

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

MARIA DE FÁTIMA REZENDE

**OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO NAS TOMADAS
DE DECISÕES: O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO
TRABALHADOR – PLANFOR COMO BASE EMPÍRICA**

Brasília
Universidade de Brasília
2002

**OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO NAS TOMADAS
DE DECISÕES: O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO
TRABALHADOR – PLANFOR COMO BASE EMPÍRICA**

MARIA DE FÁTIMA REZENDE

**OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO NAS TOMADAS
DE DECISÕES: O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO
TRABALHADOR – PLANFOR COMO BASE EMPÍRICA**

Orientador: Prof. Dr. Roberto Aparecido Algarte

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Administração do Departamento de Administração da Universidade de Brasília, na área de Administração Pública e Governo.

Brasília

Universidade de Brasília

2002

Rezende, Maria de Fátima Rezende

Os resultados da avaliação como instrumento nas tomadas de decisões: o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador como base empírica / Maria de Fátima Rezende. -- Brasília: UnB / Departamento de Administração, 2002.

ix, 160 f. : il. ; 29 cm

Dissertação (mestrado) – UnB / Departamento de Administração, 2002.
Orientador: Roberto Aparecido Algarte

Referências bibliográficas: f. 117-122

1. Avaliação de programa. 2. Controle Interno. 3. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. 4. Tomada de decisão gerencial. I. Universidade de Brasília. Departamento de Administração. II. Título.

MARIA DE FÁTIMA REZENDE

**OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO NAS TOMADAS
DE DECISÕES: O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO
TRABALHADOR – PLANFOR COMO BASE EMPÍRICA**

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Administração do Departamento de Administração da Universidade de Brasília, na área de Administração Pública e Governo. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Brasília, 7 de novembro de 2002

Prof. Dr. Roberto Aparecido Algarte

Universidade de Brasília – Orientador

Prof. Dr. Bernardo Kipnis

Universidade de Brasília

Prof. Dr. Marilúcia de Menezes Rodrigues

Universidade de Federal de Uberlândia

DEDICATÓRIA

Este trabalho é inteiramente dedicado a Jesus Cristo, meu Senhor absoluto, e aos meus pais, que me deram o dom da vida.

Em especial, dedico à mamãe. Lembro-me de vários momentos durante a realização deste em que senti vontade de desistir de tudo. Mas sempre reiniciava porque lembrava-me da minha mãe:

- *surda, nunca foi impaciente com a surdez mas, sim, lutava para ficar bem apesar daquela deficiência;*
- *portadora de alzheimer, sempre tentou lutar contra a doença que foi, aos poucos, matando-a;*
- *sem conversar mais, não foram poucas as vezes em que a encontrei orando e fazendo o sinal da cruz, inclusive o fez no leito de morte;*
- *mesmo sem conversar, ela sempre expressava as suas vontades e mostrava que tinha ânimo para viver e desfrutar do seu grande prazer: passear;*
- *após quebrar a perna, nos seus últimos meses, ela demonstrou força de vontade ao dar os seus passos titubeantes;*
- *nos últimos dias de sua vida, devido à crença pessoal de que sempre devia se alimentar, ela assim o fez, apesar de quase não conseguir;*
- *no último dia neste mundo terreno, ela, apesar dos aparelhos que a rodeavam, ainda foi capaz de prestar atenção à minha angústia e acariciar-me como que dizendo: onde eu estiver, velarei por você e por suas irmãs.*

Obrigada Mamãe, não pelos ensinamentos das ciências criadas pelos homens, mas pela prática de vida que deixou-me; pela sabedoria com que viveu aqui e por sempre estar rogando a Deus por mim. Eu a amo!

AGRADECIMENTOS

Ao meu esposo, pelo incentivo constante para realizar este trabalho;

À minha irmã Dinamar, por ter me alfabetizado;

À minha irmã Selma, por ter levado-me à faculdade;

À minha irmã Sônia e sua família, pelas suas orações;

À minha grande amiga Mírian, pelas palavras de incentivo;

Ao professor Roberto Algarte, pelas orientações;

Aos demais membros da banca examinadora; e

Aos servidores da UnB, em especial à Sonária e ao João.

Minha sincera gratidão

RESUMO

A presente dissertação visa identificar e analisar as avaliações existentes no Poder Executivo Federal, com referência ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Para identificar e analisar as avaliações, buscou-se, em um primeiro momento, elaborar uma breve explanação sobre o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR e, posteriormente, detalhar os processos de avaliações utilizados no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Secretaria Federal de Controle Interno e do agente executor do PLANFOR e os dados das avaliações realizadas em 1999 e 2000. Buscou-se, ainda, verificar o grau de interação das avaliações existentes no âmbito do Poder Executivo Federal, de forma a influenciar nas tomadas de decisões gerenciais com vistas a aperfeiçoar o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Foi escolhido o método qualitativo de pesquisa, tendo em vista a realidade complexa dos fenômenos sociais e das análises institucionais. Do ponto de vista operacional, a pesquisa foi organizada como descritiva, por identificar e apresentar os processos de avaliação no âmbito do Poder Executivo Federal do Brasil. Quanto aos meios de investigação, este trabalho é bibliográfico, documental e de campo. Os resultados desta pesquisa demonstram que cada instituição visualiza a avaliação como um item importante para a tomada de decisões. Entretanto, a interação entre as avaliações efetuadas no governo federal deve ser melhorada.

Palavras-chave:

Avaliação de programa. Controle Interno. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Tomada de decisão gerencial.

ABSTRACT

The present dissertation aims to study the existing evaluations, in the Federal Executive Power, in regard to the Brazilian Government's National Professional Training Plan – PLANFOR. In order to analyze the existing evaluations, in a first moment, we seek to elaborate a brief explanation on the National Professional Training Plan - PLANFOR. Next, we tried to detail the evaluation processes used by the Ministry of the Planning, Budget and Administration of the Federal Office of Internal Control and by the Executive Agent of PLANFOR, as well as the resulting data from evaluations accomplished in 1999 and 2000. Further, we collected information referring to the degree of interaction of existing evaluations was verified, within the Federal Executive Power, in a way to influence the managerial decision-making towards the improvement of the National Professional Training Plan – PLANFOR. Taking into consideration the complex reality of the social phenomena and institutional analyses, it was chosen the qualitative research method. From the operational point of view, the research was organized in a descriptive form, identifying and presenting the evaluation processes within the scope of the Federal Executive Power of Brazil. In regard to investigative means, this is a bibliographical, documental work, and a field research. The results of this research demonstrate that each institution views the evaluation as an important item for decision-making. However, the interaction among the evaluations made by the Federal Government must be improvement.

Keywords:

Program evaluation. Internal Control. Professional Training Plan - PLANFOR. Managerial decision-making.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

QUADROS

QUADRO 1 – Implicações da avaliação para decisões relacionadas à execução dos projetos.....	53
QUADRO 2 – Dimensões a serem contempladas na avaliação do PEQ/PARC	85
QUADRO 3 – Matriz de consolidação – análise quanto aos resultados	100
QUADRO 4 – Cadeia estratégica e operacional do PLANFOR.....	132
QUADRO 5 – Comparação entre as avaliações realizadas no PLANFOR no exercício de 1999	154
QUADRO 6 – Comparação entre as avaliações realizadas no PLANFOR no exercício de 2000	156

FIGURAS

FIGURA 1 – Localização da avaliação no processo de planejamento.....	29
FIGURA 2 – Retroalimentação das fases do planejamento.	30
FIGURA 3 – Etapas e instâncias da avaliação do PPA	78
FIGURA 4 – Fluxo operacional da SFC	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGE – Acompanhamento Técnico Gerencial dos PEQ ou PARC do PLANFOR;
- ATIVA – Sistemas de Informações do Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- AVAL – Avaliação Externa e Acompanhamento de Egressos do PEQ/PARC ;
- CET - Conselhos Estaduais de Trabalho;
- CMT - Conselhos Municipais de Trabalho;
- CODEFAT – Conselho Deliberativo do FAT;
- EP - Educação Profissional;
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada;
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- PARC – Parceria Nacional/Regional;
- PEA – População Economicamente Ativa;
- PEQ – Plano Estadual de Qualificação Profissional;
- PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador;
- PPA – Plano Plurianual;
- REP – Rede Nacional de Educação Profissional;
- SFC – Secretaria Federal de Controle Interno;
- SIGAE – Sistemas de Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego;
- SOP – Supervisão Técnico-Operacional do PLANFOR;
- SPI – Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos;
- STB - Secretarias Estaduais de Trabalho.

