em ação; melhorar as políticas e a ação do Estado, recomendando, sugerindo modificações na formulação, na implementação e nos resultados”.

CARVALHO (2006, p. 92) se reporta à avaliação no campo social como processo para “realimentar ações buscando aferir resultados e impactos na alteração da qualidade de vida da população beneficiária ou ainda mais precisamente repensar as opções políticas e programáticas”.

Já para MELO (2006, p. 11) “a avaliação 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”.

Dessa forma, para ARAUJO e LOUREIRO (2005, p.1239) “avaliar é processo que pode ser entendido como uma forma de *accountability*, isto é, como um mecanismo de prestação de contas dos governantes, especialmente quando feita ou incentivada pelo próprio poder público”.

Os mesmos autores, ao se referirem à dimensão da avaliação, se valem dos ensinamentos de Spink e dizem:

A dimensão democrática da avaliação toma uma importância muito maior do que simplesmente a de verificar se as metas foram ou não atingidas e seu grau de sucesso. Esta é definida como a dimensão técnica da avaliação que, todavia, serve como uma importante fonte de informação para alimentar a dinâmica da política pública, influenciando a sua reformulação e permitindo o controle sobre a ação governamental por parte da sociedade civil. (ARAUJO e LOUREIRO, 2005, p. 1239)

ARRETCHE (2006, p. 29) coloca que: “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 a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita)”. A autora ainda continua: “Nesse sentido, não existe possibilidade de qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra”. Na mesma

perspectiva ARRETCHE (2006, p, 29-30) aponta que: “qualquer linha e abordagem das políticas públicas, supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais”.

Dessa forma, SPINK (2001, p.14) defende que a avaliação como prática social “precisa ser compreendida, antes de qualquer coisa, como ação a favor de uma cidadania ativa; cidadania esta que engloba todos, incluindo os cidadãos que são gestores de projetos e avaliadores”.

O processo de avaliação, como se observa, possui mecanismos próprios, estabelecidos pelos pesquisadores. Estes concordam que a avaliação sem seus arcabouços metodológicos, compostos por critérios bem definidos, objetivos limitados, metas definidas e realísticas e indicadores precisos, não se consolida nem garante que determinada ação atingiu seu objetivo inicial ou não.

2.1.4. Tipos de Avaliação

Apesar do arcabouço teórico desse assunto ser bastante complexo, é possível encontrar na literatura vários pontos comuns entre os autores.

Como bem coloca SAUL (2006, p.96) “não existe a priori um único ou melhor método de avaliação. Todavia, a opção por uma proposta de avaliação não se reduz a uma escolha ou combinação de métodos e técnicas em função de preferência, familiaridade, ou facilidade do avaliador.”

FARIA destaca a especificidade da avaliação sob três dimensões:

Do ponto de vista metodológico, a avaliação é uma atividade que obtém, combina e compara dados de desempenho com um conjunto de metas escalonadas;

Do ponto de vista de sua finalidade, a avaliação responde a questões sobre a eficácia/efetividade dos programas e, neste sentido, sua tarefa é julgar e informar;

Do ponto de vista de seu papel, a avaliação detecta eventuais falhas e afere os méritos dos programas durante sua elaboração. Neste sentido sua tarefa é formativa, permitindo a correção ou confirmação de rumos. (FARIA, 2006, p.42)

Observa-se um avanço metodológico no campo da avaliação ao se distinguir seus fins de seus papéis. Do ponto de vista de suas finalidades muitos autores classificam a avaliação como somativa, enquanto que do ponto de vista de seu papel, como formativa.

Após analisar as diversas questões relativas ao tema, FARIA classifica os estudos da avaliação em quatro tipos:

O primeiro, conhecido como *ex-ante*, 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.

O segundo inclui atividades destinadas ao acompanhamento e *monitoramento* dos programas. Em geral, esse tipo de avaliação busca a adequação entre o plano e sua execução. Trata-se de avaliar a eficiência. É o fazer certo as coisas, posto que as atividades de monitoramento permitem intervir no processo da execução, corrigindo os rumos cada vez que desvios são detectados. É comum o entendimento que "corrigir rumos" significa interferir apenas no conteúdo do programa. Na maioria das vezes, esta intervenção exige iniciativa, criatividade e busca de soluções alternativas aos entraves surgidos no processo de implementação. Corrigir os rumos, neste caso significa (ou pode significar) modificar cenários jurídico-administrativo, financeiro, organizacional, bem como requalificar os recursos humanos a cargo dos trabalhos.

O terceiro pode ser identificado como avaliação formativa, avaliação de processo ou de eficácia e tem por objetivo fazer as coisas certas. A essência do trabalho do avaliador é acompanhar, observar e testar o "desempenho" do programa para aprimorá-lo. Este acompanhamento inclui o diagnóstico das eventuais falhas dos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, bem como da adequação ao público-alvo e do impacto do programa, aumentando sua adequação aos seus objetivos e metas. A interferência orientada pelos resultados da avaliação, nos casos de avaliação formativa, é direcionada para os aspectos intrínsecos ao Programa. Se a merenda escolar oferecida deixou as crianças obesas, isso pode significar a necessidade de focalizar o programa, oferecendo-o a um público-alvo específico e mais carente.

O quarto conjunto é identificado como avaliação somativa, de resultado, ou *ex-post*. Envolve estudos comparativos entre programas rivais, subsidia a decisão e avalia, principalmente, a maior ou menor efetividade de diferentes "tratamentos" oferecidos ao grupo-alvo. Seu objetivo primordial é permitir a escolha do melhor programa para alcançar as metas de médio e longo prazos. (FARIA, 2006, p.44-45)

A autora chama a atenção para o fato de que na literatura sobre avaliação, os termos eficácia e efetividade, não raro, aparecem como sinônimos. Entretanto, salienta que na tipologia de avaliação por ela referenciada, estes dois termos têm

significados diferentes: “eficácia é uma dimensão do processo de desenvolvimento e implementação do programa, enquanto efetividade é uma dimensão do resultado, *ex-post*, destinada a averiguar o alcance das metas”.

Segundo SULBRANDT, citado por COSTA e CASTANHAR, as experiências de avaliação de programas podem ser agrupadas, para fins analíticos, em três metodologias básicas: avaliação de metas; avaliação de impacto; e avaliação de processos.

a) Avaliação de metas (realização de produção ou produtos)

É o tipo mais tradicional e tem como propósito medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. Metas do programa são os produtos mais imediatos (ou concretos que dele decorrem - pessoas atendidas em centros de saúde; número de leitos hospitalares; número de horas de aula, entre outros).

Essa modalidade de avaliação pressupõe que se atribuam valores a um conjunto de metas, definindo-se o êxito relativo do programa em função do grau em que tais metas tenham sido cumpridas. Trata-se, portanto, de uma avaliação *ex-post facto*, ou seja, requer que o programa (ou uma etapa do mesmo) tenha sido concluído para se poder avaliá-lo.

Entre as principais limitações desse tipo de avaliação, pode-se citar: a dificuldade de especificar as metas de forma precisa; a existência de várias metas; a seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa. (COSTA e CASTANHAR 2003, p.979)

b) Avaliação de impacto (alcance do propósito ou missão)

A avaliação de impacto procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Busca-se verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, como também se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados. O foco desse tipo de estudo é, em síntese, detectar mudanças nas condições de vida de um grupo-alvo ou de uma comunidade, como resultado de um programa e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada.

O problema central a investigar nesse caso é a efetividade do programa e, para conseguir esse intento, se recorre a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido. O objetivo desse tipo de avaliação pode ser definido como sendo o de identificar os efeitos líquidos de uma intervenção social. À semelhança da avaliação de metas, descrita anteriormente, essa abordagem é realizada após o encerramento do programa ou de etapas do mesmo.

(COSTA e CASTANHAR 2003, p. 980)

c) Avaliação de processos

Essa modalidade de avaliação investiga de forma sistemática o desenvolvimento de programas sociais com o propósito de: medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos.

Seu objetivo é detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades. Assim, o uso adequado das informações produzidas durante o desenvolvimento do programa permite introduzir mudanças no seu conteúdo durante a própria execução. Ao contrário, portanto, dos enfoques anteriores, essa modalidade de avaliação se realiza simultaneamente com o desenvolvimento do programa, sendo também chamada de avaliação formativa.

Sua aplicação requer, todavia, que se possa desenhar os fluxos e processos de programa. Além disso, pressupõe a existência de um adequado sistema de informações gerenciais, que serviram de base ao trabalho dos gestores e dos avaliadores na época oportuna.

(COSTA e CASTANHAR 2003, p. 980)

Encontra-se em CUNHA, citando COHEN e FRANCO e ainda COTTA, uma sistemática que classifica os tipos de avaliação levando em consideração: o agente que as realiza; a natureza da avaliação; e o momento em que ela ocorre.

a) Considerando o agente que realiza a avaliação, esta é dividida em avaliação externa, avaliação interna, avaliação mista e avaliação participativa:

Avaliação externa - realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa, em geral com experiência neste tipo de atividade. Entre as vantagens desta avaliação podem ser citadas a isenção e objetividade dos avaliadores externos, que não estão diretamente implicados com o processo, além da possibilidade de comparação dos resultados obtidos com os de outros programas similares já analisados. Por outro lado, o acesso aos dados necessários torna-se mais difícil e os que vão ter seu trabalho avaliado podem se colocar em posição defensiva, fornecendo informações parciais e minimizando o efeito de melhoria dos programas. Alega-se, também, que o conhecimento da metodologia de avaliação pode não substituir o conhecimento sobre as especificidades do programa, e que não existe uma única metodologia aplicável a todos os casos.

Avaliação interna - realizada dentro da instituição responsável, com maior colaboração das pessoas que participam do programa. Citam-se como vantagens a eliminação da resistência natural a um avaliador externo, a possibilidade de reflexão e aprendizagem e compreensão sobre a atividade realizada dentro da instituição.

Mas pode-se perder muito em objetividade, já que os que julgam estão, também, envolvidos, tendo formulado e executado o programa. Se a avaliação for realizada internamente à instituição, mas por pessoas que não participam do programa, na tentativa de diminuir a subjetividade, a situação torna-se análoga à do avaliador externo.

Avaliação mista - procura combinar os tipos de avaliação anteriores, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado, na tentativa de manter as vantagens e superar as desvantagens das avaliações apresentadas acima.

Avaliação participativa - usada principalmente para pequenos projetos, prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos. (www.spc.rs.gov.br/upload/avaliacao, CUNHA, 2006, p. 9-10).

b) Quanto à sua natureza, a avaliação é classificada em avaliação formativa e avaliação somativa:

Avaliações formativas - estão relacionadas à formação do programa. Adotadas durante a implementação, são voltadas para a análise e produção de informação sobre as etapas de implementação. Geram informações para os que estão diretamente envolvidos com o programa, com o objetivo de fornecer elementos para a realização de correções de procedimentos para melhorar o programa.

Avaliações somativas - estão relacionadas à análise e produção de informações sobre etapas posteriores.

São realizadas quando o programa está sendo implementado há algum tempo ou após a sua implementação, para verificar a sua efetividade e fazer o julgamento do seu valor geral.

(www.spc.rs.gov.br/upload/avaliacao , CUNHA, 2006, p.10)

c) No que concerne ao momento em que a avaliação é realizada, pode ser avaliação *ex-ante* e avaliação *ex-post*:

Avaliação *ex-ante* - realizada ao começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementar ou não o programa, e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. O elemento central da avaliação *ex-ante* é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos. Para esta avaliação podem ser utilizadas as técnicas de Análise Custo-Benefício e Análise Custo-Efetividade, mais afeita aos programas sociais.

Avaliação *ex-post* - realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Neste tipo de avaliação julga-se, quando um programa está em execução, se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento e, se a resposta for positiva, se deve manter a formulação original ou sofrer modificações. Quando o programa já foi concluído, julga-se a pertinência do uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não. A avaliação *ex-post* é a mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior aplicação. (www.spc.rs.gov.br/upload/avaliacao , CUNHA, 2006, p.11)

Continuando ainda com as opiniões de COHEN e FRANCO e também de COTTA, citados por CUNHA, é possível distinguir dois enfoques, segundo os tipos de problemas ou perguntas que as avaliações respondem: avaliação de processos e avaliação de impactos e resultados:

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

Avaliação de impactos ou resultados - tem objetivos mais ambiciosos, respondendo se o programa funcionou ou não. Procura verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após sua implementação. Serve de suporte para decisão sobre política, como continuação do programa e formulação de outros. É a avaliação mais complexa, pois envolve o julgamento sobre hipóteses, tais como: (1) Uma solução se aplica a outras realidades, ou apenas a determinado contexto? (2) As mudanças

observadas na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores? (3) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa? Cotta estabelece uma diferenciação entre avaliação de resultados e avaliação de impacto: "... depende eminentemente do escopo da análise: se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então, trata-se de uma avaliação de resultados; se a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto mais amplo, então, trata-se de uma avaliação de impacto".

(www.spc.rs.gov.br/upload/avaliacao , CUNHA, 2006, p.11-12)

Como se observa, existe uma multiplicidade de metodologias de avaliação e o grande dilema está na focalização. Para CAVALCANTI (2006) "a proposta é a de focalizar os tipos de avaliações que respondem bem aos problemas de formulação e implementação de políticas públicas e programas governamentais, oferecendo subsídios efetivos para a tomada de decisão". Ressalta ainda a autora que "é reconhecido que grande parte dos problemas encontrados se situa na fase de implementação de um programa ou projeto, quando são reveladas as necessidades de ajustes, aperfeiçoamento e mesmo de substituição do programa". Entretanto, CAVALCANTI acrescenta que "é também um consenso que esses problemas têm conexão direta com as demais fases que compõem a política, por ser ela um ciclo, que produz *feed-back* e retroalimenta as demais fases, e não um sistema linear de via única. Portanto, a opção de estudo adotada, além de focar a variável tempo, o momento em que se realiza a avaliação, focaliza também, o funcionamento e o resultado do programa".

Dessa forma, apresenta-se quatro tipos de avaliação: avaliação *ex-ante*; avaliação *ex-post* ou somativa – focada nos resultados; avaliação formativa ou de processos e o monitoramento.

Diante desse quadro, constata-se que a avaliação *ex-ante* está focada na formulação e desenvolvimento de determinado programa, como destaca COHEN e

FRANCO (1993, p.16): "{...} a avaliação *ex-ante* permite escolher a melhor opção dos programas e projetos nos quais se concretizam as políticas”.

Já a avaliação *ex-post* focaliza a relação entre processo, resultados e impacto, comparando os diferentes programas, analisando sua efetividade.

No que tange à variável “resultados”, o relatório do NEPP, de Campinas alerta para a necessidade de se considerar algumas indagações essenciais:

a) que tipos de serviços ou benefícios os beneficiários do programa estão recebendo? b) em que medida os serviços ou benefícios realmente recebidos pelos beneficiários do programa estão de acordo com as intenções originais dos formuladores? c) os beneficiários estão satisfeitos com os resultados atingidos pelo programa? d) os resultados atingidos são compatíveis com os resultados esperados? e) como e porque os programas implementados geram resultados não esperados? (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p. 43)

Quanto à avaliação de processos, a qual tem seu foco voltado para a gestão e funcionamento do programa, constitui numa ferramenta para se corrigir as distorções diagnosticadas. Recorrendo novamente em FARIA (2006, p. 45) este tipo de avaliação tem por objetivo “fazer as coisas certas”.

No que concerne ao monitoramento, nota-se que o foco está na implementação do programa, procurando identificar possível desvio na execução das ações programadas versus executadas.

GARCIA (2001, p.32) o define da seguinte forma: “O monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que corrige ou confirma as ações monitoradas”.

Por outro lado, é bom lembrar, que é comum para os leigos, os termos monitoramento e avaliação serem utilizados como sinônimos. Porém, vários autores chamam a atenção para a diferença que existe entre avaliação e monitoramento ou acompanhamento. CUNHA (2006, p.12) destaca que: “enquanto o acompanhamento

ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum tempo depois, após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos”.

De acordo com estas definições, a autora acrescenta também, que os processos de monitoramento e avaliação são complementares, destacando que “{...} a avaliação vai além, na medida em que realiza a verificação de que o plano originalmente traçado está efetivamente alcançando as transformações que pretendia, subsidiando a definição de políticas públicas. Mas a avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe, a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas”.

Descrevendo como “*monstruo*”, a avaliação, MOKATE chama a atenção para o fato de que se reconhece a importância da avaliação e que a mesma não se converteu em processo indispensável que faça parte do processo de gestão. Quando se fala em avaliação conclui-se que é a parte final de um determinado processo, porém a autora diz que existe uma diferença entre avaliação e monitoramento:

en la práctica del análisis de políticas, programas y proyectos, se ha distinguido en la “evaluación de procesos”, frecuentemente denominada el “monitoreo”. El monitoreo hace un seguimiento de las acciones de la iniciativa que se evalúa y los productos de dichas acciones. La UNICEF (1991) define el monitoreo como “un seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución”. EL BID (1997) agrega que el monitoreo “ busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos...”. El propósito del monitoreo consiste en detectar de manera oportuna las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución, con tal hacer ajustes para una óptima gestión de las iniciativas “para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía”. (MOKATE, 2002, p. 93).

Já a avaliação de objetivos ou resultados para a UNICEF, citada por MOKATE (2002, p 94) é "un proceso que procura determinar periódicamente y de manera sistemática y objetiva, la relevância, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto o programa, a la luz de sus objetivos".

Diante de todas estas teorias aqui apresentadas, contemplando os diferentes tipos de avaliações, cabe trazer as considerações de FIGUEIREDO & FIGUEIREDO citados por CASTRO:

o que importa na avaliação é "o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda avaliação: a política ou programa social sobre observação foi um sucesso ou um fracasso" sob este prisma, os autores destacam que a pesquisa de avaliação de políticas deve analisar "os propósitos" da política ou programa examinado, ou seja, quais os produtos e / ou impactos gerados por determinadas decisões governamentais, e as razões (morais ou instrumentais) que motivam sua avaliação.

(www.unicamp.nepp.gov.br , CASTRO, 1989, p.5-7, 18hs/09/09/2006)

Finalizando, pode-se concluir que os diversos tipos de avaliação apresentados permitem a escolha de mecanismos que possibilitam acompanhar e medir os programas ou ações governamentais, porém, mais do que isso é necessário saber o que fazer e como aplicar os resultados obtidos de forma que os administradores e gestores públicos conjuguem as ações governamentais com as ações políticas.

2.1.5. Critérios de Avaliação

Assim como nos tipos de avaliação, os estudiosos apontam neste tema uma variedade de critérios que consistem na definição de medidas com vistas à aferição do resultado obtido em determinada ação.

Dada à multiplicidade de conceitos aplicáveis à matéria é importante trazer a posição de COSTA & CASTANHAR:

Se a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas é necessário definir medidas para a aferição do resultado obtido. Elas são denominadas de critérios de avaliação e nesse ponto se encerra o consenso sobre os aspectos conceituais e metodológicos no campo da avaliação de programas ou políticas públicas, dando lugar ao que se poderia chamar de um autêntico e emaranhado conceitual, que representa um obstáculo ao uso mais freqüente desta ferramenta gerencial no setor público. (COSTA & CASTANHAR, 2003, p.973)

Segundo esses autores “embora se associe normalmente a avaliação de desempenho à mensuração de eficiência na gestão de programas públicos, este não é evidentemente, o único e, eventualmente, nem o mais importante critério a ser usado na avaliação”. Ressaltam ainda que “a lista dos critérios que podem ser utilizados é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação”. Para os autores, no manual da UNICEF encontram-se os critérios mais comuns, que são:

eficiência - termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo-benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa; eficácia - medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas; impacto (ou efetividade) - indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que se interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais; Sustentabilidade - mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término; análise custo-efetividade - similar à idéia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade / projeto que atenda os objetivos com o menor custo; satisfação do beneficiário - avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa; equidade - procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário. (COSTA E CASTANHAR 2003, p.973).

Em BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA (2000, p.61) encontra-se como critérios analíticos básicos de avaliação os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade que “funcionam, ao mesmo tempo, como medidores gerais de avaliação das ações de planejamento e execução e dos resultados alcançados pela política”.

Para CAVALCANTI (2006) “os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade são comumente usados quando se fala em resultados de políticas públicas, pois procuram traduzir a avaliação do desenvolvimento e execução da política como um todo”. Na visão da autora “a eficiência de uma política pública refere-se à otimização dos recursos utilizados, ou seja, o melhor resultado possível com os recursos disponíveis”.

Nesse aspecto, COTTA (1998, p.114) afirma que “o conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Quando ambos podem ser traduzidos em unidades monetárias, recorre-se à análise custo-benefício (ACB) que, grosso modo, pretende verificar se os benefícios líquidos do projeto excedem seus custos operacionais”.

Já para COHEN e FRANCO (1999, p.104) “eficiência pode ser definida como a relação existente entre os produtos e os custos dos insumos”.

Para BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA (2000, p.61-62) “a eficiência diz respeito ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e realizado, no sentido de combinar os insumos e os implementos necessários à consecução dos resultados visados”.

Referindo-se ao conceito desses autores, CAVALCANTI faz o seguinte comentário:

Desta forma, esse conceito de eficiência de que Belloni, Magalhães e Souza (2001) tratam, tem relação direta com a avaliação do tipo formativa ou de processo, pois trata de realizar o acompanhamento de ações e tarefas, no que diz respeito ao conteúdo, método e instrumentos inerentes à execução de um programa ou projeto. Trata-se, portanto, de um conceito de extrema relevância no processo de avaliação de políticas públicas, pois possibilita compreender em que medida a otimização dos recursos públicos acontecem – aqui entendidos como os recursos financeiros, materiais e humanos – através da comparação entre metas alcançadas, recursos empreendidos e tempo de execução. Basicamente responde-se aos seguintes questionamentos:

Quanto o programa fez? O quanto de recursos utilizou? E em quanto tempo? Os resultados obtidos revelam a eficiência (fazer mais com menos e em tempo hábil) do programa, especialmente se o mesmo for implementado mais de uma vez, pelo menos!

(www.interfacesdesaberes.fafica.com/seer/, CACAVALCANTI, 16/10/ 2006, 20 hs)

Ainda sob a percepção do conceito da eficiência na avaliação de políticas públicas BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA (2000, p. 64) fazem a seguinte síntese: “em resumo, a eficiência, traduz-se por respostas dadas a questionamentos ou indicadores relativos a necessidades atendidas, recursos utilizados e gestão desenvolvida. A interação entre a política examinada e outras a ela relacionadas, assim como, a não sobreposição de duplicação de esforços são indicadores de eficiência não apenas da política em foco, mas de ações governamentais como um todo”.

No que tange ao conceito de eficácia, na mesma perspectiva de análise, BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA acrescentam: “a eficácia corresponde ao resultado de um processo, entretanto contempla também a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução dos objetivos e metas em um tempo determinado, tendo em vista o plano, programa ou projeto originalmente proposto”. Nesse sentido, CACAVALCANTI (2006) diz que: “A análise e a constatação da eficácia estão associadas à verificação dos indicadores de eficiência. Sendo assim, a maximização dos resultados alcançados de um programa será revelada através da resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia”. Para a autora, portanto, “os conceitos de eficiência e eficácia não são conceitos excludentes, especialmente no caso de avaliação de políticas públicas, em que é de fundamental importância assegurar uma metodologia que envolva a avaliação de planejamento, dos recursos (humanos, materiais e financeiros) e do sistema de gestão”. No entanto, BELLONI,

MAGALHÃES e SOUZA (2000, p.66) enfatizam a importância de tais conceitos estarem inter-relacionados no processo de avaliação de programas ou políticas públicas no que diz respeito aos seus resultados: “Assim, considera-se que o resultado alcançado é a resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia aplicado no desenvolvimento da ação ou política programada”.

COHEN e FRANCO (1999, p. 102) definem: “operacionalmente, a eficácia é o grau em que se alcança os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos aplicados”.

Quanto ao conceito de efetividade BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA (2000, p. 67) se reportam “como um critério de avaliação que procura dar conta dos resultados, tanto econômicos quanto sociais da política pública”. Acrescentam ainda: “a efetividade é o conceito que revela em que medida a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos”.

Já para CAVALCANTI (2006) “trata-se de uma avaliação de impactos, pois, ao contrário da avaliação de resultados, que procura investigar os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, ela procura diagnosticar os reflexos desta mesma intervenção no contexto maior”.

Em COTTA (1998, p. 115), encontram-se alguns pré-requisitos que a autora considera relevantes: “a) os objetivos da intervenção devem estar definidos de maneira a permitir a identificação de metas mensuráveis; b) sua implementação deve ter ocorrido de maneira minimamente satisfatória, pois, caso contrário, não faria sentido tentar aferir impacto”.

COHEN e FRANCO (2004, p.107) definem assim a efetividade: “É a relação entre os resultados e o objetivo. É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos”.

Em sua obra, ARRETCHE recorre a Figueiredo e Figueiredo para fundamentar as definições e delimitações dos critérios de avaliação, aos quais ela conceitua como:

Sobre a avaliação de efetividade entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos.

Por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (Figueiredo & Figueiredo, 1986). Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. A avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isso porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada. Na verdade, o avaliador estabelece “uma equação entre metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, as relaciona às metas alcançadas e, deste modo, conclui pelo sucesso ou fracasso da política”. Nesse tipo de avaliação, a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas.

Sobre a avaliação de eficiência entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (Figueiredo e Figueiredo, 1986).

Penso que a avaliação da eficiência é possivelmente hoje a mais necessária e a mais urgente de ser desenvolvida. E, na verdade tem sido feito um grande esforço de sofisticação dos métodos de avaliação de eficiência nos anos mais recentes. Isso tem ocorrido sob o impulso de vários fatores. (ARRETCHE, 2006, p.31)

Nesta perspectiva de análise, vale a pena trazer novamente as considerações de CAVALCANTI no que se refere aos conceitos de eficácia e efetividade:

Muitos autores tratam o conceito de eficácia e efetividade de forma igual, mas é prudente, quando se trata de avaliação de políticas públicas, fazer certa distinção. Sendo assim, a eficácia é uma dimensão do processo de desenvolvimento e implementação do programa. Neste caso, o modelo de avaliação indicado é o de resultados, uma vez que visa aferir resultados “intermediários” (até o final do programa).

A efetividade aponta outra dimensão do resultado – os finais, *ex-post* -, tem a ver com os resultados mais abrangentes da política junto aos setores visados. Neste caso, o tipo de avaliação adequada é a avaliação de impactos, já que procura traduzir os impactos do programa no contexto mais amplo, (econômico, político e social), objetivando a melhoria da qualidade de vida.

(www.interfacesdesaberes.fafica.com/seer/ , CAVALCANTI, 16/10/ 2006, 20 hs)

Deste modo, através de um aprofundamento teórico sobre esta temática, constatou-se que a aplicação desses critérios de avaliação requer formas específicas de operacionalização – conhecidas como indicadores – para o adequado desenvolvimento da análise.

CORE (2001, p.33-34), apontando a enorme dificuldade na escolha de indicadores representantes da realidade dos problemas ressalta: "Mesmo em condições de normalidade, é bom lembrar que a determinação de indicadores é sempre tarefa complexa, com significativo viés acadêmico, e, como é fundamental para a avaliação da ação pública, constitui-se, às vezes, em uma escolha politicamente delicada. Assumir compromisso de resultado em um contexto de elevada incerteza em que o governo é apenas parte da solução, é sempre uma decisão difícil".

Em BOZZI também encontramos um alerta pela escolha de indicadores:

Pero la evaluación de la gestión pública no es tarea fácil. Por um lado, muchos aspectos del accionar público son intangibles, simbólicos o puramente conceptuales, y por tanto, es difícil encontrar indicadores adecuados para medirlos. Por ejemplo, el sector público debe equilibrar múltiple objetivos (eficiencia, equidad, estabilidad, crecimiento, transparencia, democracia) e intermediar intereses de diversos actores que compiten por lograr éstos com recursos generalmente escasos. (BOZZI, 2002, p.34)

FAGNANI (2000, p. 121-123) coloca que é importante estabelecer indicadores sobre financiamentos e gastos dada a experiência brasileira, segundo ele, de "subdesenvolvimento do país". Aponta três indicadores: "A direção do gasto social, a magnitude do gasto social, a natureza das fontes de financiamento". Diz ainda "os indicadores que apresentamos são, em síntese, valiosos para aferir a veracidade do discurso político".

No processo de implementação das ações poderão ser utilizados muitos indicadores que atendam os objetivos específicos de cada ação, pois os indicadores

devem refletir a realidade mostrando quais as necessidades e se demandam por mudanças.

JANUSSI, citado por CUNHA, destaca algumas classificações de indicadores importantes para a análise e formulação de políticas:

Quanto à natureza do fenômeno indicado: o indicador-insumo é a medida dos recursos - humanos, financeiros, equipamentos, etc. - alocados para o programa; o indicador-produto serve para mensurar os resultados efetivos das políticas; e os indicadores-processo são indicadores intermediários de esforço operacional para a obtenção dos resultados. Quanto à temporalidade: o indicador de estoque é a medida em um momento específico; já o indicador de performance ou fluxo procura medir mudanças ocorridas entre dois momentos distintos. Quanto à avaliação de programas: indicadores de eficiência dos meios e recursos empregados; indicadores da eficácia no cumprimento das metas; e indicadores da efetividade social do programa, isto é, de seus efeitos.

(www.spc.rs.gov.br/upload/avaliacao , CUNHA, 2006, p. 9)

Em GARCIA, encontram-se alguns tipos de indicadores:

1-Sobre os Problemas

- Indicadores do Problema
- Indicadores das Causas Críticas
- Indicadores das Conseqüências do Problema

2-Sobre os Atores Pertinentes ao Problema

- Indicador de Interesse
- Indicador de Motivação
- Indicador de Recursos Controlados

3-De Execução

- Indicadores de Recursos (financeiros, humanos, materiais, etc)
- Indicador de Eficiência (intermediária e terminal)
- Indicador de Eficácia (intermediária e terminal)
- Indicador de Oportunidade (cronograma de execução)
- Indicador de Execução Orçamentária

4-De Contexto

- Indicadores referentes às variáveis relevantes para o sucesso do programa e que estão fora da capacidade de predição e controle do gerente/ator.

5-De Resultados

- Indicadores Sintéticos que evidenciam as transformações produzidas na realidade social (sobre o público alvo) por conta da execução do programa.

(GARCIA, 2001, p. 37)

Dentro dos processos de avaliação, o indicador constitui uma variável, característica ou atributo de estrutura, processo ou resultado, capaz de sintetizar e ou representar e ou dar maior significado ao que se quer avaliar. Para a escolha dos indicadores mais apropriados algumas perguntas devem ser respondidas. Estas

podem, por exemplo, ser em relação a se os objetivos estão sendo atingidos, se o que está se fazendo é satisfatório ou deve ser feito de maneira diferente, se as informações que se dispõem são suficientes para o melhor conhecimento da situação problema.

ROB VOS, citado por COSTA e CASTANHAR, classifica os indicadores em três categorias: de resultado, de insumo e de acesso.

Os indicadores de resultado refletem os níveis de satisfação de necessidades básicas alcançados. São também denominados de indicadores de nível de vida. Por exemplo: esperança de vida, mortalidade infantil, grau de alfabetização, níveis de educação e nutrição entre outros.

Os indicadores de insumo se referem aos meios (recursos) disponíveis para se obter um determinado padrão de vida. Esses meios para atender necessidades básicas distintas podem incluir, por exemplo, no campo da nutrição, a renda e a disponibilidade de alimentos; no campo da saúde, a disponibilidade de água potável, de centros e saúde e o número de médicos por habitantes e; na área da educação, o número de escolas e de professores por aluno.

Já os indicadores de acesso identificam os determinantes que permitem tornar efetiva (e em que grau) a utilização de recursos disponíveis para atender determinadas necessidades básicas. Para fins de avaliação de políticas e programas sociais esse terceiro tipo de indicadores é particularmente relevante. (COSTA e CASTANHAR, 2003, p. 974)

Segundo RUA (2006) “indicadores não são simplesmente dados, mas uma balança que nos permite “pesar” os dados ou uma régua, que nos permite “ aferir” os dados em termos de qualidade, resultado, impacto, etc, dos processos e dos objetivos dos eventos”. RUA, ainda complementa: “os indicadores são medidas, ou seja, são uma atribuição de números a objetos, acontecimentos, ou situações, de acordo com certas regras. Enquanto medidas, os indicadores referem-se às informações que, em termos conceituais são mensuráveis”.

Portanto, frente a todas essas considerações dos estudiosos verifica-se que a escolha dos indicadores é fator de extrema relevância quando o tema for avaliação e como bem alertam ARAUJO e LOUREIRO (2005, p. 142) “indicadores podem ser confundidos com produtos ou representam tão somente instrumento de medida de impacto dos propósitos”.

2.2. ASPECTOS LEGAIS DA AVALIAÇÃO

Planejamento, avaliação e controle, mais do que uma necessidade é uma obrigação legal na administração pública. Constituem-se em funções não somente de fundamental importância para a condução da gestão pública, mas também são obrigações legais impostas pelo Legislativo aos gestores públicos.

Sob esta perspectiva serão apresentados, em termos potencial, os instrumentos de que dispõem os legisladores para intervir no campo das políticas públicas, tais como: Instrumentos Legais de Planejamento; Lei federal nº 4.320/64; Constituição Federal/88; Decreto Federal 2829/98; e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2.1. Instrumentos Legais de Planejamento

Antes da Constituição de 1988, ainda que não fosse uma obrigação constitucional, já era usual no governo federal e na maioria dos estados da federação a prática do planejamento de médio prazo e da elaboração de planos plurianuais.

No entanto, os Planos Plurianuais – PPAs, tal como hoje devem ser obrigatoriamente elaborados, têm seu ponto de partida na nova Constituição Federal, em seu artigo 165, em cujo texto cria os três instrumentos de Planejamento: Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

De acordo com o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de

mandato ao primeiro ano do mandato subsequente. A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com a Lei Orçamentária Anual – LOA. Por isso é considerada como o elemento integrador do PPA e da LOA.

A LDO e a LOA têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA e nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão sob pena de crime de responsabilidade.

As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas se compatíveis com a Lei do PPA (artigos 165, 166 e 167 da CF/88), ou seja, o PPA é concebido com um caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas.

A Constituição de 1988 buscou criar um instrumento que explicitasse as intenções do governo, desse coerência às ações ao longo do tempo e organizasse consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos evidenciando a preocupação constitucional em se criar condições para o exercício regular da avaliação e do controle das ações e, em particular, das despesas públicas.

O controle orçamentário sempre predominou na administração pública no sentido de garantir a observância da legislação, evitando erros e outras práticas irregulares.

2.2.2. Lei Federal nº 4.320/64

A Lei nº 4.320 foi a precursora do processo de planejamento governamental, estabelecendo normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos

orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Com ela, adotou-se o modelo orçamentário padrão e um plano de contas para as três esferas de governo, determinando que as receitas e as despesas de capital deveriam projetar-se trienalmente, ou seja, por dois exercícios além daquele coberto pelo orçamento anual.

Já se estabelecia na Lei Federal nº 4.320/64 dois sistemas de controle da execução orçamentária: o controle interno e o controle externo.

O art 75 dessa Lei estabelece que o controle da execução orçamentária deverá compreender:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

2.2.3. Constituição Federal de 1988

A busca por um melhor controle iniciou-se já na promulgação da Constituição de 1988, ampliando o entendimento da Lei 4.320/64, ao estabelecer em seu art.70, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Nota-se, que além de ampliar o objeto a ser controlado, a Constituição atribuiu ao Congresso Nacional a responsabilidade do controle externo e instituiu o controle interno em todos os poderes. Até então, a exigência do controle interno era

só para o Poder Executivo e, ainda, restrito ao controle da legalidade dos atos apenas.

a) Controle Externo

O Controle Externo na Administração Pública está a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, cujas atribuições estão definidas na Constituição Federal de 1988:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Verifica-se que, de acordo com as atribuições definidas pela Constituição, o controle externo tem o papel de fiscalizador da execução orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública, observando a legalidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e as renúncias de receitas. Está mais voltado para a

fiscalização da formalidade e da legalidade dos atos sem entrar no mérito da avaliação dos resultados.

b) Controle Interno

Como se observa, a implantação do controle interno na Administração Pública é uma exigência constitucional e legal desde a instituição da Lei 4.320/64. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça esta imposição legal aos administradores públicos, ao exigir que os relatórios de Gestão Fiscal devem ser assinados, não só pela autoridade legal competente, mas também pelo responsável do Controle Interno.

O Sistema de Controle Interno, nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) deve ter uma atuação integrada, visando atender ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Constata-se então, que o papel do controle interno vai além da responsabilidade de fiscalizar a legalidade dos atos administrativos, avaliando também os resultados obtidos com o desenvolvimento dos programas. O que se busca com o controle interno é a eficácia organizacional com maior efetividade da ação programática do governo.

A Constituição de 1988 inovou mais uma vez essa matéria, não só porque obrigou os três Poderes a manter o controle interno e não somente o Executivo, como era anteriormente, mas também, e especialmente, porque determinou a realização de avaliações de resultados, isto é, do cumprimento dos objetivos e das

metas constantes dos planos e programas da Administração, segundo os conceitos de eficiência e eficácia.

2.2.4. Decreto Federal 2829/98

Decorrente da necessidade de se criar condições para que o Estado melhorasse o seu desempenho, utilizando instrumentos como a ampliação das parcerias e a apropriação das atividades estratégicas, além do gerenciamento intensivo com foco em resultados, o Decreto Federal 2829, instituído em outubro de 1998, deu a base legal para a elaboração do PPA 2000 – 2003 e ainda se constituiu no principal modelo de gestão pública incorporado aos demais PPAs. O Decreto 2829 instituiu o Plano como instrumento de organização de todas as ações do governo em um conjunto de programas, com objetivos e metas claramente definidos, obedecendo a orientação estratégica do governo. Para cada programa era designado um gerente, comprometido com resultados e com a redução de custos. Determinou-se a obrigatoriedade de avaliação dos programas e do Plano quanto aos resultados físicos e financeiros e também quanto ao grau de satisfação do cidadão em relação aos bens e serviços oferecidos pelo setor público.

2.2.5. Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, é considerada um marco na história das finanças públicas no Brasil, preenchendo importante lacuna para a obtenção do equilíbrio fiscal. O planejamento é o ponto de partida da LRF, estabelecendo novas e importantes funções para a LDO e para a LOA, cuja aprovação está condicionada à participação da população,

inclusive em audiências públicas, o que faz aproximar o governo da sociedade em geral, assegurando assim, maior transparência da ação governamental.

Segundo KHAIR, a LRF apóia-se em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

O planejamento é aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, para a agregação de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para assunção de dívidas, para a realização de operação de crédito, incluindo ARO (Antecipação de Receita Orçamentária), e para concessão de garantias.

A transparência é concretizada com a divulgação ampla, inclusive pela Internet, de quatro novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas: Anexo de metas Fiscais; Anexo de Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Relatório de gestão Fiscal.

O controle é aprimorado pela maior transparência e qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.

A responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da contratação de operações de crédito, inclusive ARO (Antecipação de Receita Orçamentária). Os responsáveis sofrerão as sanções previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal.

(KHAIR, 2002, p. 15 – 16)

Pode-se considerar esses quatro eixos como os propósitos da LRF, com base nos quais essa lei busca atingir um controle mais efetivo das políticas públicas previamente estabelecidas pelo planejamento, assim como da gestão responsável dos recursos financeiros, fazendo cumprir a missão da administração pública dentro dos preceitos morais e éticos que todo cidadão espera.

O art. 59 dessa Lei estabelece que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas da Lei Complementar, com ênfase no que se refere, entre outros, no atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.3. CICLO DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E AVALIAÇÃO

A idéia fundamental aqui é destacar os antecedentes históricos; os princípios e fundamentos que norteiam o novo modelo; as principais restrições; a indicação de ameaças; e o mapeamento das oportunidades.

2.3.1. Antecedentes Históricos

Nas últimas décadas, muitas disfunções surgiram em relação à atuação governamental e ao modelo de planejamento adotado pelo Estado brasileiro, caracterizadas pela crise do Estado Interventor, estabelecida no país, a partir dos anos 30 e reforçada no período de exceção entre 1964 e 1985.

A nova realidade exigiu que se re-avaliasse a forma de atuação do Estado, seu papel frente à sociedade, adotando princípios mais adequados de gestão, que aumentassem a eficiência da ação estatal, sem abandonar, contudo, a eficácia e o papel de coordenação das políticas públicas.

Com o intuito de adequar-se a essa nova conjuntura, o Estado brasileiro, deu início por meio da Constituição de 1988, à revisão de suas formas de planejamento, instituindo a obrigatoriedade da elaboração de Planos Plurianuais – PPAs e a integração entre planejamento e orçamento. Esta intenção constitucional não produziu, entretanto, os impactos esperados e os PPAs elaborados após a nova Constituição não apresentaram mudanças substantivas em relação às formas antigas de planejamento e orçamento que se praticava no país.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado foi aprovado em 1995 pela

Câmara Federal visando uma reforma administrativa e propondo um novo modelo de gerenciamento, de modo a permitir uma maior eficiência do Estado.

A partir de 1998, novos requerimentos constitucionais/legais surgiram, definindo novas metodologias operacionais para o planejamento, orçamento e gestão pública no Brasil, levando a uma nova forma de planejar: o modelo de gestão por programas.

Uma das características do novo modelo é a avaliação anual dos programas e do plano conhecida como avaliação de desempenho, que se constitui em uma das etapas mais importantes do ciclo de gestão.

2.3.2. Princípios e Fundamentos do Novo Modelo

A literatura existente sobre o tema mostra que os principais fundamentos que norteiam o modelo permitem: organizar em programas todas as ações do Governo que resultem em bens ou serviços para atendimento das demandas da sociedade; assegurar que os programas estejam alinhados com a orientação estratégica do governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos; proporcionar a alocação de recursos compatível com os objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas.

Este novo modelo propicia ainda: melhorar o desempenho da gestão da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados; estimular as parcerias com a União, municípios e setor privado para diversificar as fontes e alavancar recursos aos programas, com vistas a ampliar seus resultados; permitir aos gestores a avaliação de desempenho dos programas tendo por base os objetivos e metas especificados no Plano; criar

condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos; oferecer elementos para que as ações de controle interno e externo possam, em termos físicos e financeiros, relacionar a execução dos programas aos resultados da atuação do Governo; explicitar a distribuição regional das metas e gastos do Governo; dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos e aos resultados obtidos.

2.3.3. Principais Restrições

Tanto os processos de formulação quanto os de avaliação de políticas públicas costumam enfrentar vários obstáculos na sua implementação em função de certas peculiaridades das políticas públicas, tais como: as políticas públicas são formuladas por múltiplos atores; as políticas públicas não são claramente explicitadas pelos seus formuladores; as políticas públicas são implementadas por vários agentes e por diferentes ações; as políticas públicas estão em constante mutação sofrendo os efeitos de novas políticas públicas.

Outra dificuldade muito comum diz respeito à natural restrição que os gestores têm em relação à avaliação de sua própria área de responsabilidade.

Embora, no nível da teoria, concordem com as ações de avaliação, na prática buscam sabotá-las de todas as formas possíveis, receando de que as avaliações mostrem os baixos níveis de performance obtidos em suas ações.

As limitações que cercam os atos de quantificação e/ou mensuração de determinada ação tendem a levar as organizações a falar muito e fazer pouco no campo da avaliação das políticas públicas.

Apesar das restrições apontadas, atualmente a função avaliação de políticas públicas tem sido bastante debatida.

WEISS, citado por FARIA, destaca os possíveis fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação:

Existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; Ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; Mudança do pessoal encarregado, quando, por exemplo, os novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes na época do início da avaliação; Eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização encarregada, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; Mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político, que podem tornar impossível para a organização responder à necessidade de mudança revelada pelos avaliadores.

(FARIA, 2005, p. 102)

2.3.4. Identificação de Ameaças

Apesar de ser formalmente reconhecida a importância da avaliação de políticas públicas, o Estado ainda se ressentido de processos sistematizados que auxiliem a gestão da administração pública.

Infelizmente, para muitos gestores a avaliação não é vista como uma ferramenta de gestão, e sim, como uma obrigação, um peso, e até mesmo como uma ameaça, imposta pelos governos e também por organismos financiadores internacionais.

MOKATE, citado por RUA identifica algumas das possíveis ameaças pelas quais a avaliação não seria facilmente integrada ao ciclo da gestão:

Os paradigmas gerenciais dificultam a apropriação da avaliação pelas equipes de gestão, na medida em que focalizam mais as atividades e processos do que os resultados, não valorizando a explicitação de metas e objetivos, e a responsabilização pelo seu alcance; As aplicações convencionais dos processos de monitoramento e avaliação têm se realizado de tal maneira que não têm induzido sua percepção como aliados do processo de gestão, cabendo freqüentemente apenas aos avaliadores externos e assumindo o aspecto de fiscalização, auditoria ou controle, cujos resultados não costumam ser utilizados no processo decisório e gerencial; A complexidade de objetivos e a adoção de estratégias e tecnologias diferenciadas, que não necessariamente conduzem ao mesmo resultado, dificultam a avaliação das intervenções. A sensibilidade dos problemas sociais a múltiplas variáveis faz com que a seleção de estratégias para seu enfrentamento se baseie em hipóteses de relações causais. É particularmente difícil atribuir, através da avaliação, as mudanças

observadas a uma intervenção específica operada sobre um problema, até porque, freqüentemente, os efeitos de algumas intervenções só se evidenciam no longo prazo.