SUMÁRIO

Parte 1 REFERENCIAL METODOLÓGICO.....	4
1.1 Justificativa da Pesquisa.....	4
1.2 Objetivos do Estudo.....	6
1.3 Definição de Termos	6
1.4 Processos Metodológicos	10
1.5 Questão a Investigar	13
Parte 2 FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL.....	14
Capítulo 1 Breve Exposição sobre o Processo de Formulação e Desenvolvimento de Políticas	14
1.1 Construção da Agenda.....	14
1.2 Formulação de Políticas.....	19
1.3 Implementação de Políticas.....	22
Capítulo 2 A Avaliação	28
1.1 Conceitos e Objeto da Avaliação	31
1.2 Histórico da Avaliação	35
1.2.1 A política social e os movimentos da administração pública.....	38
1.3 Os Avaliadores	41
1.4 Limitações da Avaliação	43
1.5 Metodologia da Avaliação	44
1.6 Tipos de Avaliação	49
1.6.1 Em Função do Momento em que se Realiza.....	49
1.6.2 Quanto às Finalidades da Avaliação	54
1.6.3 Avaliação da Utilidade do Programa.....	61
1.6.4 Em Função dos Avaliadores.....	65
1.6.5 Outras classificações	68
Capítulo 3 Avaliação no Brasil	69
1.1 Aspectos Históricos	69
1.2 O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo pós Constituição de 1988.....	73
1.3 Os Planos Plurianuais – PPA.....	76
Capítulo 4 Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR	81
1.1 Os Tipos de Avaliação Realizados pelo Gestor do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR.....	83
1.2 Avaliações Realizadas, em 1999 e 2000, no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR.....	86
Parte 3 FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA.....	89
Capítulo 1 Dados obtidos nas entrevistas	89

1.1	As Avaliações Realizadas nas Instituições e os Resultados das Avaliações do PLANFOR sob a Ótica de Contribuição para a Melhoria do Plano.....	89
1.2	Dados referentes à interação entre as três instituições governamentais.....	104

BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA.....	117
ANEXOS	123
ANEXO A – Roteiro para a entrevista.....	124
ANEXO B – Principais aspectos da metodologia de trabalho da Secretaria Federal de Controle Interno.....	126
ANEXO C – Cadeia estratégica e operacional do PLANFOR.....	131
ANEXO D – Dados da avaliação realizada pelo gestor do PLANFOR referente a 1999	133
ANEXO E – Dados da avaliação realizada pelo gestor com enfoque na avaliação da eficiência – 2000.....	135
ANEXO F – Dados da avaliação realizada pelo gestor com enfoque na avaliação da eficácia – 2000.....	139
ANEXO G – Dados da avaliação realizada pelo gestor com enfoque na avaliação da efetividade social – 2000.....	141
ANEXO H – Recomendações ao planfor originadas das avaliações realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego	143
ANEXO I – Dados das avaliações realizadas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento.....	146
ANEXO J – Dados das avaliações realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno	150
ANEXO K – Comparação entre as avaliações realizadas no PLANFOR no exercício de 1999.....	153
ANEXO L – Comparação entre as avaliações realizadas no PLANFOR no exercício de 2000.....	155
ANEXO N – Principais orientações da resolução CODEFAT 258 de 21.12.2000.....	159

INTRODUÇÃO

A avaliação não é um fim em si mesma e não é o meio para superar todos os problemas que surgem na prestação de serviços sociais.

O processo avaliativo contribui para aumentar a racionalidade na tomada de decisões, identificando problemas, selecionando alternativas de solução, prevendo suas conseqüências e otimizando a utilização dos recursos disponíveis.

Embora nem sempre os agentes responsáveis sintam a necessidade de realizar avaliações, elas proporcionam um aprendizado a partir de experiências exitosas ou fracassadas, ajudando a racionalizar a tomada de decisões.

Essa situação de desinteresse pela avaliação está em processo de mudança. Tal fato pode ser comprovado pela existência de instituições convencidas da conveniência de realizar projetos sociais adequados e efetivos, que necessitam da racionalidade técnica.

Em muitos casos, as instituições públicas percebem que o aumento da eficiência dos projetos sociais pode facilitar o atendimento a outras demandas prioritárias. Definitivamente, o melhor uso dos recursos resulta na disponibilidade de mais recursos, sejam eles para a área social ou para outros segmentos considerados prioritários.

Nesse sentido, é especialmente importante centrar-se na elaboração de metodologias adequadas para a formulação e avaliação de projetos sociais, já que, em uma situação de escassez de recursos e necessidades incrementadas, será ainda mais imprescindível a tarefa de comparar, escolher e descartar projetos, procurando aumentar a racionalidade das opções adotadas.

Cohen e Franco (1999, p. 279) destacaram a importância do processo avaliativo.

A avaliação de projetos sociais tem um papel central nesse processo de racionalização e é um elemento básico do planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes e eficientes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação. Por isso, dispor de avaliações *ex-post* de projetos em curso ou já realizados é fundamental para melhorar os modelos. Deste modo, a avaliação *ex-ante* permite escolher a melhor opção dos programas e projetos nos quais se concretizam as políticas. Entretanto, na América Latina, a avaliação dos programas sociais não é freqüente, para não dizer excepcional e, em geral, os atores envolvidos são refratários a avaliar o que realizaram.

No Brasil, até o advento da Constituição de 1988, a avaliação era vista de uma forma bastante pessimista. As autoridades públicas não eram muito receptivas a avaliações e as existentes eram tão afastadas do processo decisório que não traziam utilidade alguma à gestão pública. Havia ausência de um processo sistemático de avaliação, o que resultou em danos incalculáveis aos cidadãos.

Em 1988, a Carta Magna trouxe novas diretrizes para o Planejamento Governamental e para a avaliação das ações governamentais. Entretanto, percebe-se que as tentativas de avaliação até 1994 ficavam muito restritas ao controle da legalidade.

Com a reestruturação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em 1994, começou o processo de avaliar a execução dos programas de governo.

Em 1999, iniciou-se o desenho do Plano Plurianual 2000-2003, o qual inclui, também, um processo de avaliação dos Programas Governamentais.

A partir desse referencial apresentado, fez-se a opção por identificar e analisar os processos de avaliação do Poder Executivo Federal do Brasil, tendo como base empírica o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, por ser um programa brasileiro que possui alguns mecanismos de monitoramento e avaliação sistematizados e outros em processo de construção.

Esta dissertação está estruturada em quatro partes, conforme distribuídas a seguir.

Referencial metodológico no qual estão relatados a justificativa, os objetivos e o tipo da pesquisa, a questão a investigar e os processos metodológicos utilizados. Nessa parte, diante da diversidade de interpretações a respeito de alguns conceitos que envolvem a avaliação, fez-se necessário definir os termos utilizados neste trabalho.

Referencial teórico em que se apresenta uma breve exposição sobre o processo de formulação e desenvolvimento de políticas antes de dedicar-se ao estudo da avaliação. Esta exposição foi necessária pelo fato de a avaliação ser parte integrante do referido processo. Por último, expõe-se sobre a avaliação no contexto do Brasil e sobre o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR.

Fundamentação empírica em que se apresentam os resultados das informações coletadas nas entrevistas.

Por último, a conclusão apresenta uma discussão acerca dos fatos coletados, buscando apontar vinculações à teoria apresentada e aos objetivos da pesquisa.

Parte 1

REFERENCIAL METODOLÓGICO

1.1 Justificativa da Pesquisa

A idéia do controle, na administração pública do Brasil, sempre esteve associada ao princípio da legalidade. Sob essa perspectiva, sua ação orientou-se por um processo legal-formalista de controle da administração.

As mudanças implementadas em 1964 (Lei n. 4.320) e em 1967 (Decreto-lei n. 200), embora contemplassem iniciativas de uma orientação voltada para o controle de resultados, não romperam com a rigidez das práticas vigentes. De fato, o Estado implementou diversas reformas administrativas que também resultaram em modificações no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem como em tentativas de elaborar planos que pudessem ser avaliados quanto aos seus resultados.

Com a nova Constituição Federal, em 1988, o processo do planejamento governamental foi revisto e os mecanismos dos controles interno e externo aperfeiçoados.

O texto da Constituição de 1988 estabeleceu a ampliação da função do controle, incluindo o popular e definindo que, além da legalidade, deve-se avaliar a economicidade¹ e os resultados dos atos governamentais.

Ao mesmo tempo, o sistema constitucional conferiu ao cidadão, além da legitimação para deflagrar processos de controle social, direitos como o de obter prestações dos serviços públicos, de participar na orientação do desenvolvimento dos serviços, dentre outros. Como

¹ Controle da economicidade: expressa variação positiva da relação custo/benefício, na qual busca-se a otimização dos resultados na escolha dos menores custos em relação aos maiores benefícios (BRASIL. Ministério da Fazenda. Instrução Normativa 01/SFC/MF, de 06 de abril de 2001).

consequência, a administração pública já não mais pôde privar os cidadãos do direito de utilizar serviços públicos de qualidade.