(www.pr.gov.br/sepl/avaliacaogestpubl.doc, RUA, 18/08/20hs/2006)

Um estudo conjunto do IPEA, BID e PNUD retrata, sinteticamente, os aspectos do atual cenário referentes ao acompanhamento e à avaliação de políticas públicas, quais sejam:

Inadequação das metodologias, em sua maior parte, à formulação estratégica; Ausência de sinergia entre a formulação de políticas, desenvolvimento institucional e alocação orçamentária; Fragilidade dos indicadores disponíveis; Desarticulação entre as diversas abordagens setoriais; Baixa ênfase na formulação estratégica; Incipiente participação da sociedade civil no processo de acompanhamento e avaliação; Ausência de retorno dos resultados da avaliação ao processo de gestão; Necessidade de construir as novas abordagens, em termos metodológicos e gerenciais, que decorrem da reforma do Estado; Necessidade de definição e implementação de um sistema nacional de avaliação do setor público; Privilegiar a articulação de estratégias entre os diferentes estados nacionais frente ao imperativo da regionalização; Desenvolvimento de capacitação institucional.

(www.pnud.org.br/projeto/governanca, 15/06/14hs/2006)

2.3.5. Mapeamento de Oportunidades

O processo de avaliação de políticas públicas constitui, por si só, em um eficiente instrumento de transformação e modernização governamental. Representa a força indutora do processo de mudança do paradigma gerencial.

À medida que se avança na implementação do novo modelo de gestão, surgem novos valores e atitudes empreendedoras, características da administração por resultados. Entre os principais avanços, destaca-se a disseminação de práticas de monitoramento na gestão pública, despertando para uma cultura de avaliação, que deve ser permanentemente incentivada, em função dos impactos positivos gerados na gestão e na aprendizagem organizacional, com conseqüente melhoria do desempenho da ação governamental.

Segundo MOKATE, citado por RUA (2006) “sob o ponto de vista da gerência social, as políticas devem ser avaliadas pelo cumprimento de seus objetivos e os

gerentes devem ter incentivos naturais para utilizar informação no acompanhamento de seu desempenho em relação a esses objetivos”. Aponta ainda, quatro desafios prioritários para construir um processo de avaliação aliado à gerência social:

1- A definição de um marco conceitual da intervenção que se pretende avaliar, indicando claramente objetivos, resultados e as supostas relações causais que orientam a intervenção, pois quando não se sabe onde e como se quer chegar, torna-se muito difícil avaliar nosso desempenho.

2- A superação do gap entre o “quantitativo” e o “qualitativo” na definição de metas e objetivos e na própria avaliação, gerando complementariedade e sinergia entre eles.

3- A identificação e pactuação de indicadores e informações relevantes, levando em conta o marco conceitual e as diversas perspectivas e interesses dos atores envolvidos.

4- A definição e manejo efetivo de fluxos da informação gerada pelo processo avaliativo e a introdução de estratégias de incentivos que promovam o uso dessa informação.

(www.pr.gov.br/sepl/avaliacaogestpubl.doc, RUA, 18/08/20hs/2006)

MOKATE, novamente citado por RUA, determina algumas condições para uma cultura gerencial que incorpore o uso efetivo da avaliação ao ciclo de gestão:

Incentivar a flexibilidade e a inovação como mecanismos para assegurar o alcance de objetivos máximos desejados e tolerar o erro para promover ajustes e mudança de opções; Permitir que, dentro da organização, os que têm a informação possam fazer uso dela, inclusive disseminá-la, em função dos objetivos pretendidos; Definir “valores objetivos” e “valores de referência” que facilitem a interpretação da informação; Adotar incentivos organizacionais e gerenciais que favoreçam o uso da informação (premiação ou reconhecimento por mérito ou alcance de resultados); Estabelecer mecanismos de ajustes para realocação de recursos humanos, físicos e financeiros, redefinição de estratégias operativas e modificações nos produtos e serviços para alcançar os objetivos desejados; Vincular os indicadores ou informações com os processos decisórios; Especificar “pontos de decisão”, fixando prazos e “valores objetivo” para alguns indicadores; Comprometer os gestores e suas equipes com o alcance de metas através de pactos e contratos de gestão ou desempenho. (www.pr.gov.br/sepl/avaliacaogestpubl.doc, RUA, 18/08/20hs/2006)

Apesar de a avaliação de desempenho ser uma importante ferramenta para a gestão das intervenções, não existe ainda um consenso sobre como medir esse desempenho, consistindo-se no grande desafio para os estudiosos e pesquisadores do assunto.

2.4. PRÁTICAS EXISTENTES DE AVALIAÇÃO

A fim de fundamentar este tópico, serão vistas algumas experiências internacionais de avaliação, da América Latina e Brasil e também a experiência do Paraná e do município de Curitiba.

2.4.1. Experiências Internacionais

A avaliação como componente de um processo gerencial tem sido praticada em alguns países no bojo de reformas estruturais que procuraram ao longo do tempo estabelecer novas relações entre o poder público e a sociedade, sendo que muitas propostas metodológicas têm sido subsidiadas por órgãos de financiamento internacionais, como BID, CEPAL, CLAD, entre outros.

Um breve panorama será apresentado entre os países pioneiros da Europa, Nova Zelândia e Austrália, Estados Unidos e Canadá.

a) Europa

Estudos mostram que nas décadas de 60 e 70, o processo de avaliação esteve mais ligado ao planejamento e programação com vistas a melhorar a formulação de políticas. Já na década de 80, a avaliação teve ênfase nos resultados e na alocação de recursos orçamentários.

Nos anos 90, a União Européia, preconizadora de políticas institucionalizadas de avaliação, exerceu grande influência nos processos de avaliação de alguns países, em especial, naqueles financiados pela organização. Esse incentivo para a avaliação de políticas públicas foi fundamental, pois serviu como suporte ao estabelecimento e uma cultura de avaliação.

Nota-se que essa cultura de avaliação foi mais adotada por alguns países do que por outros, emergindo nas últimas duas décadas uma nova forma de administração pública – o enfoque gerencial – onde se observa grande ênfase na flexibilidade e a responsabilidade realçada.

No Reino Unido, verifica-se que a modernização da administração pública ocorreu durante a gestão de *Margareth Thatcher*, promovendo a eficiência do setor público. Processos de privatização e criação das Parcerias Público-Privadas foram intensificados. Houve um fortalecimento da função avaliação como instrumento de melhoria do gasto público.

No governo, a avaliação apresenta-se de forma institucionalizada, sendo considerada uma prática relevante. Percebe-se que há uma cultura de avaliação e é ela que dá a orientação efetiva ao governo. As avaliações são feitas por diversos atores do próprio governo, institutos não governamentais e consultorias. São diversos os métodos e práticas adotadas, dependendo do contexto e do objetivo da avaliação. Dentre os principais aspectos pode-se observar que a auditoria de desempenho tem espaço importante. Existe também uma preocupação com a eficiência dos gastos públicos e o foco “no cliente” (beneficiário final das políticas e programas) e na prestação adequada dos serviços. Por outro lado, apesar das oportunidades propiciadas pela avaliação e integração das políticas, dos órgãos e dos vários atores que fazem a avaliação e ainda, a utilização dos resultados das avaliações no processo de tomada de decisão, encontra-se setores no governo que resistem à avaliação.

b) Nova Zelândia e Austrália

Diversos estudos relatam que a Nova Zelândia foi a precursora da moderna administração pública, com a privatização de programas e a focalização nos produtos e resultados em detrimento de processos e orçamento.

KETTL, citado por CUNHA, destaca quatro diferentes estágios identificados na reforma da Nova Zelândia:

(1) de 1978 a 1985, a fase do gerencialismo introduziu a gerência no estilo do setor privado na administração pública; (2) de 1986 a 1991, a fase do mercado trouxe abordagens de livre-mercado à gerência do governo, incluindo contratos, competições e interesse individual; (3) de 1992 a 1996, a fase estratégica tentou introduzir uma visão ampla dos programas do governo, para reduzir a fragmentação que veio da segunda fase; (4) após 1997, a fase de adaptação da capacidade concentrou-se em desenvolver a potencialidade dos recursos humanos, especialmente. (www.scp.rs.gov.br/upload/avaliacao, CUNHA, 2006, p. 18)

Com efeito, observa-se que o objetivo que estava por trás da reforma da Nova Zelândia consistia no aumento da transparência das ações do governo, especificando mais claramente as finalidades dos programas governamentais e divulgando os resultados alcançados. KETTL, novamente citado por CUNHA, (2006, p. 18), lembra que: “no geral, os reformadores tentaram separar a elaboração das políticas da administração das políticas, substituindo as tradicionais autoridade e burocracia de governo pela competição e os incentivos de mercado, tornando transparente os objetivos e os resultados, e dando a gerentes do governo a flexibilidade para determinar como alcançar estes objetivos”.

No caso do processo de reforma da administração pública australiana, onde o governo introduziu a estratégia sistemática de avaliação integrada à gestão e ao planejamento das organizações e dos programas, CUNHA (2006, p. 19) ressalta: “Todos os programas públicos são avaliados a cada três ou cinco anos, e as

principais propostas de políticas públicas incluem um plano de avaliação. Os resultados das avaliações devem ser divulgados ao público”.

Nesse sentido, ALA-HARJA e HELGASON comentam um estudo sobre a influência da avaliação na gestão das políticas públicas na Austrália:

Uma revisão do uso das avaliações na formulação do orçamento de 1994/1995 demonstrou que os resultados das avaliações influenciavam 77% das novas políticas propostas, bem como 65% das opções visando a economia de recursos. Segundo se constatou, a avaliação teve influência sobre as deliberações do primeiro escalão do governo em 68% das propostas consideradas. Trata-se de um aumento significativo comparativamente a orçamentos anteriores, o que em parte reflete o fato de que um grande pacote de propostas, o chamado pacote *Working Nation*, amplamente apoiado em resultados de avaliações, abrangia grande componente de novas propostas de políticas previstas no orçamento.

(ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p. 32)

Um outro ponto considerado pelos autores evidencia que “a posição australiana é a de que as avaliações devem ser conduzidas pelos próprios gerentes dos programas, mas que o processo como um todo deve ser orientado, progressivamente, de forma integrada à gestão de desempenho baseada em bons princípios, que deve ser coordenada por aqueles a quem incumbe a alocação dos recursos”. Finalizam ALA-HARJA e HELGASON que “o Departamento de Finanças desempenha um papel fundamental na coordenação e orientação das avaliações conduzidas pelos diversos departamentos e órgãos do governo, chegando mesmo a participar de algumas avaliações isoladas”.

c) Estados Unidos

A tradição de avaliação dos Estados Unidos é bastante antiga e esta maturidade é praticada nas três esferas da administração pública, isto é, federal, estadual e municipal.

No que concerne às unidades de avaliação nas três esferas de governo, ALA-HARJA e HELGASON destacam:

Em nível federal, essas unidades geralmente estão contidas em departamentos específicos. O *General Accounting Office* (GAO), que assiste o Congresso em suas funções de supervisão do Poder Executivo, visando maior eficácia e responsabilidade na administração, realiza um grande número de procedimentos de auditoria de desempenho e avaliações de programas. Os órgãos responsáveis pela implementação de programas também conduzem, eles próprios, a avaliação de seus programas. Os órgãos do governo devem incluir em seu planejamento estratégico uma descrição das avaliações futuras. Além disso, o Congresso freqüentemente introduz dispositivos legais requerendo a realização de avaliações individuais de larga escala. (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p. 19)

Uma apresentação em seminário sobre experiências internacionais em avaliação realizada pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão conclui-se que nos Estados Unidos a avaliação feita pelo setor público é a mais confiável; o *Government Performance Results Act – GPRA* é o elemento central no processo de gestão de desempenho; a implementação de programas está associada a prática de avaliações; e a associação do orçamento ao desempenho dos programas.

d) Canadá

Na segunda metade da década de 70 a avaliação institucionaliza-se no governo, tendo o *Treasure Board* (Secretaria do Tesouro) como órgão central e uma estrutura que abrange Unidades de Avaliação estabelecidas nos vários Departamentos. A efetividade (resultados) constitui uma atribuição do sistema coordenado pelo *Treasure Board* enquanto que a Auditoria Geral responsabiliza-se por examinar e repassar ao Parlamento análise sobre economia e eficiência das atividades de governo.

Em 1994, numa revisão da política adotada, foi introduzida uma combinação de auditoria interna e avaliação. Entretanto, atualmente essas funções estão separadas e o escopo da avaliação foi ampliado para programas e políticas assim como prática de monitoramento de desempenho foram determinadas. Percebe-se,

então, maior ênfase na avaliação associada à gerência por resultados, com estabelecimento de critérios para introdução da disciplina avaliação na prática gerencial.

A nova política de avaliação do governo canadense estabelece como princípios que: tanto o alcance de resultados como seu relato é responsabilidade dos gerentes públicos; a avaliação rigorosa e objetiva é uma ferramenta importante para auxiliar os gerentes na gestão por resultados; os departamentos, com o auxílio do secretariado do *Treasure Board*, são responsáveis pela garantia do rigor da avaliação.

Os propósitos básicos dessa nova política de avaliação consistem em auxiliar os gerentes a desenhar e melhorar a concepção da política, programas e iniciativas e ainda, fornecer, quando apropriado, a aferição periódica da efetividade da política, dos seus impactos, tanto intencionais como não intencionais, e formas alternativas de alcance dos resultados esperados.

Algumas características do sistema de avaliação canadense podem ser destacadas: um órgão central – TBS – *Treasure Board Secretary*, responsável por estabelecer a política de avaliação; processo descentralizado – todo departamento tem a sua Unidade de Avaliação; o foco da avaliação encontra-se no aprendizado contínuo da gestão, enquanto que o foco da auditoria, na responsabilização; as avaliações não são padronizadas – para cada programa uma estrutura diferente; alto grau de terceirização das avaliações; os órgãos setoriais têm autonomia para definir quais os programas deverão ser avaliados e de que forma, desde que observados os princípios e normas estabelecidos pela Política de Avaliação; as Unidades de Avaliação dos Departamentos contam com pelo menos com 1 ou 2 profissionais de

avaliação, sendo que o chefe em cada Unidade é sempre um avaliador profissional; todo departamento deve elaborar seu Plano de Avaliação, com duração de três anos revisado anualmente; ao final de cada avaliação define-se um Plano de Ação para implementação das recomendações, pactuado entre o Secretário Executivo, o Chefe da Unidade de Avaliação e o gerente responsável pela implementação do programa.

Diante deste contexto, pode-se concluir que o processo de avaliação é bastante descentralizado, onde os gerentes de programas participam e são co-responsáveis pelo processo de avaliação; há uma grande autonomia na definição dos Planos de Avaliação, pelos Departamentos; predominância de cultura de avaliação com a conscientização da necessidade de haver avaliação para auxiliar na tomada de decisão.

2.4.2. América Latina e Brasil

Além do Brasil, países como Argentina, Chile e Colômbia têm se preocupado em adotar práticas mais modernas de administração pública, utilizando sistematicamente indicadores e avaliações de programas e políticas públicas.

Na Argentina, foi criado em 1995, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais – SIEMPRO, financiado pelo Banco Mundial. Este sistema foi implantado em razão do governo argentino e do Banco Mundial terem detectado elevados investimentos na área social, porém com baixa eficiência e efetividade dos programas.

No Chile, ganhou destaque a função avaliação a partir do processo de democratização e de modernização da gestão pública. O Programa de Avaliação de Projetos Governamentais – PAPG, instituído em 1997, está a cargo dos Ministérios

do Planejamento, da Fazenda e da Secretaria Geral da Presidência da República, que atuam de forma integrada e articulada.

Já a Colômbia, em 1991, instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Gestão e Resultados – SINERGA, como uma ferramenta para o acompanhamento e avaliação dos planos nacionais de desenvolvimento. Entretanto, dado a situação política do país, o sistema não passou de uma atividade burocrática.

No Brasil, foi em meados da década de 90 que a função avaliação começa a ser realizada na administração pública federal.

O Programa Brasil em Ação (PPA – 1996 a 1999) pode ser considerado o marco referencial, haja vista que a lei que aprovou este PPA determinou também a elaboração de um relatório de acompanhamento do plano.

Segundo SILVA e COSTA (2002, p. 38), a política estabelecida para o PPA-1996 a 1999 “foi a tentativa mais abrangente de ação de política pública para a viabilização de objetivos estratégicos de modernização do Estado, redução de desequilíbrios espaciais e sociais e inserção competitiva do país”.

A experiência do primeiro relatório no ano de 1997 demonstrou a ausência de indicadores que permitissem a avaliação de desempenho sobre o atingimento das metas pré-estabelecidas.

Com base nestas dificuldades, novas estratégias foram adotadas pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Foram selecionados 42 projetos do PPA para integrarem o Programa Brasil em Ação, cujos projetos foram rigorosamente monitorados durante a sua implementação no sentido de corrigir as distorções caso ocorressem.

O Programa Brasil em Ação serviu como projeto-piloto para o PPA 2000-2003, o “Avança Brasil”, cujo processo de elaboração dos seus programas foi precedido de inúmeras discussões técnicas, principalmente com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

O PPA 2000-2003 – Avança Brasil trouxe grandes inovações metodológicas, dentre elas a estruturação dos programas com seus atributos (objetivos, metas, valores, prazos, público-alvo e indicadores) com vistas ao acompanhamento e avaliação, além de propor a avaliação anual dos resultados alcançados em cada programa.

A forma do processo de avaliação foi estabelecida em três etapas: I- de responsabilidade do gerente, compreendendo a avaliação do programa em termos de resultados, concepção e implementação; II- de responsabilidade dos órgãos setoriais (ministérios), tem por finalidade a avaliação setorial dos resultados dos programas com base na orientação estratégica do governo e nas orientações estratégicas setoriais; III- de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – órgão central de planejamento – que compreende a avaliação do Plano, englobando o cenário macro-econômico, macro-objetivos do Plano e a sua gestão.

Para apoiar todo este ciclo de planejamento, gestão e avaliação dos programas, foi implantado o SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento com a função de agregar os dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, inclusive as informações do monitoramento e de gestão fornecidas pelos responsáveis pela

avaliação (gerentes dos programas, ministérios setoriais e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

Apesar de todo este esforço e do SIGPLAN ser um sistema bem estruturado e de fácil acesso, muitos problemas foram defrontados tais como: falta de processos internos definidos, insuficiência de recursos humanos e, principalmente, falta de treinamento dos recursos humanos existentes.

O estabelecimento de objetivos, metas, custos e, em especial, a definição dos indicadores não foi especificada de forma que possibilitasse uma avaliação dos programas, demonstrando que não é uma tarefa fácil, como bem elucida SILVA (2002, p. 247): “a avaliação de resultados finais relacionados ao conjunto dos programas e macro objetivos de governo consiste em tarefa gigantesca e muito difícil de ser levada a efeito simultaneamente para todos os programas”.

CUNHA (2006, p. 30) salienta que “o pouco tempo dedicado à capacitação não permitiu que o novo modelo de planejamento se consolidasse como uma cultura no governo federal”.

No que concerne à dificuldade dos gerentes de programas, tanto na fase da elaboração quanto na de avaliação do plano, a autora acrescenta que “a introdução do gerente, uma figura nova na estrutura administrativa, exigiria mais tempo para que esses percebessem a natureza do seu papel e pudessem superar a resistência das organizações e diferentes ministérios”.

Dentro deste contexto de dificuldades que permeou o processo de monitoramento e avaliação dos programas do Avança Brasil, a avaliação final do plano foi feita com muita subjetividade. Contudo, CUNHA destaca os benefícios resultantes dessa experiência reforçando o que muitas organizações já aprenderam,

ou seja, mesmo com falhas é preciso começar e que, mesmo mecanismos primários de avaliação podem ser melhor do que a simples ausência de qualquer mecanismo de avaliação de resultados.

Entre os avanços proporcionados pela experiência de avaliação do PPA 2000-2003, citam-se o estímulo à discussão sobre o monitoramento e avaliação a que os técnicos e órgãos envolvidos no processo foram submetidos. Esse fato consistiu-se num importante passo para disseminar a cultura de avaliação na administração pública e para incorporar essas práticas nos processos de tomada de decisão, melhoria da gestão e aprendizagem organizacional, que demandam tempo para consolidação. Da mesma forma, embora o uso das informações tenha sido ainda restrito, a divulgação periódica das informações à sociedade e obrigatoriedade de prestação de contas ao Legislativo foram passos que dificilmente poderão ser retrocedidos.

(www.scp.rs.gov.br/upload/avaliacao, CUNHA, 29/03/07/11:30hs, 2006, p.31)

Com relação ao PPA 2004-2007 – “Brasil, um País de Todos”, foi seguida a mesma metodologia do “Avança Brasil” implementada com a participação da sociedade civil organizada além de consultas públicas aos 26 estados e ao Distrito Federal.

Uma das inovações introduzidas no PPA 2004-2007 foi a implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano – SMA, criado pela Lei nº 10.933, Art. 9º e regulamentado pelo Art. 8º do Decreto nº 5.233, de forma integrada ao modelo de gestão do Plano.

De acordo com o Manual de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2004-2007 (2004, p.15), o SMA tem como função principal assegurar que a avaliação seja parte integrante da gestão dos programas, dando subsídios para a tomada de decisão.

O sistema é formado por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação – CMA e por Unidades de Monitoramento e Avaliação – UMA em cada ministério setorial e secretarias especial.

Conforme estabelecido no Decreto nº 5.233, a CMA tem como atribuição geral elaborar propostas de normas e de procedimentos gerais, relativos ao

monitoramento e à avaliação dos programas do Poder Executivo, bem como oferecer elementos técnicos que orientem os processos de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com vistas ao alcance de resultados.

A Unidade de Monitoramento e Avaliação – UMA é o principal agente do Sistema. Compete à UMA de cada órgão apoiar a elaboração dos planos gerenciais, o monitoramento e a avaliação dos programas.

O trabalho da CMA e das UMA's é o de integrar as várias iniciativas de avaliação e os sistemas de monitoramento, quais sejam: avaliação anual do PPA; avaliação de programas selecionados; avaliação de iniciativa setorial; avaliação de iniciativa não governamental; e avaliação de pactos de concertação.

2.4.3. Paraná

No governo do Estado do Paraná, a adoção de um modelo de Avaliação de Resultados é tarefa institucional da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL, através da Coordenadoria de Análise de Resultados – CAR.

A Coordenadoria de Análise de Resultados (CAR) tem entre suas atribuições: o acompanhamento da execução dos programas de governo, identificando seus níveis de eficiência, eficácia e efetividade; o acompanhamento e a avaliação físico-financeira do Plano Plurianual e do Orçamento Anual, em conjunto com a Coordenação de Orçamento e Programação (COP), bem como a participação no desenvolvimento, implantação e operação de sistemas voltados para tal finalidade; a utilização de indicadores de natureza econômica e social, necessários à avaliação

dos resultados; o desenvolvimento de metodologias que permitam o aperfeiçoamento do processo de análise do desempenho da ação governamental; o estabelecimento de fluxos permanentes de informações com os órgãos e entidades da administração pública estadual, a fim de subsidiar os processos de decisão e de coordenação das atividades governamentais.

Com a finalidade de proporcionar um sistema de informações para auxiliar a aplicação dos recursos públicos, mostrando quais políticas públicas atendem aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, a CAR tem como principais atividades: E-CAR – Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados; PRVE – Intercâmbio Paraná x Venezuela; Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.

O E-CAR – Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados consiste em um sistema de acompanhamento das ações definidas como prioritárias pelo Governador juntamente com os Secretários de Estado, permitindo agilizar as intervenções necessárias para o sucesso dos projetos. Permite um processo de alimentação e retro alimentação. Os Responsáveis Técnicos de cada ação são os interlocutores do Governo nesse acompanhamento, e realizam atualização mensal das informações.

O PRVE – Intercâmbio Paraná x Venezuela é um instrumento gerencial de acompanhamento Missão Paraná x Venezuela, o qual contém o registro das parcerias públicas e privadas celebradas entre o Paraná e a Venezuela.

O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 abrange a metodologia de elaboração; a revisão do apêndice 2 – Metas Físicas e Financeiras; o acompanhamento e monitoramento da execução das ações e produtos.

Este sistema compreende o acompanhamento e a avaliação físico-financeira do Plano Plurianual, mediante a utilização de indicadores de natureza econômica e social, necessários à avaliação dos resultados obtidos pelos órgãos governamentais na execução de seus objetivos.

O modelo de avaliação de resultados proposto tem três níveis básicos de análise: Avaliação por Órgão, Avaliação por Programa e Avaliação Global do Plano Plurianual.

Para cada um dos três níveis obtém-se os indicadores de execução a seguir:

Execução Orçamentário-Financeira: o acompanhamento da execução orçamentário-financeira tem como base o orçamento por fontes de Receitas e Despesas. O relatório leva em consideração a separação programática das despesas quanto à sua Natureza, compreendendo Categoria Econômica, Grupo de Despesa, Modalidade de Aplicação, Elemento e Subelemento de Despesa. O modelo leva em conta a execução orçamentária Programada *versus* Realizada.

Execução Física: o Programa Público compõe-se de Ações, que são compostas de um ou mais Produtos (metas físicas) que geram produtos, obras e serviços para a sociedade. O relatório estrutura-se nos produtos programados no PPA *versus* a execução física dos mesmos ao longo dos anos.

Execução Física e Orçamentário-Financeira: como decorrência da execução física e orçamentário-financeira, obtém-se o índice de execução físico-financeira, que vincula o gasto do recurso à realização da meta física estipulada.

A avaliação global do Plano Plurianual – avaliação do conjunto de programas em relação aos objetivos e diretrizes setoriais e aos macroobjetivos – cabe à

SEPL/CAR, que apóia os Gestores na avaliação do desempenho dos respectivos programas.

Realiza-se também a avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do Governo e do resultado dos Programas, com o objetivo de subsidiar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada exercício.

Os resultados da avaliação, com periodicidade anual são empregados tanto para informar ao núcleo estratégico do Governo sobre a execução do Plano como para orientar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, inclusive com eventuais alterações no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual.

2.4.4 Município de Curitiba

As informações aqui contidas foram retiradas de documento oficial elaborado pela Prefeitura Municipal, denominado: Avaliação das Políticas Públicas Municipais de Curitiba – 1997 a 2004.

O conceito de avaliação adotado pela Prefeitura Municipal de Curitiba é o preconizado pela UNICEF já citado neste trabalho, qual seja: “trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, inferindo aqui as Políticas Públicas, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos”.

Para realizar a avaliação das Políticas Públicas, o município de Curitiba utiliza a Matriz Lógica, que tem a finalidade de ser um documento técnico que considera e reconhece dados, informações e conhecimentos já disponíveis, de consumo gerencial interno ou não, com várias possibilidades de utilização.

Segundo o documento, a estrutura da Matriz Lógica permite evidenciar o contexto e a influência ao qual a Política Pública está inserida, suas áreas de responsabilidade e, definir também os principais parâmetros de mensuração do êxito de uma política pública, apresentado-os de forma sistemática, lógica e sucinta.

A metodologia adotada pela prefeitura municipal de Curitiba sintetizou em uma seqüência de agregação de compromissos (cenários>questão central>opções estratégicas>diferenciais>resultados>destaques), os quais, na sua concepção guardam necessariamente a existência de relações causais.

Ressalta o citado documento que o que deve anteceder à construção da Matriz Lógica é uma análise do tema, e quais as situações/problemas em que se optou por mudar por meio da intervenção governamental, resgatando, para tanto, outros instrumentos (Plano de Governo, PPA, etc) informações e memórias registradas.

A Matriz Lógica está estruturada em duas partes: a primeira consiste na análise dos cenários mundial, nacional e local e a segunda parte apresenta a planilha de avaliação onde estão detalhadas as atividades com seus respectivos resultados e os principais destaques obtidos.

2.5. PRINCIPAIS POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

Neste tópico serão apresentadas a evolução da política de geração de emprego e renda no Brasil e também, as ações do governo do Estado do Paraná que emergem na área do emprego e renda.

2.5.1. No Brasil

No Brasil, as políticas de emprego e renda surgiram na década de 1940 com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC. Após três décadas foi criado o Sistema Nacional de Emprego – SINE, com o objetivo de intermediar a mão-de-obra.

Na década de 80, surgiu o Programa de Pagamento do Seguro Desemprego, com o objetivo de promover a assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado do mercado de trabalho formal. Entretanto, o programa não atingiu grande impacto, em função do baixo valor do benefício e da grande dificuldade em obtê-lo.

Já na década de 90, ocorreu uma grande modificação dessa estrutura até então em vigor, decorrente da organização e da estruturação do Programa Seguro-Desemprego, instituída pela Lei nº 7.998/90, que por meio do Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR, aglutinaria o pagamento do seguro-desemprego à política de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional. O PLANFOR se constitui numa alternativa importante de qualificação profissional, apresentando-se mais flexível, descentralizado e voltado para a demanda. Objetivando melhorar a empregabilidade dos treinandos, bem como a produtividade

da economia em geral, o plano tem como beneficiários trabalhadores desempregados, em risco de desemprego, micro e pequenos empresários, assim como, trabalhadores autônomos.

Nesse contexto, cria-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que passou a receber as contribuições do PIS/PASEP, tornando-se, assim, uma fonte de financiamento das políticas de emprego e renda no país.

A partir da possibilidade de aplicação dos recursos do FAT, o Brasil criou programas de geração de emprego e renda voltados para micros e pequenos empreendedores urbanos e rurais, tais como: Proger Urbano, Proger Rural e Pronaf. Este último voltado para a agricultura familiar.

No Brasil, a Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda é operacionalizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em parceria, dentre outras instituições, com as Secretarias Estaduais do Trabalho e sob orientação de Conselhos de Políticas Públicas correlatas, estruturados nas três esferas de governo.

Considerando que o âmbito de atuação central do Ministério do Trabalho e Emprego e também da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, que, no Estado, reproduz, em sua maior parte, as ações do Ministério, não se relaciona diretamente a questões de natureza macroeconômica, a concepção de Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda se restringe, na prática, à sua dimensão programática, conhecida como: Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda.

O Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda compreende um conjunto de diretrizes, normas, programas, projetos e ações voltadas à inserção, retorno e

permanência dos trabalhadores ao mercado de trabalho, tanto pela via da colocação no emprego formal, como pela via do apoio a outras alternativas de renda, inclusive a remuneração temporária do trabalhador desempregado através do Seguro-Desemprego.

Essas ações são levadas a efeito pelo Ministério do Trabalho e Emprego através de duas Secretarias Nacionais e respectivos Departamentos, sendo suas atribuições partilhadas, dentre outras instituições, com as Secretarias Estaduais do Trabalho.

Correlacionados com essa dimensão, existem dois conselhos responsáveis pela gestão compartilhada dos recursos e programas integrantes do Sistema Público de Emprego: o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, reproduzido, no Estado e nos municípios, por Conselhos Estadual/Municipais do Trabalho, e o Conselho Nacional de Economia Solidária.

Esse aparato institucional operacional e a rede de conselhos correlata denominam-se de Sistema Nacional de Emprego – SINE, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Mas os tempos mudaram. E o mundo do trabalho também. Atualmente, o assalariamento apresenta-se cada vez mais reduzido, dando lugar a outras formas de trabalho que não o vinculado, na linha do microempreendedorismo e da economia solidária.

Diante dessas novas condições, o Sistema Nacional de Emprego – SINE precisa se adequar conceitual e metodologicamente, compreendendo a política pública do trabalho com outras categorias, ampliando o foco tradicional de Sistema

Público de Emprego para Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, incorporando, reconhecendo e valorizando, entre outras, a importância da economia solidária, do microempreendedorismo e do crédito-social facilitado, orientado e assistido, na perspectiva do desenvolvimento local sustentável, como caminho de inclusão social.

Trabalho, emprego e renda constituem, assim, um trinômio que envolve três dimensões distintas, porém complementares, que integram o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda:

Trabalho, entendido, no seu sentido mais abrangente, como direito individual ao livre acesso e exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as exigências legais de formação ou qualificação profissional.

Emprego, como a relação que se consolida em contrato de trabalho caracterizado pela natureza não eventual, subordinação e salário, ou seja, vínculo empregatício.

Renda, auferida pela alienação do produto do trabalho, consubstanciado em bens ou serviços, mediante autogestão ou gestão solidária da própria força de trabalho associado a outros fatores de produção, incluindo também formas de renda obtidas sem o trabalho direto, tais como os rendimentos de aplicações financeiras, previdência social, programas de renda mínima e outras.

Além das relações de trabalho, a Política Pública do Trabalho, Emprego e Renda visa atender o cidadão desempregado e segmentos sociais vulneráveis, procurando possibilitar o acesso à renda através do emprego, sim, mas também o acesso à renda mediante formas de trabalho não vinculado (cooperativas e outras

atividades autogestionárias, trabalho por conta própria e outros) ou, ainda, o acesso à pura renda, mediante ajuda financeira temporária aos trabalhadores de determinadas categorias que, por motivos alheios à sua vontade, encontram-se desprovidos de emprego e de renda que lhes garantam o sustento, seu e de sua família, bem como auxiliá-los na manutenção e busca de um novo emprego.

O desafio da ampliação do foco do Sistema Público de Emprego para Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda já está bastante adiantado, seja no Estado do Paraná, seja em âmbito nacional, sendo amplamente discutido seu novo desenho em congressos nacionais e regionais, desde 2003.

2.5.2. Paraná

A história econômica paranaense não é diferente da formação econômica brasileira. Pelo contrário, é parte dela e reproduz as mesmas características estruturais existentes no Brasil.

Nas diretrizes e linhas de ação do governo Roberto Requião é citado que mais de 2 milhões de paranaenses vivem abaixo da linha da pobreza, isto é, recebem até R\$80,00 por mês, quando empregados, para garantir a sobrevivência. Dois, em cada grupo de 10 paranaenses, não têm acesso àqueles direitos fundamentais. Não são cidadãos no conceito mais simples do termo. Essa realidade ameaça a construção da democracia que toda a sociedade deseja e é inadmissível num Estado tão rico quanto o nosso, com uma natureza tão pródiga e um povo tão trabalhador.

Os paranaenses conhecem a opção preferencial pelos pobres, proclamada pelo governador Roberto Requião em seus discursos, momento em que ele diz que é o único caminho para a reconstrução do Estado.

Considerando que o desemprego apresenta-se como uma das principais causas da pobreza, a política de emprego e renda se constitui no principal instrumento para reduzir os crescentes patamares de desemprego e conseqüentemente reduzir a pobreza.

Com o objetivo de amenizar os problemas decorrentes da incapacidade da economia em gerar por si só, empregos necessários à superação do índice desse problema, o governo busca combater o desemprego com ações cada vez mais voltadas para a área social.

Sabe-se que é por meio de políticas de geração de trabalho, emprego e renda que se promove a inserção social da imensa população excluída dos mecanismos comuns de formação profissional, do acesso ao crédito e do processo de produção de consumo de bens, reduzindo, assim as desigualdades sociais, passo importante na construção de uma sociedade democrática.

Segundo a mensagem do Governador – exercício de 2006 – encaminhada à Assembléia Legislativa do Estado “a política do Estado do Paraná – na complexa área de Geração de Trabalho, Emprego e Renda – é referência nacional”. Nesta mesma mensagem o governo ressalta também que o desafio consiste em superar entraves, especialmente no permanente esforço de aprimoramento e de integração dos programas já implementados; na universalização como meta a tornar acessível esta política pública a todos os cidadãos; no combate incessante à cultura da discriminação que tantos percalços causam aos trabalhadores; no fortalecimento de

políticas públicas locais que privilegiam o cidadão; na difusão de culturas associativas e cooperativas frente ao individualismo exacerbado.

Nesse sentido, para encarar esses desafios faz-se necessário a percepção clara do papel do Estado com organizações públicas capazes de se articular com outras políticas públicas e contar com instrumentos formais de participação e envolvimento da sociedade, em busca dos interesses da massa trabalhadora que demanda políticas públicas de inclusão social pelo trabalho, em face da avassaladora onda comandada pelo mercado, tendente a banalizar a geração e a distribuição de riqueza a partir da força produtiva do trabalho.

Para gerar mais empregos, para incentivar investimentos e aumentar a produção o governo do Estado aplicou a mais ousada política fiscal do país, que serviu de inspiração para o governo federal ao editar a Lei Geral da Microempresa. Dados oficiais do governo mostram que 172 mil micros e pequenas empresas paranaenses são beneficiadas pela isenção do ICMS ou pela redução do imposto, resultando no aumento da longevidade das empresas e na geração de novos empregos.

Programas como a Intermediação de Mão-de-Obra, o Seguro-Desemprego, a Qualificação Profissional e Social e o Microcrédito fazem parte do esforço do governo do Estado, compartilhado com os municípios paranaenses, na busca de integrar políticas públicas capazes de induzir o desenvolvimento a partir de ações estratégicas articuladas com metodologias de planejamento, gestão e avaliação.

O processo de ampliação do foco do Sistema Público de Emprego para Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda já está em curso no Paraná, através do Programa Banco Social, um programa de microcrédito, com recursos do Estado,

levado a efeito pela parceria entre a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, a Agência de Fomento do Paraná S/A, o SEBRAE, as Prefeituras e os Conselhos Municipais do Trabalho. A base operacional do Programa Banco Social está nas Agências do Trabalhador do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, onde atua o agente de crédito, com apoio dos Comitês Municipais de Crédito, formados por conselheiros municipais do trabalho. O Banco Social está presente em quase todos os municípios do Estado (394 dentre os 399 municípios), de modo que, na prática, o Programa Banco Social é um embrião do que virá a ser o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. O desafio, agora, consiste em transformar esse crédito-social, levado pelo Banco Social, já bastante facilitado e orientado, um crédito assistido.

Para tanto, pretende-se implantar, no âmbito do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, um Sistema Integrado de Programas de Geração de Trabalho e Renda, englobando, de forma articulada, ações voltadas ao desenvolvimento local sustentável, ao apoio ao desenvolvimento do microempreendedorismo e à economia solidária, além de focar segmentos sociais específicos, no intuito da inclusão social, tendo o crédito-social como instrumento de apoio.

Verifica-se, anteriormente, que além das diversas medidas de incentivo fiscal do Governo de Estado no sentido de estimular os pequenos e microempreendimentos, a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, no âmbito de atuação programática específica, tem como sua diretriz fundamental o desenvolvimento local sustentável com inclusão social, tendo, para tanto, a geração de trabalho, emprego e renda como um dos importantes instrumentos de natureza estruturante.

Nesse sentido, a SETP (2003, p. 77) se refere a essa política da seguinte forma: "Portanto, num conceito mais amplo a Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda compreende ações de natureza macroeconômica que, pela indução do desenvolvimento da economia, visam, de forma indireta, manter ou gerar postos de trabalho, como também ações dirigidas diretamente a segmentos específicos ou até mesmo a indivíduos que buscam a inserção ou reinserção no mercado de trabalho".

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente estudo – Avaliação de Políticas Públicas – objetivando discutir o fortalecimento da Função Avaliação de Políticas Públicas, focalizando a Política de Geração de Emprego e Renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social está estruturado em duas etapas.

A primeira, embasada em uma revisão de literatura onde conceitos de políticas públicas e de avaliação de políticas públicas, além de todo o escopo que envolveu a reforma gerencial ocorreu por meio de pesquisas em livros, teses, artigos e periódicos especializados sobre o assunto, objeto de estudo, levantando as diversas opiniões dos teóricos para enriquecer a discussão. Também foi verificado o arcabouço legal que instituiu a reforma no Brasil.

Por meio de pesquisa documental e eletrônica, que complementou as informações obtidas na citada revisão identificou-se experiências internacionais e nacionais de práticas de avaliação de políticas públicas, apontando os avanços ocorridos no campo da avaliação e também a possibilidade de utilização dessas experiências de caráter técnico e político.

Houve uma articulação com órgãos das esferas federal, estadual e municipal para identificar seus sistemas de monitoria e avaliação de programas. Junto ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão foi feita uma pesquisa, via internet, para conhecimento da metodologia adotada para avaliação dos programas constantes no Plano Plurianual. Por meio de entrevistas com os responsáveis técnicos da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, bem como,

da Secretaria de Planejamento do Município de Curitiba foi dado a conhecer os sistemas de avaliação e monitoramento dos programas de governo.

No tocante às principais políticas de geração de emprego e renda no Brasil foi feita uma pesquisa, via internet, junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, por meio de suas Secretarias Nacionais e respectivos Departamentos de forma a identificar a evolução dessas políticas, como também, as diretrizes, normas, programas e ações desenvolvidas atualmente.

No âmbito do Estado do Paraná foram consultadas as diretrizes e linhas de ação do governo Roberto Requião, o Plano Plurianual 2004 – 2007 e a Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa do Estado, exercício de 2006. Junto à Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social foi mostrado o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda já em curso no Estado do Paraná.

A segunda etapa, que compreende o estudo de caso no contexto da Política de Geração de Emprego e Renda da SETP, apresentou um problema circunstancial. Em função de reformas administrativas ocorridas no início desse novo governo, a Secretaria ainda encontra-se em processo de reestruturação, o que dificultou, sobremaneira, o acesso às informações necessárias ao desenvolvimento do trabalho.

Dessa forma, para efeitos desse estudo, foi mantida a estrutura organizacional vigente até dezembro de 2006 (entrega do Projeto de Pesquisa), cujas informações foram obtidas, via internet, consultando a legislação de criação e estruturação da Secretaria de Trabalho – Decreto Estadual nº 2485, de 14 de janeiro de 2004.

Mesmo com o contratempo instalado, foi possível efetuar uma pesquisa com aplicação de um questionário aos técnicos da Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda e do CESINE que atuaram nos projetos da estrutura até então existente, abordando aspectos como a situação funcional no Estado, conhecimento gerencial, conhecimento programático, alcance de resultados, gerenciamento dos programas e infra-estrutura disponível.

Paralelamente à aplicação do questionário, conversando com os técnicos foram abordadas questões relacionadas à função monitoramento e avaliação, necessidade de ampliação do quadro funcional e principalmente a reativação dos programas que foram bem sucedidos e que se encontram até o presente momento paralisados.

Entretanto, dado às dificuldades para a obtenção de outras informações necessárias ao estudo, não foi possível realizar a contento o levantamento das informações (metas, indicadores, impactos, etc) para analisar as ações propostas sob o ponto de vista de sua adequação à Política de Geração de Emprego e Renda ao atendimento dos impactos sociais, bem como, do mapeamento dos sistemas de informações e banco de dados gerenciais, documentais existentes.

4. SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, EMPREGO E PROMOÇÃO SOCIAL

A Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social - SETP, criada pela Lei nº 13.986, de 30 de dezembro de 2002, constitui-se em órgão de primeiro nível hierárquico da administração estadual, de natureza substantiva, nos termos da Lei nº 8.485, de 03 de junho de 1987, tendo por finalidade a formulação, a coordenação e a articulação da política estadual de assistência social, bem como a definição de diretrizes, a formulação, a coordenação e a implantação de programas para a política pública do trabalho, emprego e renda no âmbito do Sistema Público de Emprego, nas áreas de: intermediação de mão-de-obra, operacionalização do seguro desemprego, qualificação social e profissional, geração de emprego e renda, relações de trabalho, saúde e segurança no trabalho, geração e divulgação de informações sobre o mercado de trabalho.