Todavia, a despeito das “pressões”, o controle permaneceu baseado nos aspectos jurídicos e contábil-financeiro até 1994, quando houve uma reestruturação do Sistema de Controle Interno com a edição da Medida Provisória n. 480/94, transformada na Lei n. 10.180, de 31 de janeiro de 2001. Com a reforma, buscou-se readequar as ações do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal ao já estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Quanto ao planejamento governamental, em 2000 entrou em vigor um novo Plano Plurianual com mudanças significativas, principalmente na sua metodologia de avaliação. O Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998, estabeleceu a realização de avaliação anual para verificar a consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e os resultados dos programas. Um dos produtos finais dessa avaliação é o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual – PPA, cuja obrigatoriedade de encaminhamento ao Congresso Nacional está estabelecida na Lei n. 9.989, de 21 de julho de 2000.

Além da avaliação realizada pelo Sistema de Controle Interno e da avaliação anual do PPA, existem, ainda no âmbito do Poder Executivo Federal, as avaliações realizadas e/ou coordenadas pelos próprios agentes executores dos programas governamentais, os chamados gestores.

Assim, visando subsidiar a consolidação dos atuais modelos de avaliação existentes no Poder Executivo Federal, propôs-se analisar o processo de avaliação como instrumento nas tomadas de decisões. Foi escolhido o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, como base empírica, por ser um programa de governo que possui avaliação em vários órgãos no Governo Federal Brasileiro.

1.2 *Objetivos do Estudo*

Considerando os diversos tipos, processos e entidades que realizam avaliação no âmbito do Poder Executivo Federal e que a avaliação não deve restringir-se a um processo anual mas sim, ser um processo permanente, formulou-se os seguintes objetivos:

- identificar as avaliações do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, realizadas no âmbito do Poder Executivo Federal;
- analisar as avaliações do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, realizadas no âmbito do Poder Executivo Federal;
- verificar se os resultados das avaliações, existentes no âmbito do Poder Executivo Federal, influenciam nas tomadas de decisões referentes ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR.

A pesquisa delimitou-se às avaliações do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno da Corregedoria Geral da União, pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI do Ministério do Planejamento e àquelas coordenadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

1.3 *Definição de Termos*

Accountability: compromisso das pessoas, responsáveis pelo projeto, de prestar contas quanto ao atendimento da população alvo, à execução e às exigências legais e fiscais requeridas (ROSSI; FREEMAN, 1982, p.124).

Avaliação de impacto: avaliação das mudanças provocadas pelo projeto em

determinado segmento de população (*Idem*, p.16).

Concepção e análise dos desenhos: estudo dos problemas para intervenção e dos caminhos a ser definidos para a operacionalização da proposta de intervenção (*Idem, ibidem*).

Controle da economicidade: expressa a variação positiva da relação custo/benefício, na qual busca-se a otimização dos resultados na escolha dos menores custos em relação aos maiores benefícios. Revela a atenção da gestão com o bom uso qualitativo dos recursos financeiros, por definição, escassos, desde a adequação da proposta orçamentária das metas a serem atingidas, passando pela coerência com respeito aos preços de mercado, o desenvolvimento de fontes alternativas de receita e a obtenção dos menores custos por produto gerado (BRASIL. Ministério da Fazenda. *Instrução Normativa* n. 01/SFC/MF, de 6 de abril de 2001).

Controle da legalidade: consiste na verificação estrita da aderência dos atos e fatos de gestão praticados aos normativos legais e técnicos que regem os mesmos (BRASIL. Ministério da Fazenda. *Instrução Normativa* n. 01/SFC/MF, de 6 de abril de 2001).

Efetividade (impacto): constitui a relação entre os resultados e os objetivos do projeto (COHEN; FRANCO, 1999, p.107). No âmbito do PLANFOR, efetividade social são os impactos do PLANFOR como política pública, voltada para a construção do desenvolvimento sustentado (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2001, p.127).

Eficácia: é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1999, p.102). No âmbito do PLANFOR, a eficácia é expressa pelo benefício das ações de educação profissional para os treinandos, traduzido em melhoria das chances de obtenção ou manutenção do trabalho, geração ou aumento de renda, elevação da produtividade e melhoria da qualidade de produtos e serviços, integração ou reintegração

social, rompimento do círculo vicioso da pobreza, entre outros aspectos (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2001, p.127).

Eficiência: o conceito de eficiência é utilizado predominantemente na análise financeira e está associado à noção de ótimo. Pode ser definida como a relação entre os produtos e os custos dos insumos que a execução do projeto determina (COHEN; FRANCO, 1999, p.104). No âmbito do PLANFOR, eficiência é entendida como o cumprimento das metas relativas ao número de treinandos, à carga horária, à abrangência espacial e setorial, ao público alvo, aos conteúdos, aos investimentos, aos custos otimizados, de acordo com as diretrizes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e com a legislação aplicável à matéria (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2001, p.127).

Intervenção: qualquer esforço planejado para produzir mudanças em uma população alvo (ROSSI; FREEMAN, 1982, p.16).

Meta: um objetivo temporal, espacial e quantitativamente dimensionado. Quando se tem um objetivo quantificado, em que se estabelece o sujeito da ação e se determina o prazo para atingir, tem-se a meta (COHEN; FRANCO, 1999, p.90).

Objetivo: situação que se deseja obter ao final do período de duração do projeto, mediante a aplicação dos recursos e a realização das ações previstas (*Idem*, 1999, p.86).

Outcomes (impactos, resultados): são as mudanças no ambiente ou no sistema político causadas pela ação governamental (ANDERSON, 1975, p.134).

Output: são os produtos decorrentes das atividades desenvolvidas pelo governo e que podem ser mensurados (*Idem*, p.16).

Plano: soma dos programas que têm objetivos comuns, sendo ordenados os objetivos gerais e desagregados os específicos. Determina o modelo de alocação de recursos resultantes

da decisão política. O plano inclui a estratégia, isto é, os meios estruturais e administrativos assim como as formas de negociação, coordenação e direção dos programas (COHEN; FRANCO, 1999, p.86).

População alvo: pessoas, famílias, organizações, comunidades e outras unidades às quais estão direcionadas as intervenções (ROSSI; FREEMAN, 1982, p.17).

Problema alvo: condições, deficiências ou defeitos aos quais as intervenções estão direcionadas (ROSSI; FREEMAN, 1982, p.17).

Processo: refere-se às funções e operações que se realizam dentro e por meio da estrutura, como meio de obter certos produtos para conseguir os efeitos e alcançar os impactos perseguidos (COHEN; FRANCO, 1999, p.94).

Produtividade: é derivada da relação existente entre um produto e um insumo. Como o produto costuma referir-se à combinação de vários insumos, a produtividade geralmente refere-se à contribuição de cada um deles na geração do resultado. Sempre se associa à unidade de tempo em que o insumo é aplicado e relaciona recursos em unidades físicas aos resultados (COHEN; FRANCO, 1999, p.100).

Programa: é definido, segundo a Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão n. 42, de 14 de abril de 1999, como o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. Os programas compõem-se de projetos para os quais deverão ser indicados os produtos resultantes, as unidades de medida, as metas físicas, os custos, a unidade responsável e a forma de implementação.

Projeto: unidade mais operativa dentro do processo de planejamento, constitui o elo final de tal processo. Está orientado à produção de determinados bens ou à prestação de serviços específicos (PICHARDO apud COHEN; FRANCO, 1999, p. 85).

Sistema de Controle: quando abordado genericamente, restringe-se ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em consonância com o disposto no artigo 74 da Constituição Federal de 1988.

1.4 *Processos Metodológicos*

Para o presente trabalho foi escolhido o método qualitativo de pesquisa, tendo em vista a realidade complexa dos fenômenos sociais e das análises institucionais. Para Chizzotti (2000, p. 79), os cientistas que partilham da abordagem qualitativa se opõem, em geral, ao pressuposto experimental que defende um padrão único de pesquisa para todas as ciências.

Afirmam, em oposição aos experimentalistas, que as ciências humanas têm sua especificidade – o estudo do comportamento humano e social – que faz delas ciências específicas, com metodologia própria. Consideram, ainda, que a adoção de modelos estritamente experimentais conduz a generalizações errôneas em ciências humanas, baseiam-se em um simplismo conceitual que não apreende um campo científico específico e dissimulam, sob pretexto de um modelo único, o controle ideológico das pesquisas. Em oposição ao método experimental, estes cientistas optam pelo método clínico (a descrição do homem em um dado momento, em uma dada cultura) e pelo método histórico-antropológico, que captam os aspectos específicos dos dados e acontecimentos no contexto em que acontecem (CHIZZOTTI, 2000, p. 79).

Segundo o autor, um segundo marco que separa a pesquisa qualitativa dos estudos experimentais está na forma como apreende e legitima os conhecimentos.

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações (CHIZZOTTI, 2000, p.79).

Do ponto de vista operacional, a pesquisa foi organizada como descritiva por identificar e apresentar os processos de avaliação no âmbito do Poder Executivo Federal do Brasil.

Segundo Patton (1984, p. 36), o objetivo da pesquisa descritiva é apresentar ao leitor os fatos, não incluindo julgamentos.