O campo de atuação da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social compreende as atividades relacionadas com:

I – a coordenação das ações governamentais e a orientação técnica especializada nas suas áreas de atuação;

II – a valorização do trabalho como fator de desenvolvimento e realização humana;

III – a promoção e o estímulo para a regularização do mercado de trabalho, objetivando especialmente os sistemas geradores de trabalho, emprego e renda;

IV - o relacionamento com organismos que congreguem empregados e empregadores e outros setores organizados da sociedade;

a formulação e a execução da política estadual de formação, aperfeiçoamento e requalificação do trabalhador, em cooperação com entidades públicas e privadas afins, visando à qualificação social e profissional e à elevação da qualidade e da produtividade da força de trabalho;

VI - o estudo para identificação de alternativas de trabalho que considerem os fluxos migratórios;

VII - a colocação de trabalhadores no mercado de trabalho;

VIII - a gerência e a manutenção de um sistema de informações a respeito do mercado de trabalho e sua divulgação;

IX - o apoio técnico à mediação e à conciliação em conflitos coletivos do trabalho;

X - o apoio técnico à organização sindical e popular;

XI - o desenvolvimento de ações de natureza preventivo-educativa no âmbito da saúde e da segurança no trabalho, nos termos das normas de engenharia de segurança e medicina do trabalho;

XII - a prestação de informações sobre a legislação trabalhista aos trabalhadores e empregadores;

XIII - a implementação de programas e projetos de geração de emprego e renda, com foco principalmente nos micro e pequenos empreendimentos, formais e informais, e aos trabalhadores por conta própria, mediante a oferta de crédito diferenciado, assessoria técnica, capacitação técnico-gerencial, apoio à organização associativa, cooperativa, autogestionária e outras iniciativas de economia solidária;

XIV - o desenvolvimento de projetos e de outras iniciativas econômicas capazes de gerar oportunidades de trabalho e renda às categorias específicas,

especialmente as em desvantagem, tais como os jovens em busca do primeiro emprego e adultos acima de 40 anos, as pessoas portadoras de deficiência, os desempregados, os trabalhadores em risco de desemprego, os trabalhadores em atividades sazonais, os artesãos e os trabalhadores por conta própria;

XV - o estudo e a proposição de legislação específica que favoreça o exercício da atividade econômica dos micro e pequenos empreendimentos, individuais ou coletivos, buscando o tratamento tributário diferenciado;

XVI - o gerenciamento das ações de habilitação de trabalhadores desempregados ao seguro desemprego, em articulação sistêmica com os serviços de intermediação de mão-de-obra e com os programas de qualificação social e profissional e de geração de emprego e renda;

XVII - a promoção de ações que visem à redução do desemprego e do subemprego, ao enfrentamento da fome, da miséria, da pobreza e da desigualdade e exclusão social;

XVIII - a coordenação e o desenvolvimento da política estadual de assistência social, conforme os princípios da Lei Orgânica da Assistência Social, do Estatuto da Criança e do Adolescente e das Políticas Nacionais do Idoso e da Pessoa Portadora de Deficiência, visando à promoção, à articulação, ao apoio e à coordenação dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social, destinados à população de baixa renda, abrangendo famílias, crianças e adolescentes, idosos e as pessoas com deficiência;

XIX - a implementação de uma política estadual de assistência social com prioridade nas ações de caráter emancipador, voltadas aos segmentos da população excluídos do acesso aos mínimos sociais, e possibilitando a organização e o

desenvolvimento das comunidades e a criação de condições de melhoria da qualidade de vida;

XX - a promoção e o desenvolvimento de uma política estadual de proteção integral à criança e ao adolescente, ao idoso e à pessoa portadora de deficiência, visando ao atendimento de seus direitos fundamentais e ao seu pleno desenvolvimento, conforme disposto, respectivamente, nas Leis Federais nº 8.069, de 13 de julho de 1990, nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994 e nº 7.853, de 24 de outubro de 1989;

XXI - a formulação e a execução da política de atendimento a adolescentes em conflito com a lei, por lhes ser atribuída a autoria de ato infracional, mediante cumprimento de medidas sócio-educativas;

XXII – a implantação de rede regional desconcentrada de prestação de serviços assistenciais, quando os custos ou ausência de demanda municipal o justificarem;

XXIII – o estímulo à organização, em nível municipal, de estruturas articuladas entre o Poder Executivo Estadual e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e a execução de programas sociais e de projetos de erradicação da pobreza;

XXIV -a coordenação e o gerenciamento do repasse de recursos das diversas esferas governamentais e não-governamentais, destinados à assistência social, garantindo o comando único na área, conforme o disposto no inciso I do art. 5º da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993;

XXV - a definição de estratégias operacionais, visando à integração das políticas setoriais, mediante a execução de programas e projetos articulados que

respondam às demandas dos segmentos populacionais vulnerabilizados ou em situação de risco pessoal e social;

XXVI - a gerência e a manutenção de um sistema público de informações cadastrais a respeito de organizações comunitárias, assistenciais, sindicais e do movimento popular;

XXVII -a realização de estudos e pesquisas, a geração e divulgação de informações, a promoção de um processo de avaliação permanente, subsidiando a tomada de decisões, no âmbito de atuação da Secretaria;

XXIII -o estímulo e o assessoramento técnico continuado à criação, reestruturação, qualificação e manutenção de conselhos, comissões, associações, consórcios regionais ou intermunicipais, nas áreas do trabalho, emprego e renda e da assistência social;

XXIX -o estímulo e o apoio à descentralização e à gestão pública municipal participativa das ações nas áreas do trabalho, emprego e renda e da assistência social;

XXX - o estabelecimento de parcerias com instituições públicas e privadas para a realização de atividades nas áreas de atuação da Secretaria;

XXXI -a qualificação e o aperfeiçoamento social e profissional continuado das equipes técnicas e administrativas atuantes na Secretaria;

XXXII -a captação de recursos necessários ao eficiente desempenho das atribuições da Secretaria;

XXXIII - o estímulo e o apoio a iniciativas públicas e privadas, visando à integração de ações mediante a efetivação de interfaces de programas e projetos afins, em cumprimento das atribuições institucionais nas áreas de atuação da

Secretaria;

XXXIV -a regionalização da sua atuação, bem como a criação dos respectivos mecanismos de controle; e

XXXV -o desempenho de outras atividades correlatas.

Na seqüência, a fim de conhecer melhor a Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social, serão abordados os seguintes itens: missão e visão; princípios e valores; estruturas da Secretaria; estratégias das ações da Secretaria; mapeamento das ações por região; levantamento e tratamento das informações para avaliação; e resultado da análise das políticas implementadas.

4.1. MISSÃO E VISÃO

De acordo com documento emitido pela Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (2003, p.39) ela tem como missão fundamental a formulação, coordenação, articulação, implementação e avaliação, no Estado do Paraná, das políticas públicas da assistência social e do trabalho e emprego, visando ao desenvolvimento econômico sustentável com equidade social e ao enfrentamento da fome, da miséria, da pobreza e demais efeitos da exclusão social, mediante ações sociais protetoras, preventivas, promocionais, inclusivas e geradoras de trabalho, emprego e renda.

4.2. PRINCÍPIOS E VALORES

O Trabalho, Emprego e a Renda são considerados como alavancas, que elevam as condições sociais de uma sociedade. Com trabalho, o cidadão se torna gestor do seu próprio desenvolvimento. Atualmente, o trabalho está mais escasso nos locais onde convencionalmente era encontrado. As oportunidades de emprego e geração de renda existem, mas hoje elas são conseguidas com maior facilidade nas formas alternativas de ação.

Para a Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social, as políticas de trabalho e renda estão voltadas para programas que criem postos de trabalho de maneira solidária, fomentando a criação de associações que propiciam o desenvolvimento local de cada comunidade.

Outra atuação da Secretaria no setor do trabalho consiste em fortalecer as ações do Sistema Público de Emprego que, cada vez mais, busca qualificar mais trabalhadores e negociar maior flexibilidade do empresário que oferece uma vaga de trabalho, para que deixe de existir discriminação por idade, sexo ou necessidades especiais do trabalhador.

Todas as atuações visam a inclusão social, com geração de renda, em todos os setores da sociedade.

A Assistência Social é concebida como uma política social pública que, inserida no tripé da Seguridade Social junto a Saúde e a Previdência, deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

No âmbito da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social essa política social caracteriza-se pela junção das políticas do Trabalho/ Emprego e

da Assistência Social. Essa junção visa a soma de esforços e a otimização dos recursos no sentido da construção de um trabalho intersetorial voltado para a superação da exclusão social, por meio de políticas articuladas de atendimento às situações de vulnerabilidade social e de geração de emprego e renda, através de eixos da proteção especial, da proteção social e do enfrentamento à pobreza.

Por fim, a Assistência Social neste órgão gestor se concretiza através de um conjunto de ações, serviços, programas, projetos e atividades destinadas à garantia do atendimento das necessidades básicas, à garantia de direitos e de condições dignas de vida.

4.3. ESTRUTURA DA SECRETARIA

Neste tópico serão apresentadas as estruturas existentes na Secretaria, que compreendem a estrutura organizacional básica; a estrutura institucional operacional; e a estrutura política de gestão compartilhada.

4.3.1. Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social compreende:

a) Nível de Direção Superior

Secretário de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social

Conselho Estadual do Trabalho – CET;

Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA

Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS

Conselho Estadual dos Direitos do Idoso – CEDI

b) Nível de Atuação Descentralizada

Instituto de Ação Social do Paraná – IASP

c) Nível de Assessoramento

Gabinete do Secretário - GS

Assessoria Técnica – AT

d) Nível de Gerência

Diretor Geral da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social -
DG

Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Emprego -CESINE

Núcleo de Coordenação Estadual da Assistência Social - NUCLEAS

Núcleo de Convênios, Contratos, Locações e Licitações – NCL

Núcleo de Informática e Informações – NII

e) Nível de Atuação Instrumental

Grupo de Planejamento Setorial - GPS

Grupo Financeiro Setorial - GFS

Grupo Administrativo Setorial - GAS

Grupo de Recursos Humanos Setorial – GRHS

f) Nível de Execução Programática

Coordenadoria de Seguro-Desemprego - CSD

Coordenadoria de Intermediação de Mão-de-Obra – CIM

Coordenadoria de Qualificação Profissional - CQP

Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda - CGE

Coordenadoria de Estudos, Pesquisas e Relações de Trabalho - CRT

Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal da Política de Assistência Social - CGM

Coordenadoria de Desenvolvimento Integrado da Política de Assistência Social –
CDI;

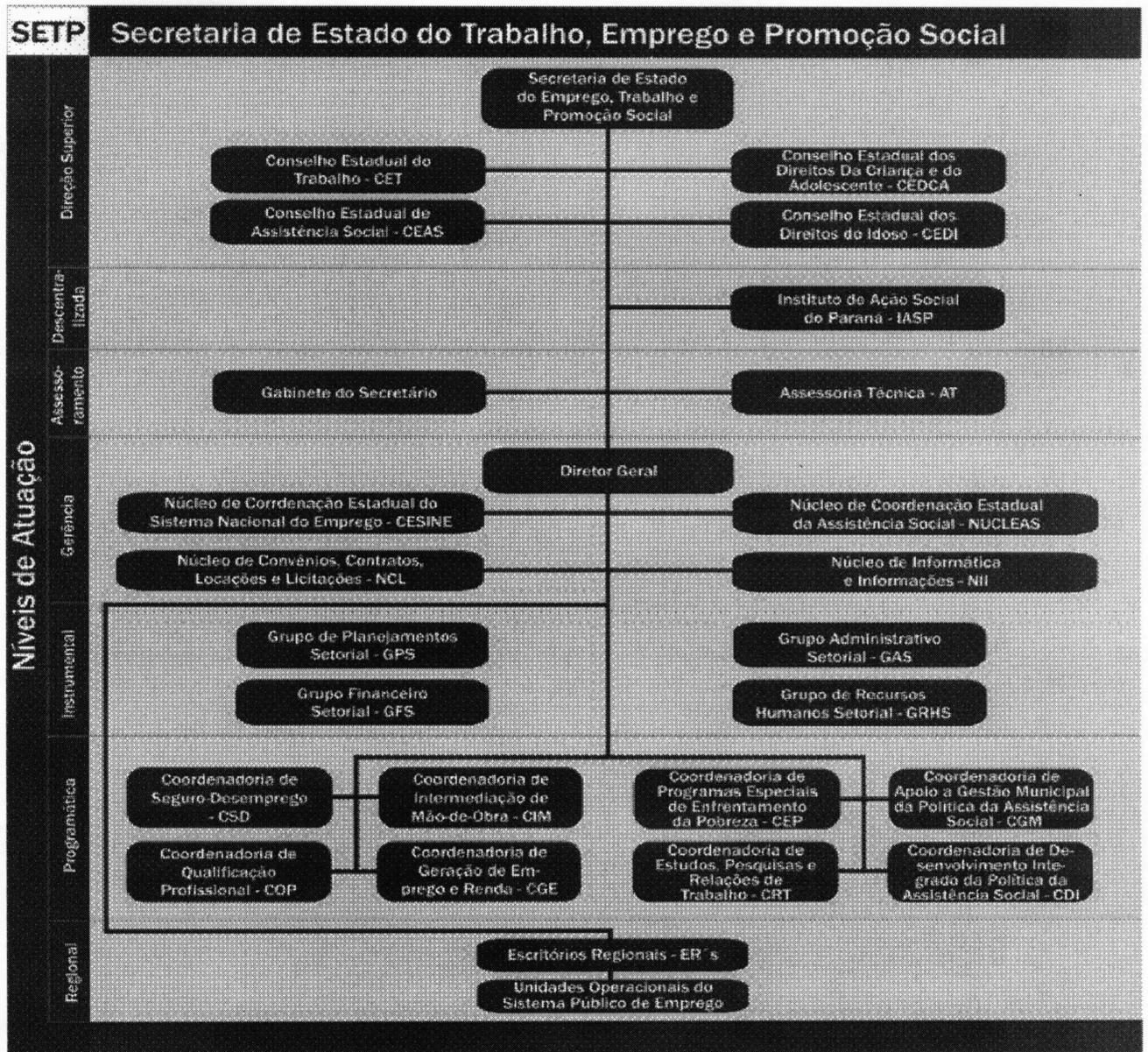
Coordenadoria de Programas Especiais de Enfrentamento da Pobreza – CEP

g) Nível de Atuação Regional;

Escritórios Regionais da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção
Social;

Unidades Operacionais do Sistema Público de Emprego;

Figura 1 – Organograma



Fonte: Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social

4.3.2. Estrutura Institucional Operacional

A operacionalização do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda no Estado do Paraná se espelha na estrutura programática do Ministério do Trabalho e Emprego. A Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, conta, na área do trabalho e emprego, na sua estrutura organizacional, com cinco Coordenadorias e um Núcleo de Coordenação.

a) Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Emprego – CESINE.

O CESINE é responsável, na esfera estadual, pela coordenação geral do Sistema Nacional de Emprego – SINE e a articulação e integração orgânica, no âmbito da Secretaria, dos programas e coordenadorias da área do trabalho e emprego, em interface com a área da assistência social e também na relação com os parceiros, em especial, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT.

b) Coordenadoria de Seguro Desemprego – CSD

Tendo suas ações consolidadas no Programa Seguro Desemprego, é responsável pela habilitação de trabalhadores desempregados ao seguro-desemprego, ao tempo em que atua como um termômetro do movimento do mercado de trabalho, pois, ao habilitar ao seguro-desemprego, conhece os setores que desempregam, os motivos que geram o desemprego e identifica o perfil do trabalhador egresso do mercado de trabalho.

Procura também encaminhar os segurados para colocação no mercado, para qualificação profissional ou ao crédito e orientação empresarial quando o trabalhador tem condições de montar seu negócio próprio.

c) Coordenadoria de Intermediação de Mão-de-Obra – CIM

É responsável pela colocação de trabalhadores no mercado de trabalho, facilitando ao trabalhador o acesso às vagas disponíveis no mercado e ao empregador a possibilidade de obter, com facilidade, trabalhadores com o perfil desejado.

Concomitantemente, ao cadastrar o trabalhador e as vagas ofertadas pelas empresas, identifica o perfil da força de trabalho e conhece a demanda de mão-de-obra local, balizando ações de qualificação profissional.

d) Coordenadoria de Qualificação Profissional – CQP

É responsável pela coordenação dos programas de qualificação, requalificação e aperfeiçoamento profissional e social, oportunizando o acesso e a permanência no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que reduz o risco da perda de emprego.

e) Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda – CGE

A CGE é responsável pela coordenação de programas relacionados com a política de geração de trabalho, emprego e renda, focados no apoio aos pequenos e microempreendimentos, aos trabalhadores por conta própria, às cooperativas populares, associações de produção, empreendimentos autogestionários e demais iniciativas de economia solidária, oferecendo-lhes apoio ao crédito (PROGER,

BANCO SOCIAL, cooperativas de crédito...), assessoria técnica, capacitação técnico-gerencial e apoio à organização.

As ações a cargo da Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda, cuja política é o objeto de estudo desta monografia, são desenvolvidas mediante seis programas, a seguir relacionados: Programa de Estímulo ao Empreender Local; Programa de Apoio ao Empreendedor Popular; Programa Paranaense de Economia Solidária; Programa Banco Social; Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER; Programa Resíduo Zero – Segmento da Pesca.

f) Coordenadoria de Estudos, Pesquisas e Relações de Trabalho – CRT

No que tange ao âmbito do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, a CRT é responsável pela análise do mercado de trabalho, com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED/MTE, da Intermediação de Mão-de-obra, do Seguro-Desemprego e da Formação Profissional, bem como pela qualificação dos conselheiros municipais do trabalho.

4.3.3. Estrutura Política de Gestão Compartilhada

Além da estrutura institucional operacional, o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda conta com uma estrutura política de gestão compartilhada, constituída por Conselhos, nas três esferas de governo.

É papel dos Conselhos do Trabalho/Emprego, nas três esferas de governo, visualizar as potencialidades de desenvolvimento e priorizar as ações de geração de trabalho, emprego e renda para o Estado, região ou município, além de fiscalizar a

correta aplicação dos recursos públicos, em especial, os provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

a) Esfera Federal

Vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego, existem, na esfera federal, dois Conselhos relacionados com o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda: o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT e o Conselho Nacional de Economia Solidária.

b) Esfera Estadual

Na esfera estadual, o Conselho Estadual do Trabalho, criado pelo Decreto Estadual Nº 4.268, de 22/11/94, de caráter permanente e deliberativo, composto, de forma tripartite e paritária, por representantes estaduais de entidades de trabalhadores, empregadores e do poder público, tem por finalidade precípua estabelecer diretrizes e prioridades para as políticas de emprego e relações de trabalho, no âmbito estadual.

c) Esfera Regional

Na esfera regional, poderão ser constituídos, a partir dos Conselhos Municipais do Trabalho, Fóruns Regionais de Conselhos Municipais do Trabalho com o objetivo de debater e deliberar sobre questões de interesse intermunicipal, relacionadas à Política Pública do Trabalho, voltadas tanto ao campo das ações relativas ao Sistema Público de Emprego, como ao campo das relações e condições de trabalho.

Os Fóruns poderão ser flexíveis, no sentido de agregarem municípios conforme o interesse das questões em debate. Esses fóruns intermunicipais, uma

vez consolidados, poderão ser institucionalizados na forma de Conselhos Regionais do Trabalho, também de caráter permanente e deliberativo e de composição tripartite e paritária, com representação de trabalhadores, empregadores e do poder público.

d) Esfera Municipal

Criados por Lei Municipal, os Conselhos Municipais do Trabalho, também denominados Conselhos ou Comissões Municipais de Emprego e Relações de Trabalho, têm, igualmente, caráter permanente e deliberativo e composição tripartite e paritária de representantes de entidades municipais de trabalhadores (sindicatos), empregadores (associações comerciais, industriais e agrícolas, clubes de lojistas, sindicatos patronais) e do poder público (representantes de órgãos do Executivo Municipal).

Considerando a interface entre as políticas públicas setoriais e a necessidade de integrar ou articular as ações, otimizando esforços e recursos, recomenda-se que os Conselhos Municipais do Trabalho se articulem e interajam com os conselhos afins existentes no município, especialmente os conselhos vinculados às Políticas do Trabalho e Emprego e da Assistência Social, podendo constituir Fóruns Municipais de Conselhos de Políticas Públicas.

4.4. ESTRATÉGIAS DAS AÇÕES DA SECRETARIA

Neste tópico serão abordadas as principais diretrizes de governo e as ações desenvolvidas pela Secretaria do Trabalho, pertinentes à área de geração de emprego e renda.

4.4.1. Principais Diretrizes de Governo

O desenvolvimento sustentável e a inclusão social constituem o eixo central, os macro-objetivos sobre os quais se apóia toda a ação governamental através de diferentes políticas de intervenção visando a maior distribuição e melhor redistribuição de renda.

A elaboração de uma proposta de desenvolvimento sustentável e inclusão social para o Paraná necessariamente passa pela definição de linhas de ação que são complementares. Estas linhas procuram articular a ação do Estado na direção da superação dos principais problemas diagnosticados. São elas: 1 – Educação, Inovação e Cultura; 2 – Infra-Estrutura e Meio Ambiente; 3 – Expansão Produtiva; 4 – Emprego, Cidadania e Solidariedade; 5 – Gestão do Estado.

A quarta linha de ação – Emprego, Cidadania e Solidariedade, constitui-se no desdobramento natural das linhas anteriores.

O Programa de Governo na área do Trabalho e Renda objetiva promover a inserção dos trabalhadores desempregados no mercado de trabalho e apoiar o desenvolvimento do empreendedorismo, principalmente junto aos micro-

empresários e trabalhadores por conta própria, visando à geração e auto-empregos, emprego ou renda.

4.4.2. Principais Ações da Secretaria

Para efeitos deste trabalho, serão abordadas apenas as ações da Secretaria pertinentes à Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda.

A Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda - CGE é uma unidade programática da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social - SETP, responsável pelo planejamento, normalização, implantação, coordenação, desenvolvimento e acompanhamento de programas e atividades relacionados com a política de geração de trabalho, emprego e renda, oferecendo apoio ao crédito, assessoria técnica, capacitação técnico-gerencial e apoio à organização associativa a trabalhadores informais, por conta própria, cooperados, associados, autogestionários e micro e pequenos empreendedores.

Dentro das suas atribuições institucionais, a CGE coordena ou interage em programas e atividades relacionados ao crédito, ao apoio ao desenvolvimento do empreendedorismo, à economia solidária, além de programas, ações, medidas voltadas a segmentos específicos, tais como os trabalhadores envolvidos com o tratamento de resíduos sólidos, pesca e outros.

a) Programa Banco Social

O Banco Social é um programa de crédito orientado, destinado a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro tradicional, como os microempreendedores, formais ou informais, os artesãos, os prestadores de

serviços, os micronegócios familiares, agroindústrias artesanais familiares, bem como as associações ou cooperativas constituídas pelos segmentos mencionados, visando a implantação, a modernização, a ampliação e/ou a diversificação de atividades capazes de gerar ou manter trabalho e renda, com base em investimentos de pequeno valor, de forma rápida e desburocratizada.

Diferencia-se do crédito tradicional, não só pelo volume de recursos emprestados, mas, sobretudo, pela tecnologia de crédito empregada, baseada fundamentalmente em empréstimos de curto prazo e de pequeno valor e ascendente.

É operado por Agentes de Crédito, treinados e capacitados, que mantêm relação personalizada com o microempreendedor e a comunidade, realizando visitas à residência e/ou local de trabalho do pretendente, para analisar o negócio, verificar a capacidade de pagamento e, principalmente, prestar acompanhamento e monitoração.

O funcionamento do Banco Social respalda-se em quatro grupos de atores, responsáveis pela operacionalização, infra-estrutura e gestão do Programa, a saber:

Agentes de Crédito, como operadores dos créditos nos municípios. São os instrumentos facilitadores dos procedimentos operacionais necessários à tramitação dos pedidos de crédito, desde a elaboração das propostas até à liberação do crédito e, posteriormente, no acompanhamento da carteira de beneficiários.

Comitês Municipais de Crédito, constituídos, de forma tripartite e paritária, por membros dos Conselhos Municipais do Trabalho, como responsáveis pela homologação (ou não) das propostas de financiamento preparadas pelos Agentes de Crédito.

Parcerias Operacionais, constituídas por: Agência de Fomento do Paraná S/A – AFPR, responsável pela controladoria financeira do programa, ou seja, a concessão e a recuperação do crédito.

Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP, como disponibilizadora da base operacional, nos municípios, junto às Agências do Trabalhador.

Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Paraná – SEBRAE, como encarregado da capacitação dos Agentes de Crédito e dos Comitês Municipais de Crédito e pelo treinamento e assessoria técnica aos usuários, em cooperação com a SETP.

Prefeituras Municipais, como disponibilizadoras dos Agentes de Crédito, como parte do convênio mantido com a SETP para o provimento de pessoal para as Agências do Trabalhador, além do apoio logístico complementar para a atuação do Agente de Crédito no município.

Comitê Gestor, constituído pelas direções dos parceiros (AFPR, SETP e SEBRAE), como responsável pela gestão do Programa, seus ajustes e acompanhamento.

O Banco Social oferece crédito para capital de giro, investimento fixo e investimento misto, nas modalidades individual, solidário ou associado, sendo destinado para aquisição de mercadorias e/ou matérias-primas, máquinas e equipamentos, inclusive à melhoria e/ou ampliação de instalações, desde que destinadas ao negócio.

O valor financiável vai de R\$ 300,00 a R\$ 5.000,00, a 1,5% ao mês, pelo prazo de até 6 meses para capital de giro e 18 meses para investimento. No caso de

pequenas cooperativas, o limite de crédito é de até R\$ 25.000,00, não ultrapassando R\$ 5.000,00 por associado.

b) Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER.

O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) é um conjunto de linhas de crédito destinadas a financiar quem quer iniciar ou investir no crescimento de seu próprio negócio, tanto na área urbana quanto na área rural.

O PROGER Urbano, o PROGER Rural e o PRONAF (destinado ao fortalecimento da agricultura de base familiar), têm por objetivo gerar e manter emprego e renda para a população. Trata-se de um dinheiro originário do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua aplicação obedece às prioridades definidas pelos Conselhos Estadual e Municipais do Trabalho.

O PROGER prevê não só o crédito, mas também a capacitação gerencial do beneficiário, acompanhamento e assistência técnica, ações estas importantes para a permanência do empreendimento no mercado. Os recursos do PROGER destinam-se às pessoas que, hoje, estão trabalhando de maneira informal, em pequenos negócios familiares, como por exemplo as que fazem serviços de marcenaria, fabricam roupas, comidas, doces caseiros, artesanato etc., aos profissionais recém-formados, aos pequenos e miniprodutores rurais, aos pescadores artesanais (com fins comerciais), aos seringueiros que se dediquem à exploração extrativista da seringueira na Região Amazônica, dentre outros; às pequenas e microempresas; às cooperativas e associações de produção, formadas por micro ou pequenos empreendedores, urbanos e rurais.

No Paraná, o PROGER é operado pelo Banco do Brasil S/A, Caixa Econômica Federal e agentes financeiros credenciados pelo BNDES. O Programa

de Geração de Emprego e Renda – PROGER apresenta-se sob três modalidades: URBANO, RURAL e PRONAF, tendo cada modalidade as seguintes características básicas:

O PROGER URBANO tem por finalidade incrementar a política pública de combate ao desemprego, no meio urbano, mediante financiamentos a micro e pequenos empreendedores privados, nos setores formal e informal da economia, com apoio técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE e outras entidades credenciadas, em operações de investimento e capital de giro, que gerem emprego e renda. Tem como público-alvo as pessoas físicas e jurídicas, suas cooperativas e associações de produção, bem como os profissionais liberais, recém-formados, trabalhadores autônomos, prestadores de serviço em geral, artesãos e pequenos e micro negócios familiares. É operado, no Paraná, pelo Banco do Brasil S/A e Caixa Econômica Federal.

O PROGER RURAL tem por finalidade conceder apoio financeiro às atividades agropecuárias, com incremento da atividade produtiva do homem do campo e a conseqüente melhoria na qualidade de vida no meio rural. Destina-se aos pequenos e mini-produtores rurais, inclusive nas atividades pesqueira, extrativa vegetal e de aquicultura, mediante linhas de crédito de investimento e de custeio, de forma individual e coletiva, em operações que gerem emprego e renda. É operado, no Paraná, pelo Banco do Brasil S/A.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar PRONAF – assistência financeira – tem por finalidade conceder apoio financeiro às atividades agropecuárias, que utilizam o emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família. Trata-se de concessão de linha de crédito associada a ações de apoio

de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tais como a verticalização e descentralização da produção e melhoria na infra-estrutura de suporte à expansão do desenvolvimento sócio-econômico da zona rural. O PRONAF é operado no Paraná pelo Banco do Brasil S/A e agentes financeiros credenciados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

c) Programa Paranaense de Economia Solidária

A Economia Solidária compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas populares, associações, empresas autogestionárias, redes de cooperação, complexos cooperativos, entre outros, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário, constituindo-se numa resposta da sociedade civil à crise das relações de trabalho e ao aumento da exclusão social, possuindo as seguintes características:

Autogestão: os trabalhadores associados são os efetivos gestores do processo produtivo e das relações de trabalho.

Democracia interna: os trabalhadores associados participam do processo decisório, no âmbito dos empreendimentos solidários.

Solidariedade e cooperação: a organização do processo produtivo e das relações entre os participantes dos empreendimentos solidários é caracterizada pela solidariedade e pela cooperação, em vez do individualismo competitivo.

Cooperativismo e associativismo: constituem o modelo organizativo e a estrutura jurídica, adequados aos interesses dos trabalhadores dos empreendimentos solidários.

O Programa Paranaense de Economia Solidária visa a promover o desenvolvimento local sustentável e solidário, com inclusão social, estimulando e apoiando a ampliação da oferta de oportunidades de trabalho e renda, mediante o fortalecimento da organização empreendedora associativa, cooperada e autogerida e outras iniciativas de natureza solidária e emancipatória.

Os principais passos para a organização de grupos solidários compreendem:

Pré-incubagem, processo que consiste na sondagem preliminar dos grupos interessados, verificando sua consistência e interesse, bem como a viabilidade econômica da proposta.

Incubagem, processo que consiste na estruturação dos empreendimentos solidários, visando a constituição formal da cooperativa ou equivalente, compreendendo a elaboração e discussão do estatuto, a assembléia de fundação, eleição da diretoria, registros legais etc.

Pós-incubagem, processo que consiste na capacitação de cooperados e dirigentes, gestão do empreendimento, formação de redes para comercialização dos produtos e aquisição de matéria-prima, contabilidade, divisão das sobras, investimentos e ações correlatas, culminando com a desincubagem.

Os grupos sociais, interessados em organizar-se como cooperativas populares, associações de produção, clubes de troca, empresas autogestionárias e outras formas de empreendimentos solidários, devem procurar, no município, a Agência do Trabalhador (SINE) ou, no nível regional, o Escritório Regional da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, ou ainda, no nível central, a Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social.

d) Programa Geração de Empregos

O Programa GerAÇÃO de Empregos, visa a promover o desenvolvimento local sustentável nos municípios do Paraná, favorecendo a criação, o crescimento e a manutenção de micro e pequenos negócios, auxiliando também os já instalados, mediante o apoio técnico, tecnológico, contábil, jurídico, creditício e mercadológico. Identifica as potencialidades existentes nos municípios e os vazios econômicos nos bairros e distritos e, respeitando as vocações econômicas e as cadeias e arranjos produtivos locais, incentivando e apoiando a criação de novos empreendimentos e fortalecendo os já existentes.

A implantação do programa no município compreende, basicamente, os seguintes passos: adesão do Município ao Programa e indicação de agentes municipais; capacitação dos agentes municipais; identificação, pelos agentes municipais, em atuação conjunta com lideranças comunitárias, de vazios econômicos nos bairros e distritos, culminando com a seleção de possíveis futuros empreendedores; realização de Curso de Empreendedorismo e Gestão de Negócios para os empreendedores selecionados, culminando com a elaboração de Planos de Negócios, visando à identificação de empreendimentos viáveis; acompanhamento, pelos agentes municipais, dos empreendimentos apoiados; disponibilização de serviços de apoio aos empreendimentos viáveis: apoio técnico, licença sanitária, qualificação profissional, acesso ao crédito e outros, a serem articulados pelos agentes municipais.

e) Programa Resíduo Zero - Segmento da Pesca

O Programa Resíduo Zero – Segmento da Pesca, levando em conta o potencial da aqüicultura e pesca do Paraná, constitui-se no gerenciamento ambiental com resgate de tecnologias alternativas, visando o aproveitamento de partes não convencionais do pescado, a exemplo da elaboração de farinha (utilização na gastronomia), ração (alimentação animal), adubação orgânica etc, estimulando o setor pesqueiro, desenvolvendo e fortalecendo a cadeia produtiva.

O Programa é coordenado pela Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, em articulação com a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento – SEAB e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA, bem como, com colônias de pescadores artesanais, pesque-pagues etc, prestando aos usuários assessoria técnica e capacitação, visando ao aproveitamento adequado da totalidade dos resíduos da aqüicultura e pesca, contribuindo para a melhoria das condições de vida, trabalho, emprego e renda, além de beneficiar o meio ambiente, no Estado do Paraná, com prioridade para o litoral.

Para ter acesso ao programa, os prefeitos deverão formalizar manifestação de interesse junto ao Escritório Regional da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP, o qual verificará as demandas “in loco” e, se for o caso, as incluirá na programação junto à Coordenadoria de Geração de Emprego e renda da SETP.

4.5. MAPEAMENTO DAS AÇÕES POR REGIÃO

No interior do Estado, a SETP conta com 18 Escritórios Regionais, localizados nas principais cidades-pólos, tendo cada um, sob sua jurisdição, em média, 20 municípios. As cidades-sedes dos escritórios são: Campo Mourão, Cascavel, Cianorte, Cornélio Procopio, Curitiba, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Guarapuava, Irati, Ivaiporã, Jacarezinho, Londrina, Maringá, Paranavaí, Pato Branco, Ponta Grossa, Umuarama e União da Vitória.

Compete às equipes técnicas dos Escritórios Regionais desenvolver o conjunto dos programas da SETP de acordo com sua incidência regional, articulando as parcerias necessárias e tomando as providências técnico-administrativas para a efetiva concretização das ações.

Para consolidar esse processo, a SETP, num esforço gigantesco que a coloca em primeiro lugar no País, fomentou e implantou, na quase totalidade dos municípios paranaenses, os Conselhos Municipais do Trabalho, verdadeiras extensões do Conselho Estadual do Trabalho, que definem as prioridades localizadas e são os catalizadores para o desenvolvimento integrado município/região.

4.6. LEVANTAMENTO E TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES PARA AVALIAÇÃO

Para atingir os objetivos propostos neste trabalho, promoveu-se junto à SETP o levantamento das informações necessárias de modo a fornecer os dados para análise dos resultados das ações da citada Secretaria. Além de várias entrevistas com técnicos da área foi realizada uma pesquisa de campo, utilizando-se de questionário com questões diretas fechadas, dirigidas especialmente aos servidores da Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda e do CESINE. Como uma amostra que permitisse identificar a existência ou não de um sistema de monitoramento e avaliação de programas, os questionários foram entregues aos servidores e 100% dos questionários retornaram totalmente preenchidos. A pesquisa abordou aspectos como: situação funcional no Estado; conhecimento gerencial; conhecimento programático; alcance de resultados; gerenciamento dos programas; e infra-estrutura disponível, cujos resultados do levantamento e tratamento das informações serão apresentados graficamente e comentados na seqüência.

4.6.1. Situação Funcional no Estado

Com o intuito de conhecer o perfil funcional dos entrevistados este tópico abordará os seguintes itens: faixa etária; perfil da formação acadêmica; vínculo empregatício; tempo de serviço público; e tempo de serviço na área do trabalho e emprego.

Gráfico 1 – Faixa Etária

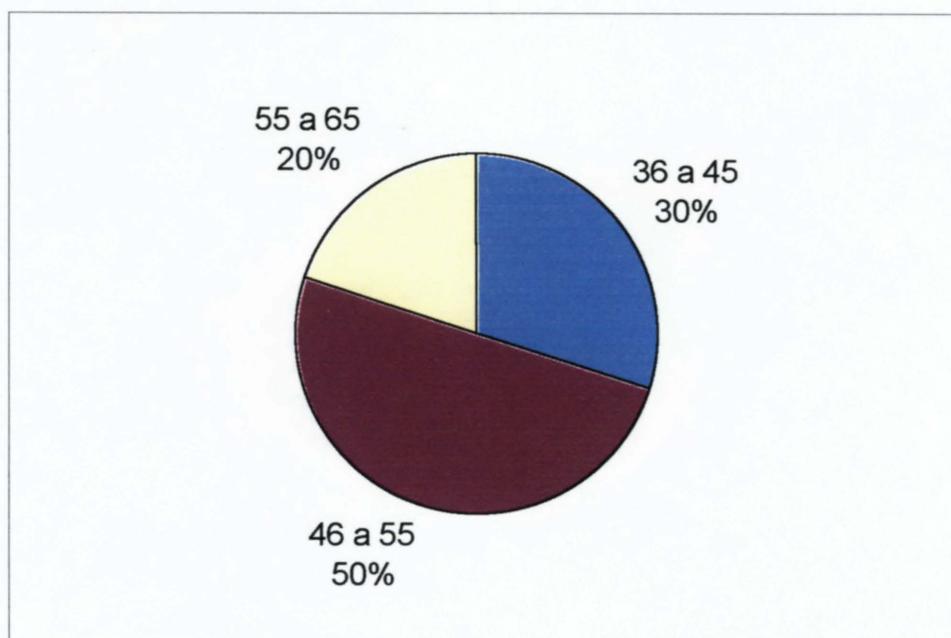


Gráfico 2 – Perfil da Formação Acadêmica

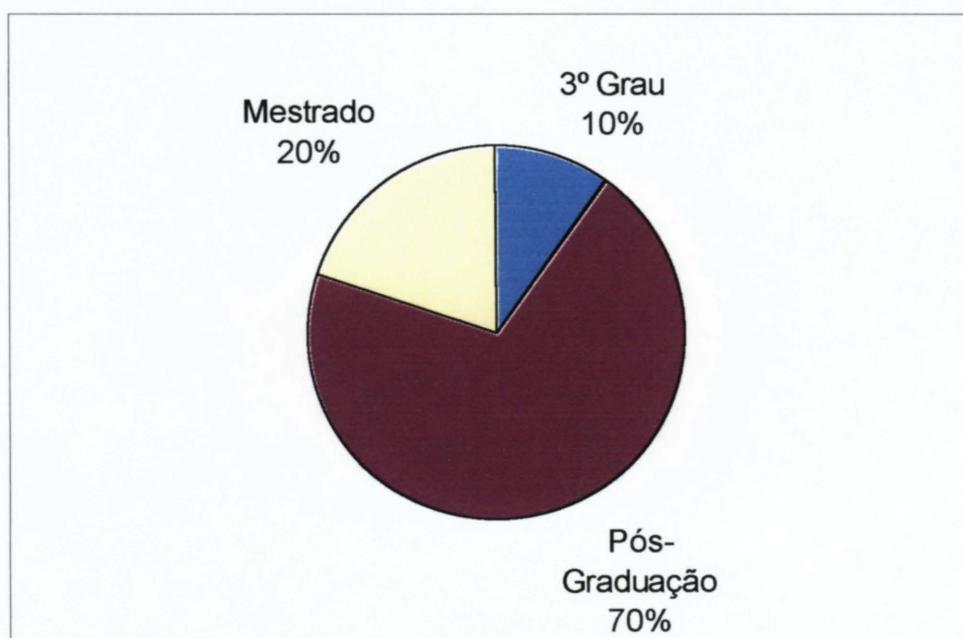


Gráfico 3 – Vínculo Empregatício

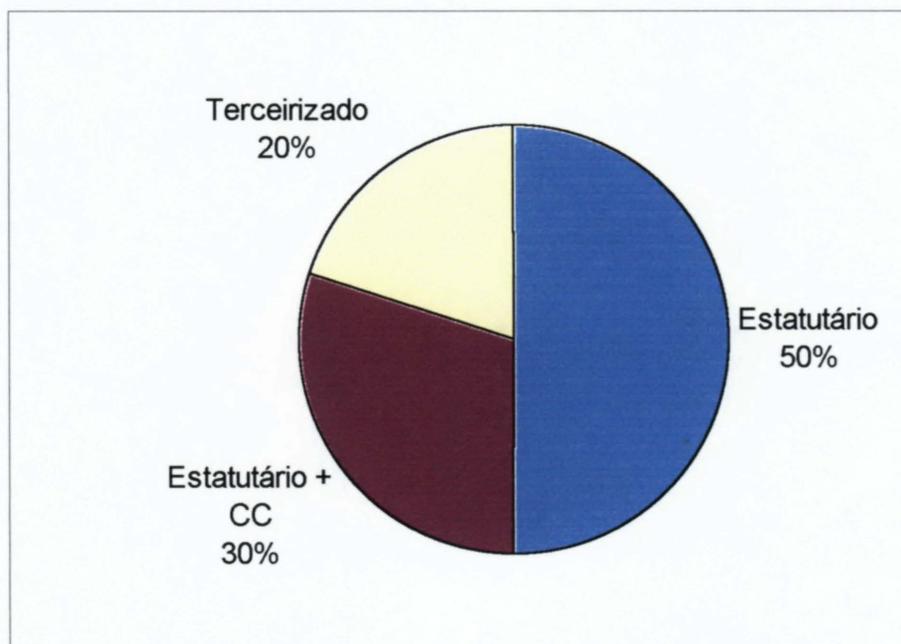


Gráfico 4 – Tempo de Serviço Público

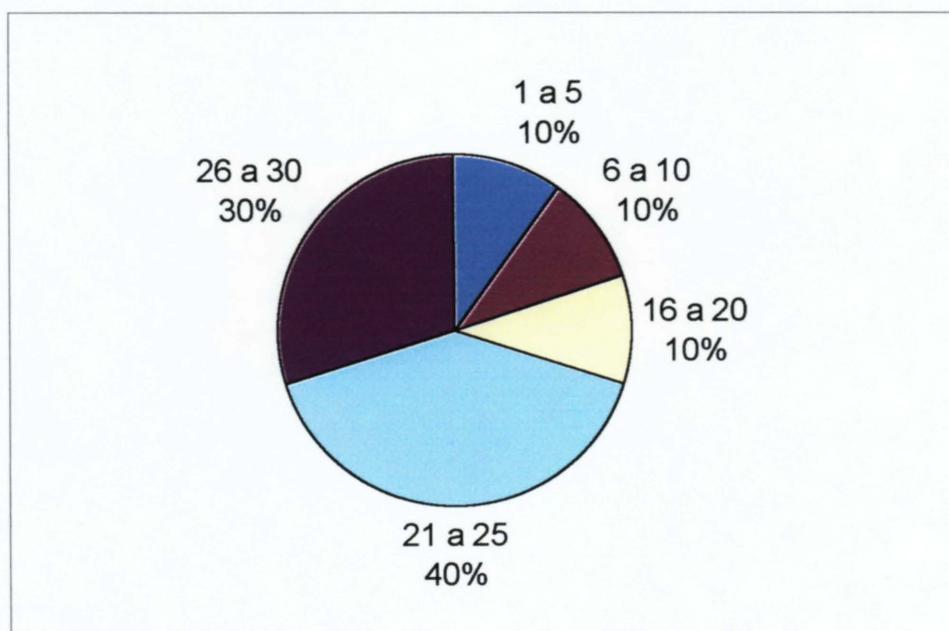
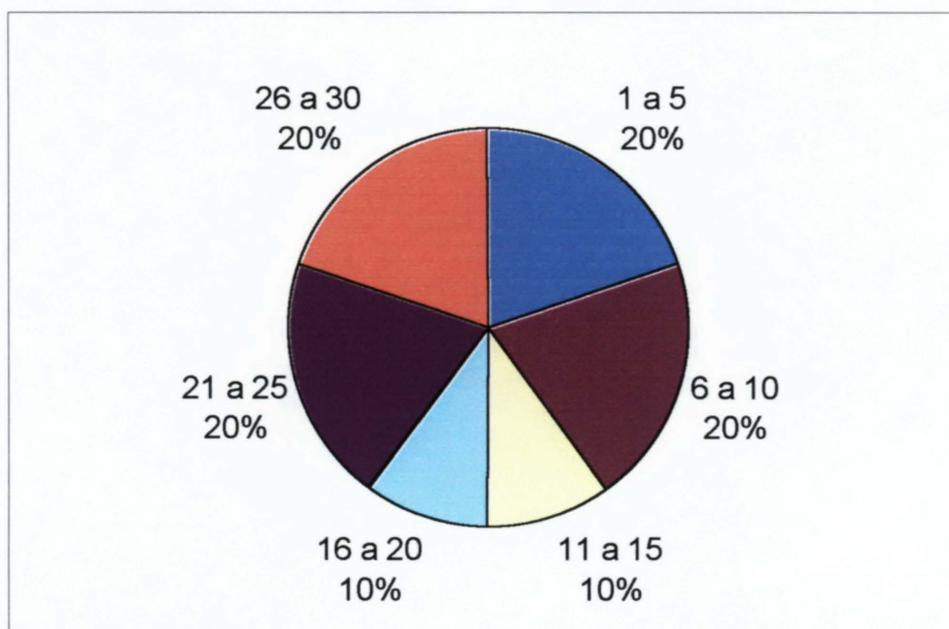


Gráfico 5 – Tempo de Serviço na área do Trabalho e Emprego



Na análise dos resultados obtidos, observa-se que 50% dos pesquisados encontram-se na faixa etária de 46 a 55 anos e 20% encontra-se na faixa de 55 a 65 anos. A escolaridade mínima dos pesquisados é de nível superior, dos quais 70% tem pós-graduação e 20% tem mestrado. O vínculo empregatício predominante é o estatutário (80%), dos quais 30% possui também cargo em comissão. É importante ressaltar que 40% dos pesquisados estão com tempo de serviço público entre 21 a 25 anos e 30% estão na faixa de 26 a 30 anos. Outro dado interessante é que a grande maioria sempre atuou na área de trabalho e emprego o que por si só demonstra uma experiência profissional propícia ao órgão.

Dois aspectos demandam uma atenção especial na amostra apresentada: a faixa etária e o tempo de serviço público. Dada a prevalência das altas faixas em que se encontra a maioria dos servidores pode-se constatar que o quadro de

pessoal da administração pública está “velho”, apontando para um problema que precisa ser analisado e revisto pelos administradores.

4.6.2. Conhecimento Gerencial

A fim de se analisar qual o grau de conhecimento dos pesquisados este tópico abordará os seguintes itens: área de atuação; conhecimento sobre avaliação e monitoramento de programas; participação em processo de monitoramento e avaliação de programas; e conhecimento dos programas desenvolvidos pela Secretaria.