Quanto aos meios de investigação, este trabalho é bibliográfico, documental e de campo.

A pesquisa bibliográfica, para compor a fundamentação teórica, foi realizada em bibliotecas, escolas de governo, instituições governamentais e páginas na Internet.

A pesquisa documental foi feita nas bibliotecas do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA e da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, na Secretaria Federal de Controle Interno da Corregedoria-Geral da União, e na Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego. Foram obtidos dados na página da Internet do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério do Trabalho e Emprego. Esta pesquisa foi realizada tendo como base as atribuições legais das instituições que promovem avaliação no âmbito do Poder Executivo Federal. O estudo teve seu início a partir da análise das Constituições Federais do Brasil, de 1946 a 1988, além de normas e manuais referentes ao assunto.

Para a pesquisa de campo, utilizou-se entrevistas semi-estruturadas, conforme Anexo A, com os atores descritos abaixo.

- Na Secretaria Federal de Controle Interno da Corregedoria Geral da União, servidores da Diretoria de Auditoria de Programa da Área Social.
- Na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, servidores da Gerência de Programas.
- No Ministério do Trabalho e Emprego, servidores da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

Na Corregedoria Geral da União foi selecionada, na Secretaria Federal de Controle Interno, a Diretoria de Auditoria de Programa da Área Social pelo fato de desenvolver e

implementar os trabalhos do controle no âmbito dos Ministérios da facção social e, conseqüentemente, ser a responsável pelas definições estratégicas das ações de controle e avaliação implementadas no PLANFOR.

No Ministério do Planejamento foi selecionada, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, a área responsável pelo desenho do processo de avaliação dos programas.

No Ministério do Trabalho e Emprego, optou-se pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, por ser responsável pela definição dos processos avaliativos do PLANFOR.

Foram escolhidos os servidores que, nos respectivos órgãos, têm poder de decisão com referência ao assunto objeto dessa pesquisa. Ao todo foram seis pessoas que terão seus dados ocultados para não serem identificados, passando a ser tratados como entrevistados 1 a 6.

Segundo Patton (1984, p. 197) existem três escolhas para entrevistas, quais sejam: uma conversa informal; uma entrevista utilizando-se um guia geral e uma entrevista estruturada. Neste trabalho foi adotada a segunda escolha. Considerando a subjetividade e a inexistência de uma resposta única, utilizou-se este tipo de pesquisa para que os entrevistados pudessem discorrer sobre o tema proposto.

A entrevistadora identificou os dirigentes a serem entrevistados e agendou as entrevistas. Inicialmente, foi explicado o objetivo da pesquisa e as perguntas que a compuseram, conforme Anexo A.

As questões foram elaboradas em estrita consonância aos objetivos de pesquisa anteriormente citados e, conseqüentemente, centraram-se em obter informações sobre o grau de interação entre as instituições que realizam esta atividade no âmbito do Poder Executivo Federal e os resultados advindos das avaliações realizadas pelas mesmas.

A análise dos dados das entrevistas e das informações obtidas nos acervos documentais foi norteada pelos objetivos da pesquisa e pela questão a investigar, encontrando-se na parte intitulada “Fundamentação Empírica” desta dissertação.

1.5 *Questão a Investigar*

A investigação da conexão entre os processos de avaliação e as tomadas de decisões levou ao estudo do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, como fonte empírica, e à formulação da seguinte questão a investigar:

As avaliações existentes no âmbito do Poder Executivo Federal interagem de forma a influenciar o núcleo estratégico de cada Órgão de Governo nas tomadas de decisões gerenciais, com vistas a aperfeiçoar os programas governamentais, especificamente quanto ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR?

Parte 2

FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL

Capítulo 1

Breve Exposição sobre o Processo de Formulação e Desenvolvimento de Políticas

Objetivando construir uma estrutura conceitual, será explanado, brevemente, o processo político que, na visão de Anderson (1975, p. 26), pode ter a seguinte seqüência de ações: construção da agenda política, formulação e escolha da política, implementação e avaliação.

Esse processo envolve conflitos coletivos, individuais e várias formas de atuação. A seqüência acima é importante para análise mas, na prática, algumas fases podem acontecer conjuntamente.

A discussão a seguir objetiva dar ao leitor um entendimento sobre o processo de formulação da política pública, antes de se explanar sobre avaliação: tema central deste trabalho.

1.1 Construção da Agenda

Em qualquer estudo que envolva ações governamentais deve ser considerada a dimensão do problema que as estimularam e para o qual a política pública foi direcionada. A natureza do problema determina a natureza do processo político e, posteriormente, a avaliação da política requer informação substantiva do problema original para verificar, entre outros elementos, sua efetividade.

Anderson (1975, p. 55) afirma que

for policy purposes, a problem can be formally defined as a condition or situation that produces a human need, deprivation, or dissatisfaction, self-identified or identified by others, for which relief is sought.

O aspecto crucial de todo o processo governamental é como um determinado problema transforma-se em demanda e chega a ser um item da agenda formal de uma autoridade.

Anderson (1975, p. 59) é da opinião que milhares e milhares de demandas chegam ao governo e somente uma pequena porção recebe análise dos formuladores oficiais de política pública (*policy-makers*). As demandas que obtêm a atenção dos formuladores constituem a agenda política. É distinta das prioridades políticas, dado que na agenda podem existir itens que são considerados mais importantes que outros.

Para Cobb e Elder (1983, p. 152) a agenda pode ser conceituada como uma lista de assuntos que um grupo de decisores de um determinado nível governamental identifica como problemas a serem analisados. Deste conceito conclui-se que é um conjunto de itens, concretos e específicos, relacionados para a atividade política e tidos como preocupantes pelo corpo de decisores da política.

Entretanto, é bom ter em mente que o fato dos decisores da política estarem preocupados com um determinado assunto não significa que alguma ação será tomada, pode ser que decidam arquivá-la não se formulando nenhuma política relacionada com o mesmo.

Cobb e Elder (1983, p. 152) registram que

all that is required for formal agenda status is that the leaders know that there is a problem that requires governmental action and make some type of response, even if it is only official recognition of the problem. There is no presumption that either of the contending parties in a dispute will be pleased with the ensuing action that a decisional unit will take once it gains the docket.

Os citados autores (1983, p.85) afirmam que a agenda pode ser classificada em sistêmica

e institucional. Os formuladores oficiais de política pública (*policy makers*) participam da construção das duas.

A agenda sistêmica consiste em todos os assuntos que comumente são percebidos pelos membros da comunidade política como merecedores de atenção pública e que fazem parte da jurisdição legítima da autoridade governamental. Todo local, estado e comunidade política nacional tem uma agenda sistêmica. A agenda sistêmica de uma larga comunidade pode incluir itens de uma comunidade subsidiária sem que as duas agendas se tornem necessariamente correspondentes.

For an item or an issue to acquire public recognition, its supporters must have either access to the mass media or the resources necessary to reach people. They many require more than money and manpower; often the use of action rhetoric is essential.

In addition to gaining popular recognition, the issue must be perceived by a large number of people as both being subject to remedial action and requiring such action. In other words, action must be considered not only possible, but also necessary for the resolution of the issue (COBB; ELDER, 1983, p. 86).

Agenda institucional ou governamental é composta pelos problemas que os agentes governamentais consideram importantes, pelos itens levantados nos governos locais, estaduais ou nacionais. É mais específica e concreta que a agenda sistêmica, cujas prioridades não necessariamente coincidem com as da institucional.

Cobb e Elder (1983, p. 87) citam que a agenda sistêmica é composta regularmente por itens abstratos e gerais que fazem pouco mais que identificar a área do problema. A agenda institucional tende a ser mais específica, concreta e limitada no número de itens. Ela identificará as faces do problema a ser considerado pelas pessoas que elaborarão a política.

A forma de uma agenda institucional pode ser encontrada no calendário de uma autoridade do corpo de decisão do Legislativo, do Judiciário ou do Executivo. Um item

somente será da agenda se ele aparecer em alguma lista. O conteúdo de uma agenda formal terá o reflexo estrutural e as tendências institucionais encontradas dentro do sistema. Tais tendências surgem dos diferentes recursos entre indivíduos e grupos e das diferenças no acesso. Para um assunto obter *status* de agenda ele deve comandar o apoio de alguns decisores-chaves, pois são estes os guardiões da agenda institucional.

Na visão de Anderson (1975, p. 37), o desenho da política pública depende dos formuladores oficiais e dos participantes não oficiais.

Os formuladores oficiais são aqueles que possuem autoridade legal para se engajar no desenho da política pública, quais sejam: agentes do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, todos agindo de formas diferentes e sofrendo controle dos chamados grupos de pressão.

O Legislativo é o centro das leis e da discussão para a formulação de políticas públicas. Porém, não pode ser entendido como independente na sua função de formar decisões (*decision-making*). A sua atuação varia de acordo com o assunto e com o consenso entre os membros, principalmente entre a situação e a oposição.

Segundo Anderson (1975, p. 39), a efetividade do governo depende substancialmente da liderança do Poder Executivo, tanto na formulação quanto na execução das políticas públicas. Nos países em desenvolvimento, o Executivo tem mais influência na formulação de políticas que nos países desenvolvidos devido, principalmente, à concentração de poder e por ser melhor estruturado para a elaboração de políticas que o Legislativo.

O mesmo autor faz um importante comentário sobre as agências administrativas. Ele ressalta que embora seja comum, na doutrina da ciência política, as agências administrativas somente carregarem o efeito das determinações definidas pelos braços políticos do governo, tem acontecido que política e administração são fundidas e as agências administrativas são freqüentemente envolvidas no desenvolvimento das políticas públicas, desde a formulação até

a execução. O autor comenta que nas agências encontram-se as principais funções de elaboração de políticas, mesmo porque grande parte das propostas de legislação e até mesmo o *lobby* para adoção de certas normas acontecem nas agências. Enfim, as políticas públicas estão no domínio das administrações.

O Judiciário tem afetado a natureza e o contexto das políticas públicas pelo exercício do seu poder de julgamento e pelas interpretações de casos levadas à Corte. O Judiciário se envolve não somente com o que o governo não pode fazer, mas, também, com o que ele tem, obrigatoriamente, de fazer para cumprir as obrigações constitucionais.

Anderson (1975, p. 43) destaca que, em complemento aos formuladores oficiais de política pública, existem outros participantes no processo, tais como: grupos de interesse, partidos políticos e cidadãos. Embora importantes ou dominantes, eles não têm autoridade legal para tomar decisões.

Para o autor, os grupos de interesse, presentes em todos os países, têm como função articular interesses, expressar demandas e apresentar alternativas para ação política. Eles, também, fornecem informações sobre as opções tecnológicas e as conseqüências que determinadas propostas políticas podem gerar, contribuem para a racionalidade da política pública e fornecem grandes informações de demandas para ações políticas.

Quanto aos partidos políticos, Anderson (1975, p. 45) ressalta que, nas sociedades modernas, as suas atuações têm como função agregar interesses, o que implica em converter demandas particulares de grupos de interesses em alternativas políticas. Geralmente, os partidos têm maior variedade de preocupações políticas que os grupos de interesse, por isso, na formulação da política, eles agem mais como indagadores do que como advogados de interesses particulares.

Geralmente, nas discussões sobre política pública, o cidadão é negligenciado pelos

partidos políticos, grupos de interesses e outros participantes proeminentes.

Importante destacar que, quanto maior o número de pessoas conhecedoras do assunto, maior será a sua visibilidade e a probabilidade de fazer parte do documento oficial (agenda). Assim, o caminho pelo qual um assunto é trazido para a decisão depende da visibilidade com que o problema atinge os vários públicos.

O raciocínio apresentado permite concluir que a agenda é um espaço em que se apresentam os problemas e as demandas que os agentes decisores escolhem ou são compelidos a escolher para discuti-los e, se for o caso, formular uma política pública para resolvê-los.

1.2 *Formulação de Políticas*

A formulação de políticas envolve o desenvolvimento de proposta de ação, pertinente e aceitável, para resolver algum problema público.

Anderson (1975, p. 66) apresenta a formulação política como um processo que envolve dois tipos de atividades. Uma é a decisão genérica do que deverá ser feito referente a um determinado problema. A outra envolve o desenho da legislação ou das regras administrativas para a operacionalização da política.

No nível nacional, o desenvolvimento das propostas de políticas é focado especificamente no Presidente e no seu Executivo.

Many policy proposals are developed by officials – both career and appointed – in the administrative departments and agencies. Concerned with governmental programs in agriculture, health, law enforcement, foreign trade, and others areas, they become aware of policy problems and develop proposals to deal with them (ANDERSON, 1975, p. 67).

Quanto à participação do Legislativo, Anderson (1975, p. 68) observa:

In the course of congressional hearings and investigations, through contacts with various administrative officials and interest-group representatives, and on the basis of their own interests and activity, legislators receive suggestions for action on problems and formulate proposed courses of actions. In some policy areas, congressmen have done much of the policy formulation.

Os grupos de interesse também realizam uma importante função na formulação das políticas ao apresentar ao Legislativo propostas específicas de legislação. Às vezes fazem *lobby* junto ao Executivo e ao Legislativo para aprovarem uma proposta de política, provavelmente com modificações adequadas aos seus interesses. Eles têm relevante papel na formulação da legislação especialmente quando os problemas são muito complexos e essencialmente técnicos. Assim, em alguns assuntos, os grupos privados são os verdadeiros formuladores da política, embora a autoridade formal seja a dos gestores públicos.

Além dos envolvidos na formulação, outra questão a considerar no processo é que a formulação e a escolha política são funções distintas analiticamente que ocorrem no processo político, mas que, na prática, é difícil, se não impossível, separá-las. Os formuladores preocupam-se, durante o curso da ação de formular, com o que eles podem fazer para terem escolhidas as suas propostas.

Some provisions will be included, others excluded, in an effort to build support for a proposed policy. Looking further ahead, the formulators may also be influenced by what they think may happen during the administration of the policy (ANDERSON, 1975, p. 71).

A decisão política envolve ações para aprovar, modificar ou rejeitar uma alternativa política preferida, afetando o seu contexto original.

O que é tipicamente envolvido no estágio da decisão política não é a seleção de um número de alternativas políticas completas mas, sim, a chamada alternativa preferida, aquela que os proponentes pensam que será aprovada, mesmo que não contemple tudo o que

gostariam. À medida que as propostas são discutidas, umas são rejeitadas, outras aceitas e outras modificadas. Barganhas, persuasões e comandos acontecerão e, no final, a escolha pode ser uma mera formalidade.

A barganha foi assim definida por Anderson (1975, p. 83):

can be define as a process in which two or more persons in positions of power or authority adjust their at least partially inconsistent goals in order to formulate a course of action that is acceptable but not necessarily ideal to the participants.

A barganha envolve negociação, oferecer e obter, e o compromisso de encontrar uma opção que tenha aceitação mútua. Dois fatores que devem ser levados em consideração: sociedade pluralista com a existência de diversos grupos partidários e práticas constitucionais como o federalismo, a separação dos poderes e o Legislativo bicameral, que servem para fragmentar e dispersar o poder político. A maior parte das políticas requer a aprovação de vários segmentos do governo, a aceitação do governo estadual e do local e a dos grupos de interesses privados.

A persuasão é a tentativa de convencer outros quanto ao valor, correção, méritos e benefícios de uma posição, de construir argumentos para o que se deseja sem modificar sua própria posição (ANDERSON, 1975, p. 86).

Enquanto a barganha e a persuasão envolvem interação entre os pares, o comando envolve relação hierárquica entre subordinados e chefes. O subordinado que apoia a decisão superior pode receber promoção e, se não o apoiar, demissão. Esta situação é mais característica em regime ditatorial que em regime democrático e em organização militar que em civil.

Na prática, barganha, persuasão e comando freqüentemente acontecem conjuntamente em uma situação de tomada de decisão. Alguns fatores influenciam a definição da proposta

mais apropriada. Considerando que a escolha é feita por indivíduos, a questão, para obter sucesso na formulação, na implementação e, posteriormente na avaliação de projetos, é verificar o porquê certas escolhas são feitas.

1.3 *Implementação de Políticas*

Uma vez finalizado o processo político, com a escolha da proposta de ação pelo Legislativo, tem-se a Política Pública. Entretanto, deve-se ressaltar que o conteúdo da Política, e seu impacto, pode ser substancialmente modificado, elaborado ou negado durante o estágio de sua implementação.

Novamente, cumpre destacar que nem sempre é tão fácil, na prática, separar as fases do processo de formulação da política pública.

In actuality, it is often quite difficult, if not impossible, to differentiate neatly the adoption of policy from its implementation, just as earlier it was indicated that policy formation and adoption are hard to demarcate. There is, indeed, much truth in the aphorism that policy is made as it is being administered and administered as it is being made (ANDERSON, 1975, p. 98).

Edwards e Ira (1978, p. 293) citam que o estudo da implementação é o estudo da burocracia. São os burocratas que controlam pessoal, dinheiro, material e o poder legal do governo. São eles que recebem as ordens dos decisores do Judiciário, do Legislativo e do Executivo e ainda:

implementing a public policy can require a wide variety of actions including issuing directives, enforcing directives, disbursing funds, making loans, awarding grants, making contracts, collecting information, disseminating information, assigning personnel, hiring personnel, and creating organizational units. Rarely are policies self executing, that is, implemented by their mere statement, such as a policy not to recognize a certain government. Most policies require some positive action (EDWARDS; IRA, 1978, p. 293).