Gráfico 6 – Área de Atuação

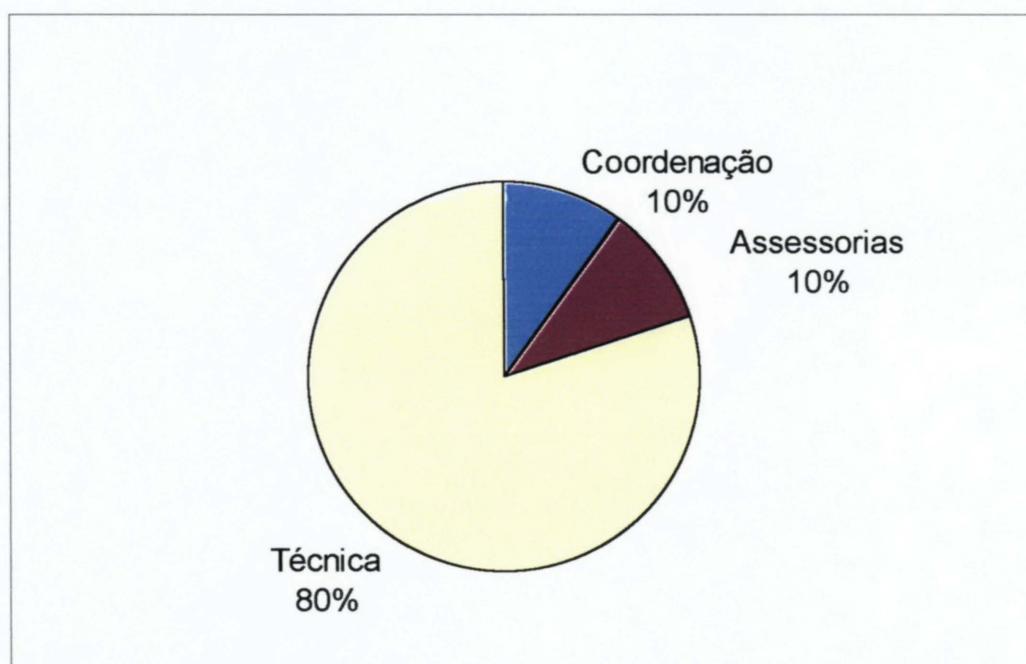


Gráfico 7 – Conhecimento sobre Avaliação e Monitoramento de Programas

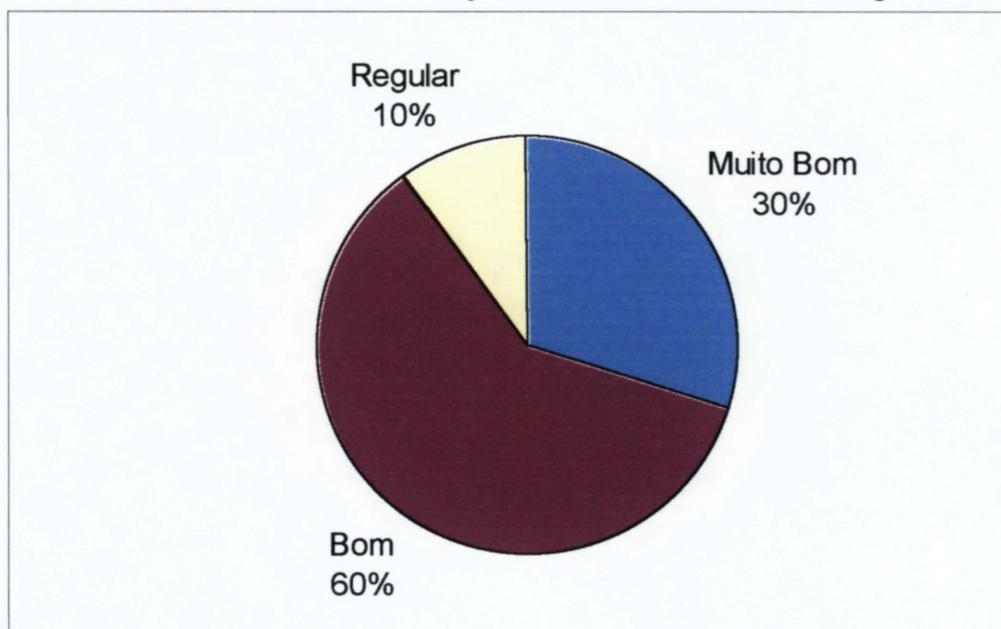
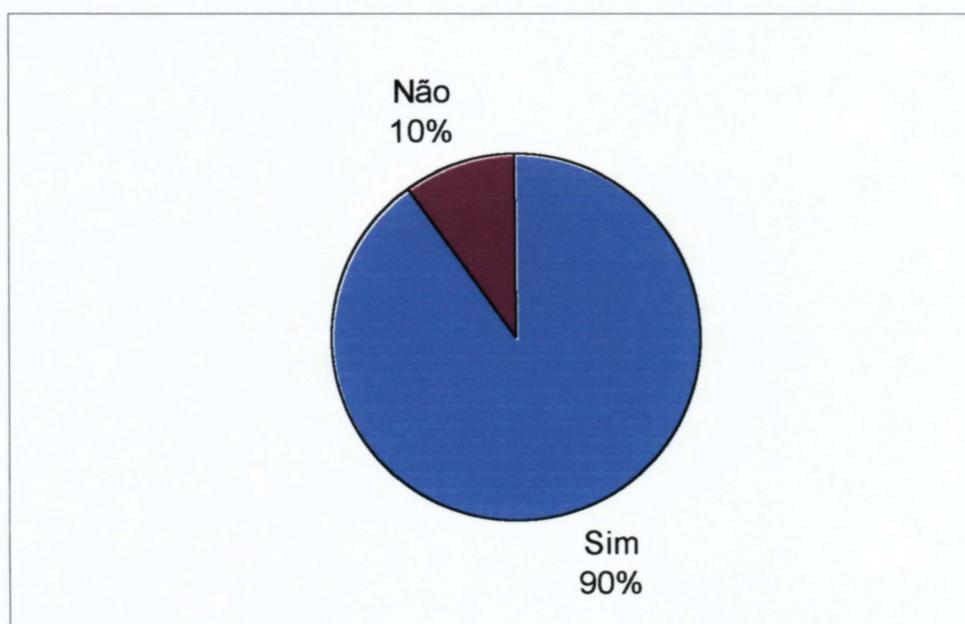


Gráfico 8 – Participação em Processo de Monitoramento e Avaliação de Programas



No que tange ao conhecimento gerencial, 80% tem atuação como técnico, 60% conhece sobre avaliação e monitoramento e 30% considera muito bom este conhecimento, o que demonstra capacidade para a área em que atuam. Nota-se que

90% respondeu que já participou de algum processo de monitoramento e avaliação. Outro aspecto considerado como relevante foi a unanimidade dos pesquisados. Todos disseram conhecer os programas desenvolvidos pela SETP, o que favorece sensivelmente a execução dos mesmos.

4.6.3. Conhecimento Programático

Com o intuito de se avaliar o conhecimento dos programas pelos pesquisados abordou-se os seguintes aspectos: consonância dos programas com as diretrizes governamentais; integração dos programas com segmentos da sociedade; e definição dos objetivos dos programas versus realidade a ser modificada.

Gráfico 9 – Consonância dos Programas com as Diretrizes Governamentais

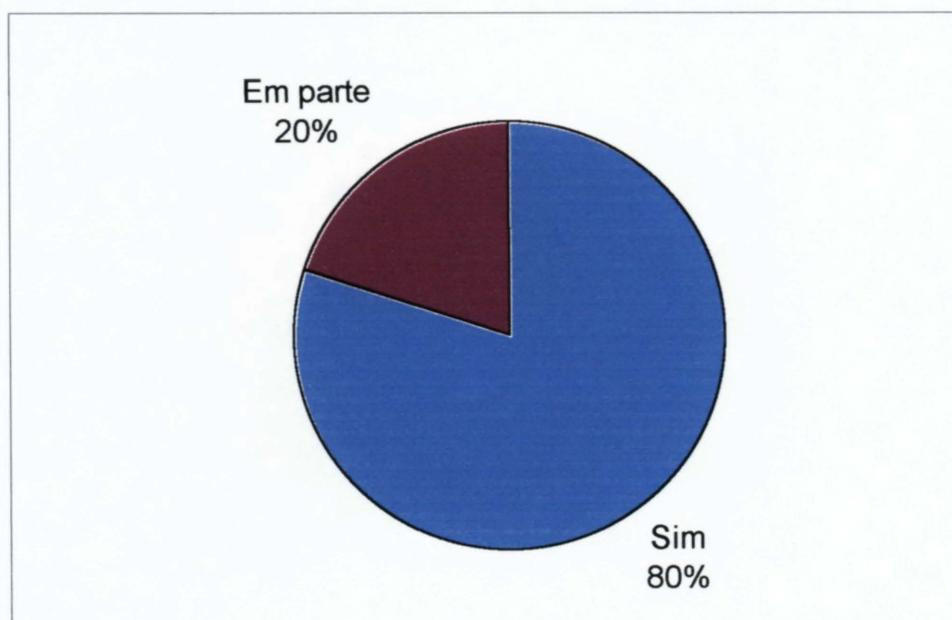


Gráfico 10 – Integração dos Programas com Segmentos da Sociedade

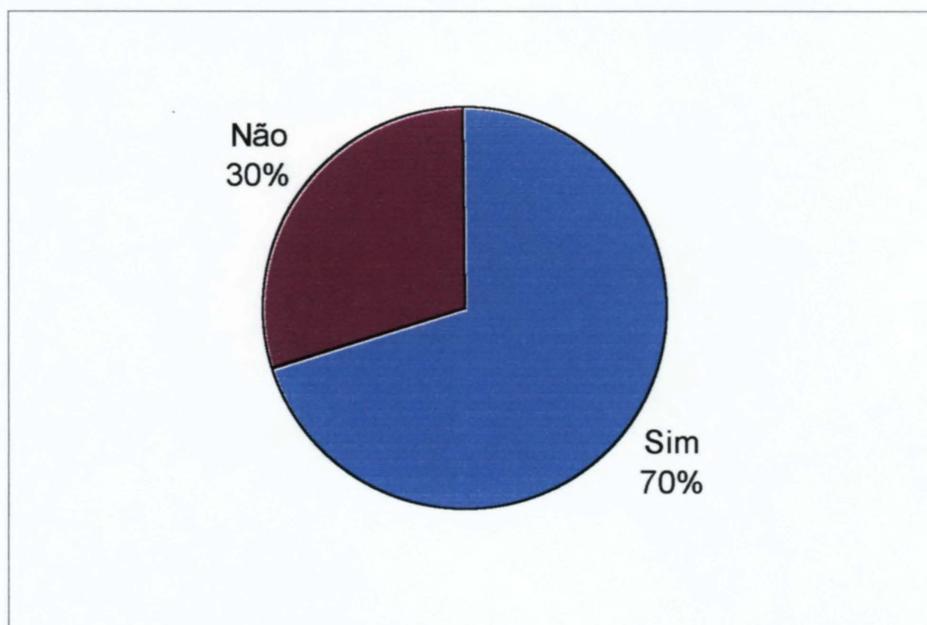
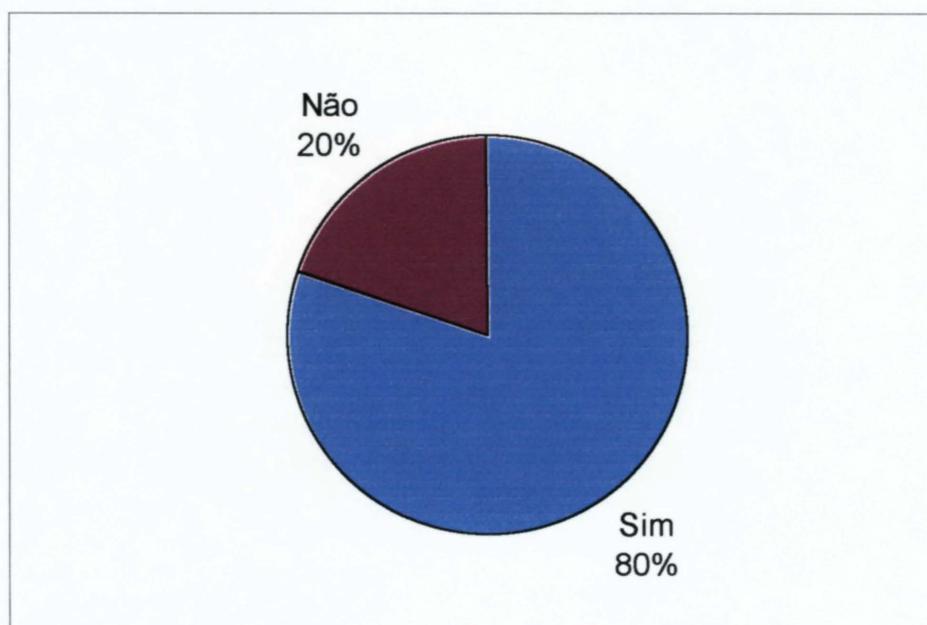


Gráfico 11 – Definição dos Objetivos dos Programas X Realidade a ser Modificada



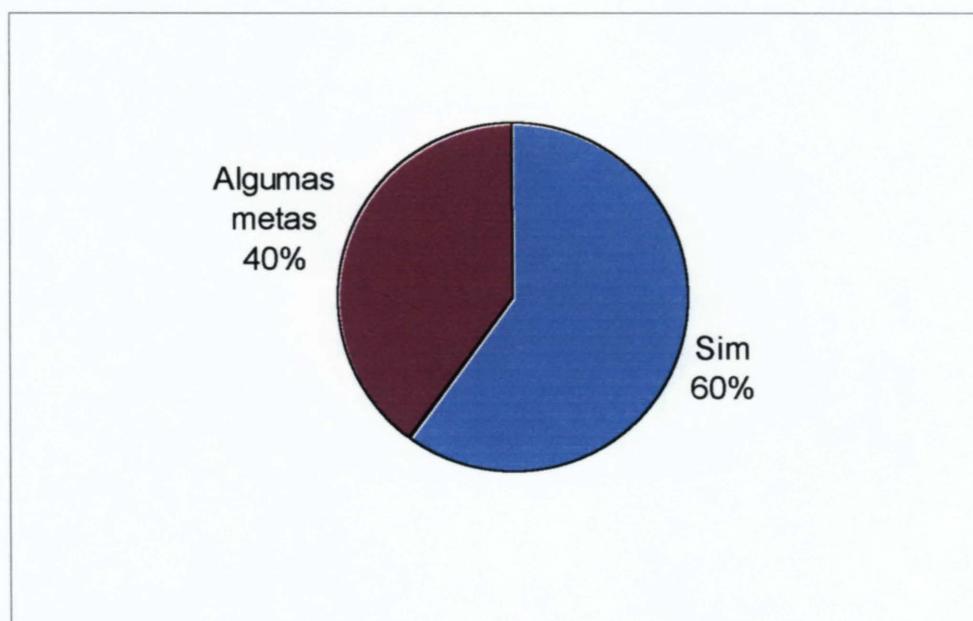
Com relação ao conhecimento dos programas, 80% dos pesquisados concordam que existe uma adequação dos programas executados com as diretrizes governamentais estabelecidas no Plano de Governo 2004/2007. Quando perguntado

se os programas estão integrados com segmentos da sociedade 70% respondeu que sim apontando que há uma clara percepção de que toda linha de ação deve estar calcada na busca do atendimento das necessidades das diversas camadas da população. Mais um elemento importante a ressaltar é que 80% dos pesquisados concordam que os objetivos dos programas são definidos a partir de uma análise crítica da realidade que se pretende modificar.

4.6.4. Alcance de Resultados

Para o presente estudo, conhecer como os programas são tratados levou às seguintes questões: alcance dos resultados e existência de metas para os principais indicadores.

Gráfico 12 – Existência de Metas para os Principais Indicadores



Quanto ao alcance de resultados apresentou-se outra unanimidade. 100% dos entrevistados afirmaram que os indicadores foram claramente escolhidos

visando desta maneira atingir os resultados pretendidos. Solicitado se haviam metas definidas para os principais indicadores 60% responderam que havia, enquanto que 40% disseram somente para algumas metas.

4.6.5. Gerenciamento dos Programas

Como itens presentes nas questões de avaliação, serão tratados neste tópico: existência de gerente para acompanhar a implementação de programas; sistema informatizado dos programas; atualização das informações; disponibilização das informações para áreas envolvidas; e utilização das informações na tomada de decisão.

Gráfico 13 – Existência de Gerente para Acompanhar a Implementação de Programas

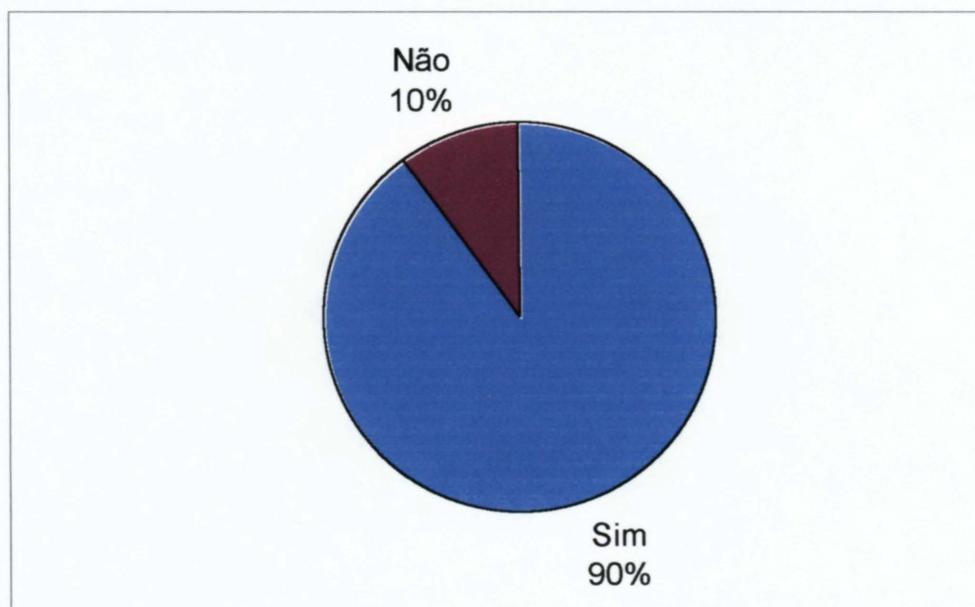


Gráfico 14 – Sistema Informatizado para Gerenciamento dos Programas

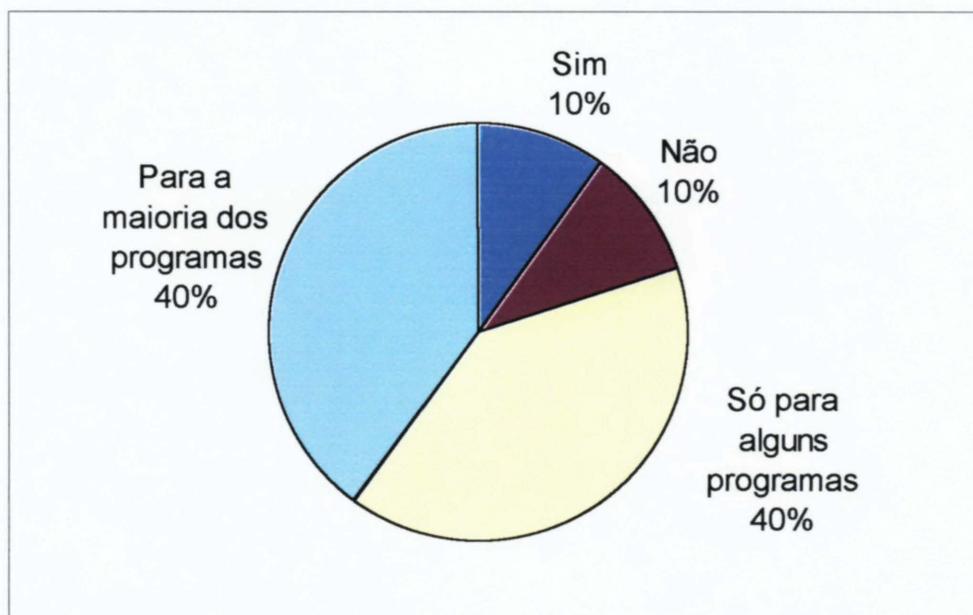


Gráfico 15 – Atualização das Informações

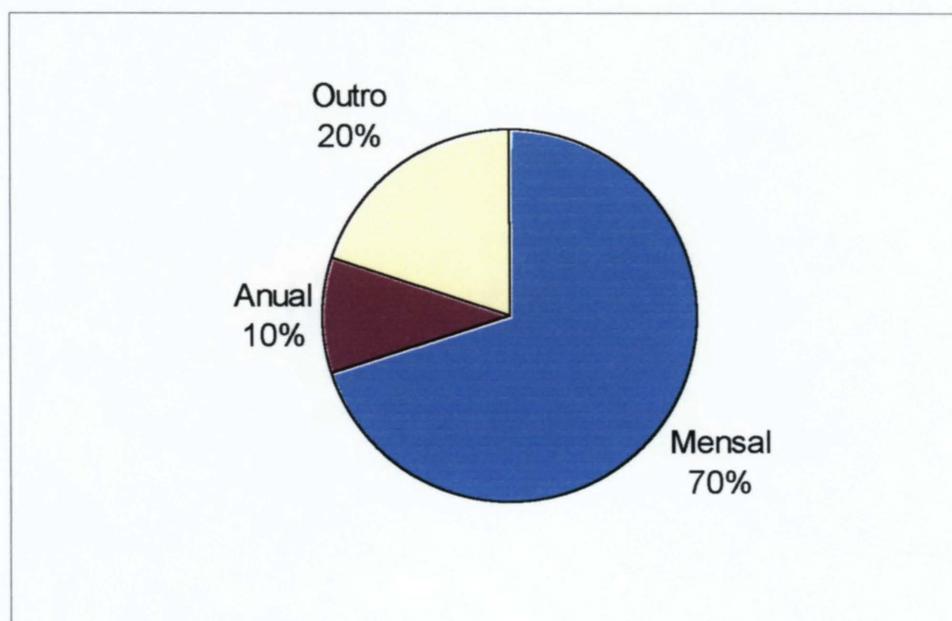
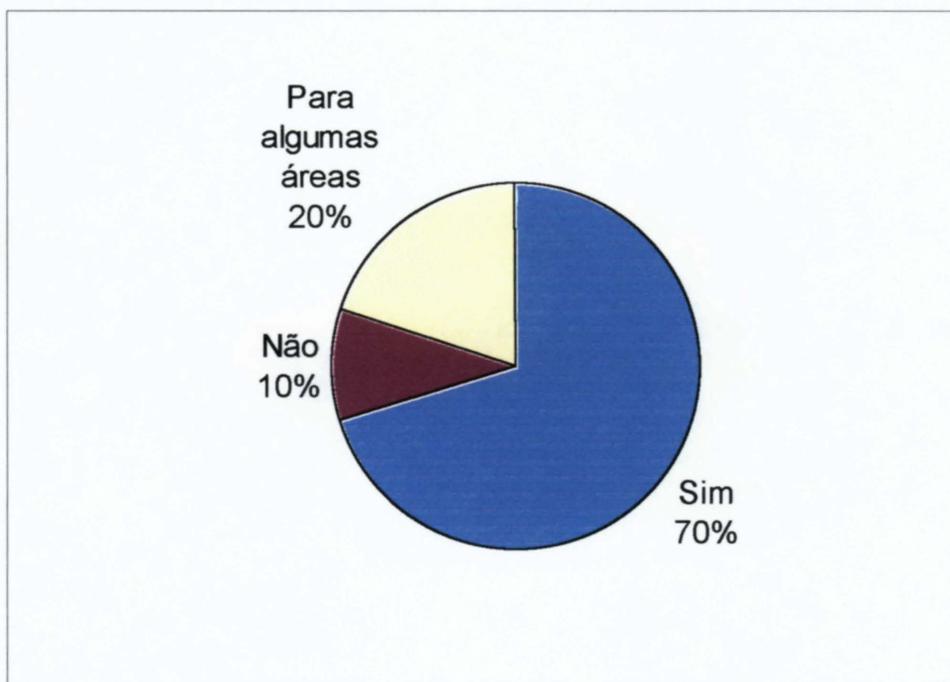


Gráfico 16 – Disponibilização das Informações para Áreas Envolvidas



Importante observar que a grande totalidade dos programas (90%) tem gerente designado para acompanhar a implementação dos mesmos. Quanto à existência de sistema informatizado para gerenciamento dos programas as opiniões dos pesquisados se dividem. 40% concorda que existe para a maioria dos programas e 40% disse que existe só para alguns programas. Segundo 70% dos pesquisados as informações são atualizadas mensalmente e estão disponibilizadas para todas as áreas envolvidas possibilitando uma articulação conjunta das mesmas.