Bardach (1979, p. 39) também cita o aspecto burocrata da implementação. Porém, ele

vai mais além ao destacar que a execução está inserida em um processo de interação estratégica entre numerosos interesses especiais, no qual todos defendem os seus próprios, tendo cada grupo sua própria agenda. A implementação, segundo o autor, desenvolve-se de acordo com o conceito de jogo, envolvendo um grande número de jogadores entrelaçados, com estratégias e táticas próprias, com graus de incertezas, normas para a vitória, tipos específicos de comunicação entre os jogadores e requerendo um processo de discussão para produzir produtos.

É com essa visão de jogos que o autor discute “pressão” política no contexto da implementação. Ele parte do pressuposto que adversários da política, que perderam no estágio da formulação, encontram significado para continuar sua oposição quando regulamentos administrativos e diretrizes estão sendo escritas. Muitos suportaram a proposta de política original, porque eles esperavam ser capazes de, na fase de implementação, alcançar propósitos nunca contemplados ou desejados por outros que formaram parte da coligação inicial. Eles também procuram um papel no processo administrativo. O autor cita que pode existir um processo de “pressão” e “contra-pressão” com vistas a obter outras direções diferentes da originalmente aprovada.

Na implementação, os políticos aparecem como defensivos, muito mais preocupados com o que eles perderão do que com o ganho geral para o país. Raramente existe uma larga comunhão de interesses construída na base das coligações. Todos os atores provavelmente aprovam o mesmo projeto em princípio, mas todos gostariam de ter os termos da implementação alterados para assegurar o atendimento de seus interesses.

Bardach (1979, p. 40) afirma que a implementação é distinta da escolha pela característica da ausência de coligações e a presença de característica de manobras e contra-manobras fragmentadas e isoladas.

Neste ponto, antes de dar continuidade ao assunto sob o enfoque de jogos, será inserida a discussão dos atores envolvidos na implementação.

Anderson (1975, p. 99) cita que a Política Pública é implementada, primeiramente, por um complexo sistema de Agências Administrativas. A atuação dessas agências é no dia a dia do trabalho governamental e, assim, afeta diretamente os cidadãos mais que qualquer outra unidade governamental.

A única preocupação do autor é que as Agências, na implementação da política, têm a oportunidade de fazer escolha entre as alternativas. Elas não fazem automaticamente o que o legislador ou outro decisor escolheu, apesar de assumirem que fariam. Geralmente as Agências operam com extenso e ambíguo estatuto (regimento), que lhes permite fornecer diretrizes sobre o que poderia ou não fazer.

Nesse momento é importante registrar o comentário de Bardach (1979, p. 43):

if there is one set of actors who can be reckoned as surely relevant to almost any implementation process and who very often play a quite masterful defensive game, it is the bureaucrats. Bureaucrats and bureaucracies are thought to be responsible for many of the problems of implementation. The common perception is that lower-level bureaucrats (or elected officials) do not carry out the instructions and orders of higher-level bureaucrats (or officials).

A discussão, nesse ponto, é como as agências administrativas moldam a política durante a implementação da legislação. Anderson (1975, p. 113) contribui discorrendo sobre os seguintes pontos: as características da elaboração de decisão pelas agências e os caminhos pelos quais elas desenvolvem políticas.

Quanto às características da elaboração de decisão, os problemas de controle e responsabilidade são aspectos importantes e relevantes da implementação.

Quanto aos caminhos pelos quais as agências desenvolvem políticas, destaca-se que elas recebem a delegação para elaborar regras; e é neste aspecto que as políticas podem ser

desenvolvidas. Uma regra pode ser definida como uma declaração da agência, de aplicação geral e efeito futuro, que envolve os direitos das partes privadas e tem força e efeito de lei. Algumas regras preocupam-se com detalhes de provisão, outras com definições de termos técnicos e outras com formas de ação da agência com referência a certas questões.

As agências podem fazer política quando aplicam as regras existentes para algumas situações particulares. Às vezes, além das aplicações das regras, agem com julgamentos ou interpretações legais de situações.

As agências podem implementar a política pelo cumprimento das determinações legais. A obediência à lei depende não somente das atitudes e motivos dos agentes oficiais, mas, também, das “pressões” externas e das técnicas disponíveis para a agência. Oponentes que foram incapazes de impedir a aprovação legislativa procuram diminuir seu impacto, colocando obstáculos na execução e no cumprimento das determinações legais.

Portanto, na prática, a implementação dos projetos pelas agências é que vai determinar a política diretiva, a qual nem sempre atinge os resultados esperados por seus formuladores.

Embora as agências administrativas sejam as primeiras na implementação da política, é importante conhecer os outros atores envolvidos, como os citados a seguir (ANDERSON, 1975, p. 101).

- o Legislativo: quanto mais detalhes são definidos pela legislação no Congresso, menos poder discricionário as agências têm.
- o Judiciário: algumas leis têm seu cumprimento forçado por ações judiciais. O ponto a destacar é que a justiça, com suas interpretações de normas e revisões de decisões administrativas, às vezes com casos de anulações de decisões administrativas, interfere diretamente na implementação de políticas.
- grupos de pressão: devido à discricionariedade de ação das agências, após escolhida a política pelo Legislativo, os grupos de pressão transferem suas ações para a arena administrativa.

- organizações comunitárias: no nível local, as organizações comunitárias são utilizadas para implementação dos projetos federais, permitindo-lhes o exercício de sua influência.

Após a discussão da implementação sob o enfoque intragovernamental, será introduzida a discussão da implementação no aspecto intergovernamental.

Um conjunto particular e importante de relações interorganizacionais envolve agências de níveis diferentes de governo, unidas em um esforço para implementar projetos e políticas financiadas por mecanismos de subsídio. Derthick apud Bardach (1979, p. 46), discute que a explicação de muitos problemas está na não habilidade de negociar do Governo Federal; na inabilidade relativa de organizar e afirmar seus interesses; no vigor relativo de adversários locais do projeto; e na grande dificuldade de organizar atividades cooperativas em uma larga escala.

A ênfase de Derthick nas inabilidades particulares do Governo Federal junto aos governos locais, segundo Bardach (1979, p. 46), ajuda-nos a apreciar uma parcela muito importante, mas completamente estreita, do *spectrum* inteiro de habilidades e de inabilidades recíprocas e suas interações. O processo da execução é caracterizado por manobrar um grande número de atores semi-autônomos. Cada um tenta ganhar o acesso aos elementos do projeto que não estão sob seu próprio controle. Ao mesmo tempo, tentar extrair melhores condições de outros atores que procuram o acesso aos elementos que controla.

A autora, segundo Bardach, continua desenvolvendo o assunto, discutindo a complexidade do processo de implementação e enfatizando a influência do crescimento geométrico das interdependências sobre o tempo. Isto pelo fato que cada negociação envolve um número de participantes com as decisões para tomar, cujas implicações ramificam-se constantemente e podem provocar atrasos na execução.

Bardach (1979, p. 55) vai além do estudo dos atrasos, prolongados ou não, intencionais ou não, ao discorrer sobre o processo da execução como um sistema de jogos. Na opinião do autor, os jogos, como uma descrição das atividades básicas do processo da execução, são um refinamento útil da idéia original de controle, parte principal da execução.

A idéia de "jogos" serve como uma metáfora, para que se dirija a atenção e estimule as idéias. Uma comparação que leva a observar os jogadores, suas estratégias e táticas, seus recursos para jogar, as regras do jogo (que estipulam as condições para ganhar), as regras do jogo da "feira" (que estipulam os limites além de fraudes ou a ilegitimidade da mentira), a natureza das comunicações (ou da falta delas) entre os jogadores e o grau de incerteza que cerca os resultados possíveis. A metáfora do jogo dirige também a atenção a quem não está disposto a jogar e às suas razões, e a quem insiste mudar alguns dos parâmetros do jogo como uma condição para jogar.

O autor destaca que existe uma coleção de elementos estruturais relacionados um ao outro por meio de processos. Os elementos são jogos, e suas relações são tão múltiplas que é impossível dizer muito sobre o sistema por inteiro, exceto que os elementos constituintes, os jogos, estão no todo somente frouxamente relacionados.

Os resultados de determinados jogos ajustam as condições para outros. Recursos cometidos a um jogo e manobras dentro de suas regras afetam a habilidade do jogador de manobrar em outros jogos que estão sendo realizados simultaneamente.

Bardach (1979, p. 57) sintetiza que o processo de execução é:

(1) a process of assembling the elements required to produce a particular programmatic outcome, and (2) the playing out of a number of loosely interrelated games whereby these elements are withheld from or delivered to the program assembly process on particular terms.

Capítulo 2

A Avaliação

Para racionalizar decisões – tanto no desenvolvimento de programas governamentais como nos demais campos – o titular da decisão necessita dispor de informações sobre os insumos e resultados prováveis dos programas de atuação. Quanto mais fidedignas, válidas e precisas forem essas informações, maior será a probabilidade de organizar os fins e os meios de atuação, de tal forma que obtenha bons resultados. Procurar e valorar estas informações é o que Musto (1975, p. 37) chama de avaliação, tema central desta dissertação.

A avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada e auto-suficiente. Ela faz parte do processo de planejamento da política social, gerando uma retroalimentação que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência. Ela permite analisar, também, os resultados obtidos por esses projetos, criando a possibilidade de retificar ações e reorientá-las em direção ao fim postulado.

A Figura 1 mostra a localização da avaliação no processo de planejamento e a Figura 2 um modelo de retroalimentação produzido entre as diferentes fases desse processo.

Se planejar é introduzir organização e racionalidade na ação para a consecução de determinadas metas e objetivos, a avaliação é um modo de verificar essa racionalidade, medindo o cumprimento – ou a perspectiva de cumprimento – dos objetivos e metas previamente estabelecidos e a capacidade para alcançá-los (ANDER-EGG apud COHEN; FRANCO, 1999, p. 73).

Pelas figuras, corrobora-se a idéia de que a avaliação é parte de um modelo analítico de racionalização e, portanto, suas funções somente podem ser explicadas em relação aos demais elementos do projeto, cujas fases são: formulação dos fins perseguidos; formulação das alternativas de projeto ou ao menos de uma proposta para alcançar os fins; exame das diversas

alternativas e determinação do projeto a realizar; implementação do projeto, controle do êxito e análise das fontes de erros com vistas a comprová-los e, se for o caso, promover nova formulação de fins.

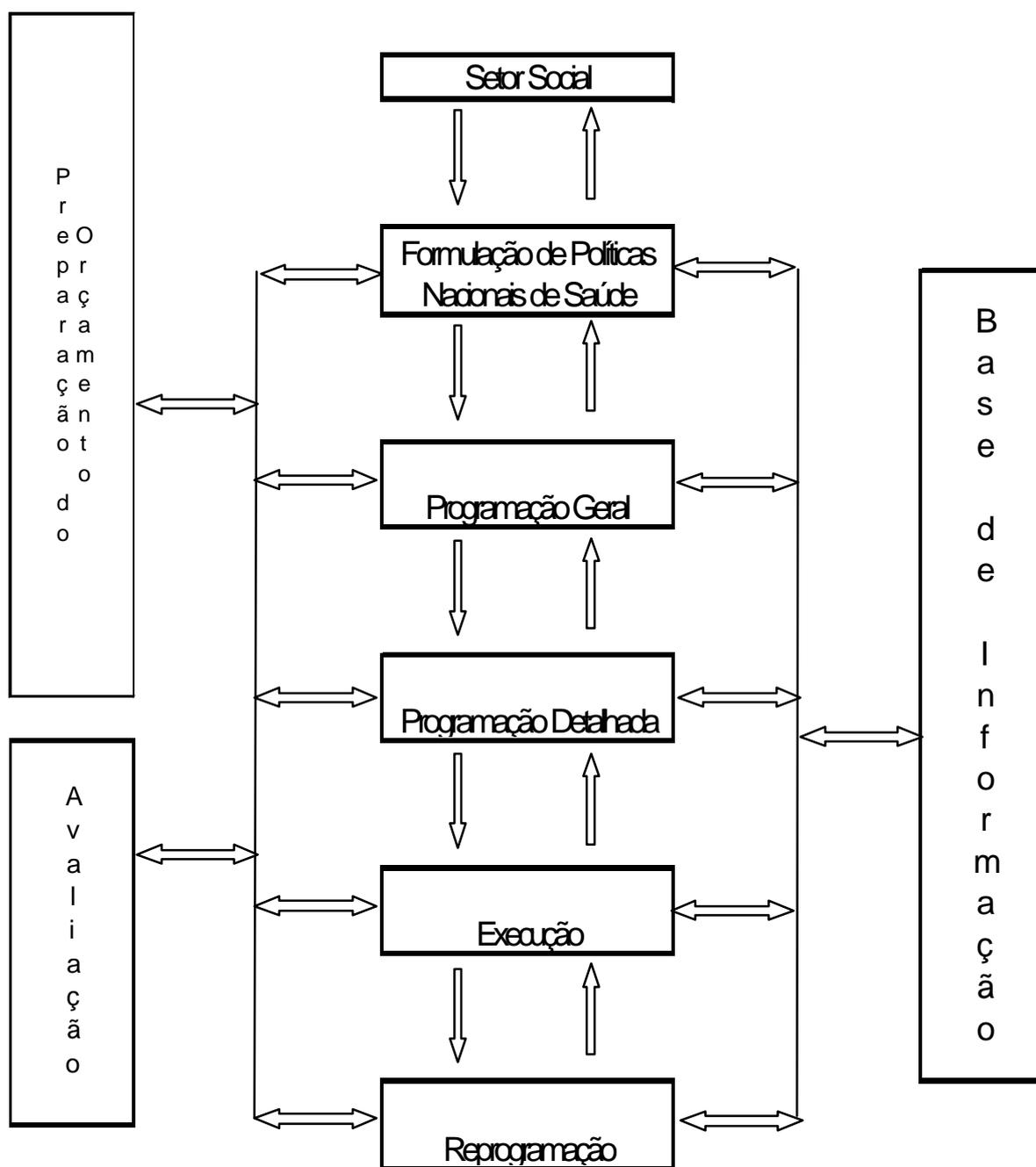


FIGURA 1 – Localização da avaliação no processo de planejamento

FONTE: Cohen e Franco, Ernesto e Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 74.

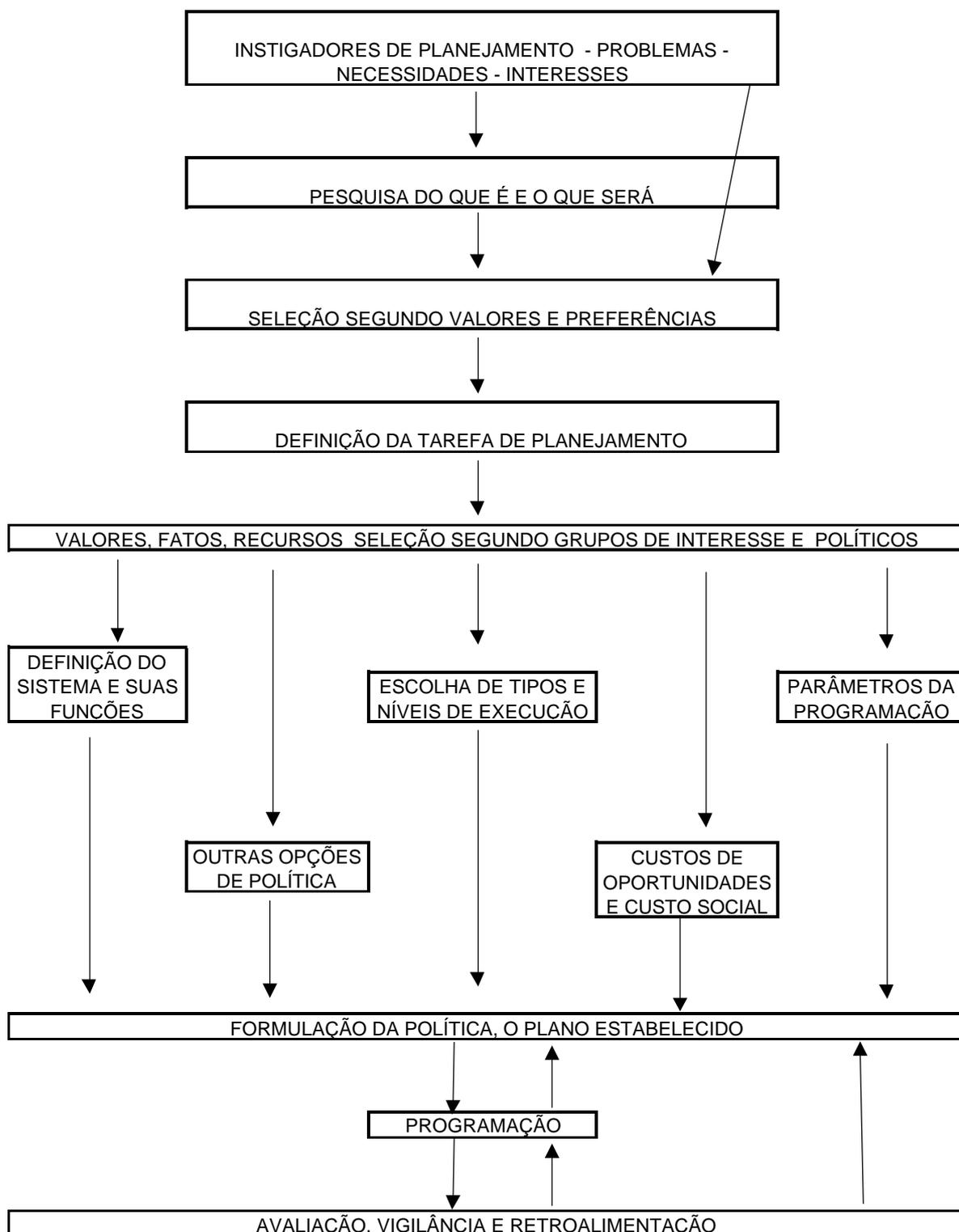


FIGURA 2 – Retroalimentação das fases do planejamento.