Destaca-se que outra vez os pesquisados concordaram totalmente que os dados fornecidos pelo sistema de informação são importantes e proporcionam subsídios para tomada de decisão de correção e distorção que possam existir durante a implementação dos programas.

4.6.6. Infra-estrutura Disponível

É importante conhecer não só a estrutura dos programas como também a existência de recursos, tais como: recursos materiais e infra-estrutura e recursos humanos.

Gráfico 17 – Recursos Materiais e Infra-estrutura

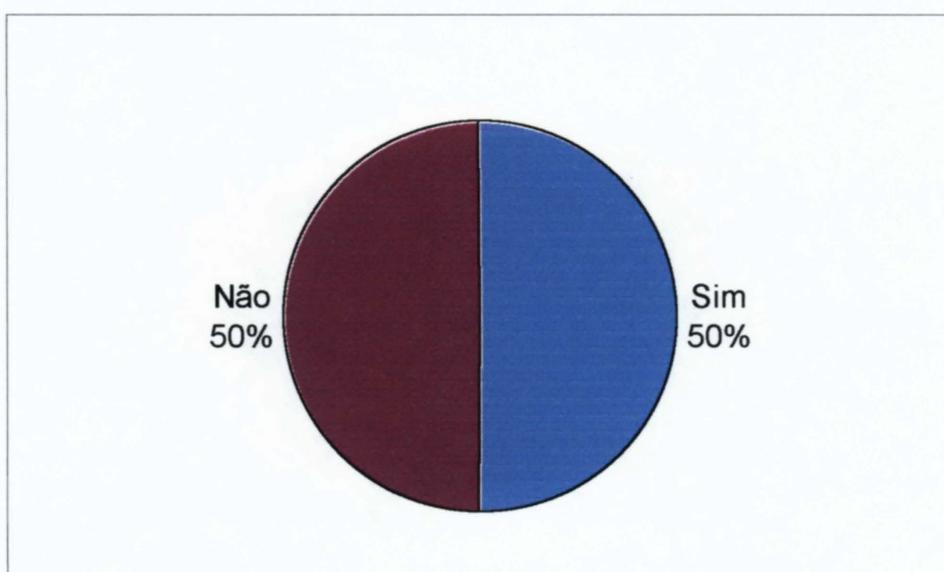
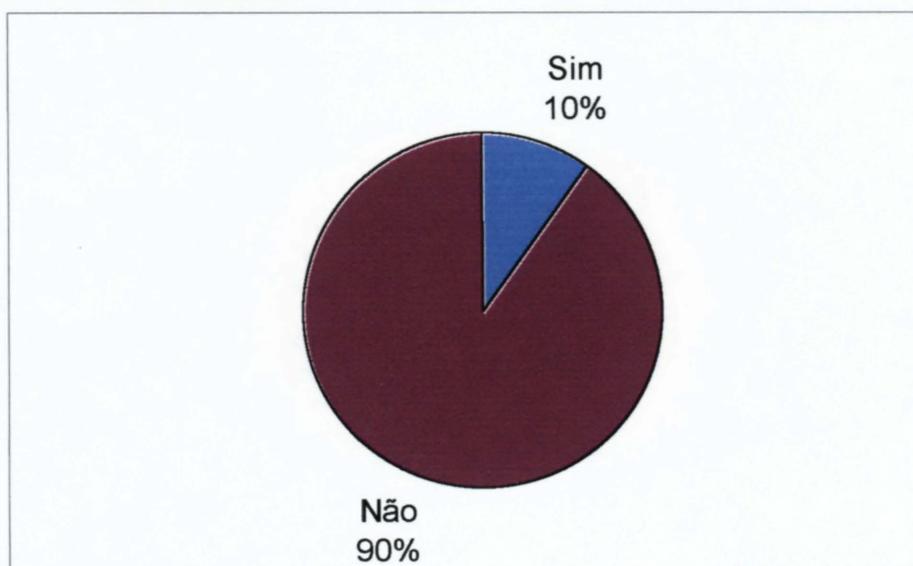


Gráfico 18 – Recursos Humanos



Quando o tema é infra-estrutura disponível, provavelmente, dependendo em qual programa atuam, 50% concorda que existem recursos materiais e infra-estrutura e a outra metade afirma não haver. Porém, quando a pergunta é só sobre recursos humanos a grande maioria concordou (90%) que a falta de recursos humanos, ou seja, a inexistência de um quadro funcional satisfatório é um dos principais problemas enfrentados na implementação e desenvolvimento dos programas.

Durante as entrevistas mantidas com os servidores ficou claro que embora exista um corpo técnico bem capacitado as demandas da sociedade na área de geração de emprego e renda são tão grande que por mais esforço que se faça nunca parece ser suficiente para atender a todos os segmentos.

4.7. RESULTADO DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS

Do ponto de vista teórico formal, as ações propostas pela Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social estão em consonância com as políticas públicas de geração de emprego e renda, estabelecidas no Plano de Governo do Estado do Paraná 2004 – 2007, ressaltando, também, que as mesmas seguem diretrizes fixadas pelo governo federal com vistas ao alcance dos impactos sociais proporcionando a elevação da qualidade de vida da população em geral.

Entretanto, do ponto de vista prático de execução, estes programas sofreram uma descontinuidade a partir de 2006, à exceção do programa Banco Social, cuja interrupção ocorreu na fase atual de reestruturação da Secretaria.

A partir deste fato, toda análise que a pesquisa se propôs inicialmente ficou prejudicada uma vez que a inexistência dos dados, por si só, é fator relevante para as demais considerações.

Mesmo assim foi possível constatar que apenas alguns programas governamentais dispunham de informações sistematizadas, conforme apontado no levantamento e tratamento das informações, seja sob a forma de relatórios descritivos e ou financeiros, seja pela informação advinda de outros órgãos de pesquisa. Para outros programas foram fornecidas apenas informações superficiais sobre uma ou outra atividade desenvolvida, não sendo possível, portanto, o levantamento de todos os dados necessários à avaliação dos resultados.

Notadamente, é na área do trabalho, emprego e renda da Secretaria que está ocorrendo um processo de reestruturação bastante profundo, que inclui entre outros aspectos a adoção de novas formas de divisão e organização de suas ações.

O objetivo da Secretaria continua sendo fortalecer a participação da sociedade por meio de ações em parceria com as prefeituras e associações comunitárias, para a construção coletiva de propostas com vistas ao redirecionamento dos programas e projetos.

A própria Secretaria entende que este é um amplo processo em construção que estará em permanente revisão e aperfeiçoamento e que o envolvimento da população-alvo é fundamental.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A revisão de literatura demonstrou o grau de dificuldade quando se propõe a avaliar política pública. Embora quase a totalidade dos autores apresenta uma metodologia de avaliação ou passos necessários, ou quaisquer outras sistemáticas, o tema requer uma análise ainda mais crítica, pois em se tratando de política pública nada pode ser tão complexo no envolvimento e trato de atores diversos, haja vista que a cultura avaliativa na administração pública, de modo geral, tem se prestado mais ao demonstrativo físico/financeiro do que indicador de mudança.

A elaboração de uma estratégia de monitoramento e avaliação para a Política de Geração de Emprego e Renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, requer uma decisão sobre quais programas devem ser avaliados, a definição dos resultados esperados, a seleção de uma metodologia de avaliação e a obtenção dos dados necessários.

Primeiramente, deve-se considerar se os programas concebidos são estrategicamente relevantes para o aumento da geração de emprego e renda e se a avaliação do programa contribui para preencher as lacunas de conhecimento do que funciona e do que não funciona para o aumento da geração de emprego e renda. Outra forte razão refere-se ao caráter inovador dos programas, cujos objetivos devem ser claramente definidos, assim como as metas, ações e indicadores devem ser muito bem delineados e, principalmente o contexto institucional favorável à sua implementação, fato não presente no atual momento da Secretaria do Trabalho.

Para analisar as ações propostas pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Promoção Social do ponto de vista de sua adequação à Política de Geração de Emprego e Renda ao atendimento dos impactos sociais, como já mencionado anteriormente na análise dos resultados, não foi possível realizá-la na sua plenitude em razão dos programas terem sido paralisados.

Outro ponto crítico a considerar é quanto ao mapeamento dos sistemas de informações e bancos de dados gerenciais. Como apenas alguns programas dispõem de informações sistematizadas, o principal desafio aqui é como aproveitar as fontes existentes de dados e como planejar a coleta de outros dados a fim de maximizar o seu uso, tanto para a avaliação de impacto quanto para o monitoramento de resultados.

Por outro lado, as experiências internacionais demonstram que os principais interesses das atuais avaliações são os resultados, a alocação orçamentária racional e a reorganização dos programas de modo a alcançar os objetivos de planejamento.

Em articulação com outros órgãos das esferas federal, estadual e municipal, com efeito, observa-se que esta é uma prática nova na administração pública, especialmente com a abrangência de todos os programas do plano plurianual.

Assim como no governo federal, a preocupação do governo do Estado do Paraná em estabelecer mecanismos de controles e avaliação de programas são recentes. O sistema E-CAR – Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados é um sistema que acompanha somente alguns programas definidos como prioritários pelo governador. Como parte desse esforço, recentemente foi instituído na administração pública estadual o controle interno, em cumprimento às exigências constitucionais estabelecidas na Constituição.

Apesar de todos os esforços, o presente estudo mostrou que são necessários alguns avanços no sistema de avaliação de ambos os níveis de governo, o que é muito natural em um processo implantado tão recentemente.

Um dos ajustes é a necessidade de maior integração entre os processos de monitoramento e de avaliação e os outros estágios do ciclo de gestão, especialmente no que está relacionado à alocação de recursos orçamentários e à tomada de decisão dos gerentes.

O desenvolvimento de atividades sistemáticas de monitoria e avaliação da ação governamental esbarra, no entanto, com a insuficiência de quadros técnicos, métodos e técnicas de avaliação, bem como de sistemas de informação preparados para responder adequadamente à complexidade das ações governamentais.

Outro ponto fundamental a considerar é a capacitação. O treinamento sobre conceitos, métodos e técnicas de monitoramento e avaliação de programas deve se estender a toda a equipe que participa da implementação do programa, com vistas a fortalecer a função avaliação na administração pública.

Um outro ponto crítico diz respeito ao grau de subjetividade nas avaliações. E isto precisa ser minimizado mediante a utilização de informações mais precisas e confiáveis. A utilização de avaliadores externos e a incorporação da dimensão dos *stakeholders*, com certeza, podem contribuir para melhorar a qualidade das avaliações.

O grande desafio para a disseminação da prática de avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer aos gestores de programas bem como, aos demais atores envolvidos, informações úteis para avaliação sobre os efeitos de tal programa. As dificuldades

metodológicas acabam levando à utilização de indicadores que se aplicam, principalmente, aos aspectos da concepção do programa, tais como o alcance das metas e objetivos.

A tônica destas considerações é não deixar que essas dificuldades práticas levem os gestores de programas a considerar os processos de aferição, principalmente os de concepção, como um fim em si mesmo, esquecendo-se que o objetivo maior não é produzir números e sim, melhorar os resultados.

Do ponto de vista conceitual, o trabalho de acompanhamento e avaliação de política pública deve abranger todo o seu ciclo de vida. Por isso a metodologia de avaliação aqui proposta como modelo para fortalecer essa função deve contemplar os três momentos: *ex-ante*, intermediária ou de processo e a *ex-post*.

As avaliações realizadas antes e depois da execução são úteis para avaliar a consistência do desenho e da estratégia do programa e servem de base para o estabelecimento de metas e objetivos a serem atingidos.

Quando realizada após a execução normalmente refere-se à análise da eficácia e efetividade do programa e é útil para rever, repensar e redesenhar a política pública.

A avaliação realizada durante a execução do programa, por sua vez, tem a particularidade de ser preventiva da eficiência e até mesmo da eficácia, dependendo da metodologia e dos instrumentais que são utilizados.

De qualquer forma, o sistema de informações gerado pelo acompanhamento e avaliação de políticas públicas deve ter algumas características principais: constituir-se em um ferramental potente de apoio à gestão; permitir a comparação

entre os distintos projetos que compõem o programa e contribuir para a formulação de ajustes e o redesenho do programa.

Além destas características o sistema de informações tem que ser dinâmico e disponibilizar dados atualizados e, também, contribuir para a aprendizagem contínua dos diversos parceiros envolvidos na ação pública.

O desenho metodológico e operacional para o acompanhamento e avaliação de políticas públicas de geração de emprego e renda deve ser concebido para se constituir em instrumento de gestão para o alcance de melhores índices de eficiência e eficácia dos programas.

A proposição aqui apresentada para o desenvolvimento de uma estratégia de monitoramento e avaliação poderá ser aplicada não só na SETP, como também em outros órgãos do governo. Elaborada com base nos conceitos e fundamentos teóricos contidos na revisão de literatura, complementados com a aplicação prática desses conceitos e fundamentos, por meio das experiências e práticas de avaliação estudadas neste trabalho, a presente proposta ainda não está acabada. Há que se elaborar, para que seja garantida a qualidade dos resultados e a uniformidade de procedimentos, um Manual de Monitoramento e Avaliação de Programas contendo toda a metodologia a ser adotada, especificando as rotinas e os instrumentos de cada etapa do processo, assim como, os órgãos e as pessoas responsáveis pela execução.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação. Brasília, **Revista do Serviço Público**, ano 51, nº 4, out./dez., 2000.

ARAUJO, Fernando Cosenza; LOUREIRO, Maria Rita. Por uma Metodologia Pluridimensional de Avaliação da LRF. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 39 (6), p.1231 – 52, nov./dez. 2005.

ARRETECH, Marta T. S.. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (Org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUZA, Luzia Costa de. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2000.

BOZZI, Sonia Ospina. Evaluacion de La Gestion Publica: Conceptos X Aplicaciones em el Caso Latinoamericano. **Revista do Serviço Público**, nº 52 (1), p 25 - 55, 2001.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 de março de 1964.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto nº 2829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do plano plurianual e dos orçamentos da união e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 30 de outubro de 1998.

_____. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela união, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal. www.planalto.gov.br/lgisla.htm. 14hs/21/06/2006.

_____. Manual de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2004 – 2007, ano base 2004. www.planejamento.gov.br. 15hs/10/10/2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Experiências Internacionais em Avaliação: Estados Unidos, Canadá e Reino Unido. www.planejamento.gov.br/noticias/palestras/html. 19hs/16/08/2006.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação Participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth M. (Org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. Caderno Pesquisa nº 12, NEPP. www.unicamp.nepp.gov.br. 18hs/09/09/2006.

CAVALCANTI, Mônica M. A.. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma abordagem conceitual. www.interfacesdesaberes.fafica.com/seer/. 20hs/16/10/2006.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **A Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. www.enap.gov.br. 20hs/14/04/2005.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 37 (5), p.969 – 992, set/out., 2003.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de Avaliação de Programas Sociais: Análise de Resultados e de Impactos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 49, n. 2, p.105 – 126, abr/jun., 1998.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: Tendência Recentes e Experiências no Brasil. www.scp.rs.gov.br. 11:30hs/21/03/2007.

CURITIBA. Avaliação das Políticas Públicas Municipais de Curitiba 1997 – 2005. www.curitiba.pr.gov.br . 14hs/27/04/2007.

DRAIBE, Sonia M. **Metodologia de Análise Comparativa de Programas Sociais**. Cepal. Paper elaborado para o Projeto Regional Reformas de Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina, 1991.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do Ponto de Vista do Gasto e Financiamento das Políticas Públicas. In: RICO, Elizabeth M. (Org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A Política da Avaliação de Políticas Públicas: Desafios Conceituais e Metodológicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, nº 99, 2005.

FARIA, Regina. Avaliação de Programas Sociais: Evoluções e Tendências. In: RICO, Elizabeth M. (Org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p.107 – 127, set./dez. 1986.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p.7 – 70, jun. 2001.

IPEA/PNUD/BID – Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul. www.pnud.org.br/projeto/governanca. 14hs/15/06/2006.

GUARESCHI, Neusa; COMUNELLO, Luciele Nardi; NARDINI, Milena; HOENISCH, Julio César. **Problematizando as Práticas Psicológicas no Modo de entender a Violência**. In: **Violência, Gênero e Políticas Públicas**. 2004, p. 180.

KHAIR, Amir Antonio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - BNDES, 2002. p. 15-16.

MELO, Marcus André. As Sete Vidas da Agenda Pública Brasileira. In: RICO, Elizabeth M. (Org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

MOKATE, karen M. Convirtiendo el “Monstruo” en Aliado: La Evaluación como Herramienta de La Gerencia Social. Brasília, **Revista do Serviço Público**, nº 53 (1), p 91- 129, 2002.

ORTOLANI, Luiz Fernando Ballin. Política Pública. www.pr.gov.br/batebyte/edicoes/1993/bb/politica.htm. 21hs/08/09/2006.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. www.setp.gov.br .14hs/22/06/2006.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. www.sepl.gov.br . 15hs/16/03/2007.

PEDONE, Luis. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986.

RICO, Elizabeth M.(Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

RUA, Maria das Graças. Avaliação no Ciclo de Gestão Pública. www.pr.gov/sepl/avalciclogestpublic.doc. 20hs/18/08/2006.

_____. Desmestificando o problema: Uma Rápida Introdução ao Estudo dos Indicadores. [www.sare.pe.gov.br/escola/oficina/teoria de MeMa dest.doc](http://www.sare.pe.gov.br/escola/oficina/teoria_de_MeMa_dest.doc). 20hs/18/08/2006.

SAUL, Ana Maria. Avaliação Participante – Uma Abordagem Crítico-transformadora. In: RICO, Elizabeth M. (Org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Nilson R.. **A Avaliação de Programas Público: Reflexões sobre a experiência brasileira**. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

SILVA, Ricardo Toledo. **Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: Uma análise comparativa de sistemas de avaliação**. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

SPINK, Peter K. **Avaliação Democrática: Propostas e Práticas**. Rio de Janeiro. Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, 2001.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Modelos de Avaliação de Programas Sociais Prioritários. Relatório Final. Campinas, 1999, p. 43. www.unicamp.nepp.gov.br. 19hs/08/09/2006.

7. ANEXO

7.1. ANEXO I – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

**Questionário de Pesquisa para subsidiar trabalho para o Curso de
Formulação e Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do
Paraná/Escola de Governo**

Nome do servidor (facultativo) _____

Sexo: _____

Departamento: _____

Função Cargo: _____

Estado Civil: _____

Idade:

18 a 25

36 a 45

55 a 65

26 a 35

46 a 55

66 a 70

Escolaridade:

1º Grau

2º Grau

3º Grau

Pós Graduação, área: _____

Mestrado, área: _____

Doutorado, área: _____

Vínculo empregatício:

Estatutário

Cargo em Comissão

Disposição Funcional.

Estatutário + Cargo em
comissão

Terceirizado

Convênios

Tempo no serviço público:

menos de 1 ano

1 a 5 anos

6 a 10 anos

11 a 15 anos

16 a 20 anos

21 a 25 anos

26 a 30 anos

31 a 35 anos

mais de 35 anos

**Tempo de serviço na área do Trabalho e
Emprego:**

menos de 1 ano

1 a 5 anos

6 a 10 anos

11 a 15 anos

16 a 20 anos

21 a 25 anos

26 a 30 anos

31 a 35 anos

mais de 35 anos

Área que atua:

Direção

Coordenação

Gerência

Assessorias

Técnica

1 – Como você classifica o seu conhecimento sobre o tema: Avaliação e Monitoramento de Programas?

muito bom bom regular não tenho conhecimento

2 – Você já participou de algum processo de monitoramento e avaliação de programas governamentais?

Sim Não

3 – Tem conhecimento dos programas desenvolvidos por esta Secretaria?

Sim Não

Se não, por quê?

4 – Os programas executados por esta Secretaria estão em consonância com as diretrizes governamentais?

sim não em parte

5 – A formulação dos programas é compartilhada com os segmentos envolvidos?

Sim Não

Se não, por quê?

6 – Os objetivos dos programas são definidos a partir de uma análise crítica da realidade que se deseja modificar?

Sim Não

Se não, por quê?

7 – Os indicadores dos programas expressam os resultados que se quer atingir?

Sim Não

Se não, por quê?

8 – Existem metas definidas para os principais indicadores de desempenho utilizados?

Sim Não algumas metas muitas metas

9 – Existe um gerente designado para acompanhar e monitorar a implementação dos programas?

Sim Não

Se não, por quê?

10 – Existe um sistema informatizado para o gerenciamento dos programas?

Sim Não só para alguns programas para a maioria dos programas

11 – Qual o período de atualização das informações do sistema?

mensal trimestral semestral anual outro: _____

12 – Essas informações são disponibilizadas para as diversas áreas envolvidas no programa?

sim não para algumas áreas

13 – Essas informações são utilizadas na tomada de decisão para correção das distorções dos programas?

Sim Não

Se não, por quê?

14 – Os recursos materiais e a infra-estrutura são adequados à implementação dos programas?

Sim Não

Se não, por quê?

15 – Os recursos humanos estão adequados para a implementação dos programas?

Sim Não

* Se não, por quê?