FONTE: Smith apud Cohen e Franco, Ernesto e Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 75

Com as figuras apresentadas, observa-se que a avaliação cria um vínculo entre as diferentes fases do processo de decisão do projeto.

A função de retroalimentação da avaliação somente pode ser explicada em relação com as respectivas decisões, que deverão ser tomadas para obter os resultados dos projetos desenhados, correspondentes aos critérios aplicados.

Musto (1975, p. 40) é da opinião que não é missão do avaliador definir objetivos da política, conceber projetos ou tomar decisões. Sua atuação se reduz à investigação científica das conseqüências (antecipadas ou efetivas) das decisões em relação aos critérios aplicados. A avaliação parte do pressuposto que existam previamente os objetivos, as alternativas de execução, a execução do projeto e as conclusões que o titular da decisão pretende com o projeto.

A seguir, serão apresentados alguns conceitos de avaliação, antecipando-se que todos eles levam à conclusão de que a chave é projetar e executar uma avaliação que seja tão objetiva quanto possível e que, caso seja repetida nas mesmas condições, pelos mesmos avaliadores ou por um outro grupo, produza sempre os mesmos resultados.

1.1 *Conceitos e Objeto da Avaliação*

A palavra avaliar está em vários campos de estudo, inclusive no nosso cotidiano. Tem sua origem no vocábulo latino *valere* (valor) e significa apreciar o mérito, julgar o valor de algo ou alguma coisa (BUENO, 1974, p. 448).

Essa palavra refere-se a uma atividade com vários modelos, que são derivados tanto do objeto a ser avaliado como da formação acadêmica daqueles que idealizam essa tarefa. Entretanto, a constante é, por um lado, a pretensão de comparar um padrão almejado com a

realidade (o que realmente aconteceu como consequência da atividade empreendida) e, por outro lado, a preocupação em alcançar eficazmente os objetivos propostos.

Franco apud Cohen e Franco (1999, p. 73), diz que avaliar é fixar o valor de uma coisa; para ser feita requer-se um procedimento mediante o qual se compara aquilo a ser avaliado com um critério ou padrão determinado.

Alternativamente, a avaliação foi definida como aquele ramo da ciência que se ocupa da análise da eficiência (MUSTO, 1975, p. 73).

Weiss apud Cohen e Franco (1999, p. 73), também afirmou

que o objeto da pesquisa avaliativa é comparar os efeitos de um programa com as metas que se propôs alcançar, a fim de contribuir para a tomada de decisões subseqüentes acerca do mesmo e para, assim, melhorar a programação futura.

Banner, Doctors e Gordon, citados pelos mesmos autores, afirmam que a avaliação “mede até que ponto um programa alcança certos objetivos”.

Nas definições acima existem dois tipos de riscos. Pode ocorrer uma superestimação das metas e isso implica que, independentemente da qualidade do plano e da sua implementação, são considerados fracassados aqueles projetos que não as alcancem, mesmo quando, de outra perspectiva, possam ter sido exitosos. Também existe o risco contrário: a subestimação das metas. Neste caso, projetos mal concebidos e executados podem ter uma avaliação inadequadamente positiva, devido ao fato de que seus formuladores foram cautelosos no momento de estabelecer as metas.

Há uma dificuldade na formulação de metas de projetos sociais. Estabelecer metas, às vezes, é um exercício arbitrário, sobretudo na ausência de avaliações prévias sobre os impactos produzidos por projetos análogos em situações semelhantes.

Para Cohen e Franco (1999, p. 76), esta concepção centrada na apreciação do grau em

que foram alcançadas as metas é resultante da translação acrítica ao campo social das técnicas de avaliação de projetos econômicos. Neles, uma vez escolhida a tecnologia, estão dadas as etapas lógicas e inevitáveis da implementação do projeto. Assim, nesses casos, existe um modo ótimo de alcançar os objetivos. Nos projetos sociais, contudo, as coisas não ocorrem necessariamente dessa forma.

Para os autores, avaliar é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos projetos na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos.

Em raciocínio análogo, a Organização das Nações Unidas – ONU, citada por Cohen e Franco (1999, p. 76), define avaliação como:

o processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo organizativo para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no planejamento, programação e futuras tomadas de decisões.

É nessa mesma linha de pensamento que a Organização Mundial de Saúde – OMS (1981, p. 5) cita que:

a avaliação é um meio sistemático de apreender empiricamente e de analisar as lições aprendidas para o melhoramento das atividades em curso e para o fomento de um planejamento mais satisfatório, mediante uma seleção rigorosa entre as distintas possibilidades de ação futura.

Dessa forma, avaliar requer a formulação de juízos baseados em análises cuidadosas e a realização de estudos críticos de situações específicas para obter conclusões fundamentadas e fazer propostas úteis de ações futuras (OMS, 1981, p. 9).

A OMS (1981, p. 11), assim como a ONU, afirma que a avaliação supõe uma análise crítica dos diferentes aspectos da formulação e da execução de um programa e das atividades que o constituem, sua pertinência, sua eficiência e eficácia, seu custo e sua aceitabilidade por

todas as partes interessadas.

Observa-se que a avaliação tem como objeto a melhoria dos programas e da ação dos gestores que vão executá-lo, com o objetivo de orientar a distribuição dos recursos humanos e financeiros entre os programas e os serviços atuais e futuros. A avaliação deve empenhar-se de maneira construtiva e não para justificar ações anteriores ou simplesmente descobrir os seus defeitos. É essencial concebê-la como um instrumento para adoção de decisões.

Nesse sentido, o processo de avaliação pode ser tão importante como as conclusões obtidas, dada a possibilidade de compreender melhor as atividades avaliadas e focar de modo mais construtivo sua execução e as necessidades de ações futuras.

Rossi e Freeman (1982, p. 20) não fogem da linha de pensamento demonstrada pela OMS e pela ONU ao afirmarem que “evaluation research is the systematic application of social research procedures in assessing the conceptualization and design, implementation, and utility of social intervention programs.”

Assim, envolve o uso de metodologia de pesquisa social para julgar e melhorar o planejamento, monitoramento, efetividade e eficiência dos projetos sociais. A pesquisa avaliativa é uma atividade da ciência social, utilizando as práticas e os paradigmas desta.

Para Cohen e Franco (1999, p. 78), as relações existentes entre avaliação e pesquisa são estreitas, já que a primeira supõe a utilização do conjunto de modelos, instrumentos e técnicas que constituem a chamada metodologia da pesquisa em ciências sociais. A avaliação utiliza a metodologia da pesquisa como instrumento para determinar em que medida os projetos sociais alcançam seus objetivos. Mas não se restringe ao instrumento. Persegue, em última instância, racionalizar a alocação de recursos e, para isso, trata de maximizar a eficiência e a eficácia de ações que são dirigidas a modificar segmentos da realidade.

1.2 *Histórico da Avaliação*

Rossi e Freeman (1982, p. 21) afirmam que as avaliações sistêmicas e baseadas em dados são relativamente modernas, coincidindo com o crescimento e o requinte de métodos de pesquisa social e, durante o século XX na nação Americana, com mudanças ideológicas, políticas e demográficas.

O compromisso com a avaliação sistemática dos programas, em assuntos como a instrução e a saúde públicas, pode ser seguido aos esforços, no século XX, para fornecer leitura e treinamento ocupacional pelos meios mais eficazes e mais econômicos e para reduzir a mortalidade e as doenças infecciosas.

Segundo Rossi e Freeman (1982, p. 21), antes de 1930, havia os cientistas sociais que advogavam a aplicação de métodos sociais rigorosos de pesquisa para avaliação dos programas de governo. O “New Deal” do Presidente Roosevelt foi o primeiro compromisso de um candidato a incluir avaliações em programas sociais.

No começo da década de 30, a pesquisa social aplicada recebeu importância considerável. Seu emprego aumentou durante a Segunda Guerra Mundial: Stouffer e seus associados trabalharam com o exército dos Estados Unidos (STOUFFER et al. apud ROSSI; FREEMAN, 1982, p. 22) para desenvolver a monitoração contínua do moral do soldado e para avaliar o pessoal e as políticas das propagandas. O escritório de informação da guerra usou exames de amostra para monitorar o moral civil. Ao mesmo tempo, estudos menores eram feitos para avaliar a eficácia dos controles de preço e das campanhas para modificar hábitos de comer dos Americanos. Segundo os autores, esforços similares na ciência social foram montados na Grã-Bretanha e em outras partes do mundo.

No período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, viu-se o começo dos programas de grande escala projetados para atender às necessidades de desenvolvimento urbano e habitacional, de educação tecnológica e cultural, de treinamento ocupacional e de atividades de medicina preventiva. Foi também neste período que firmaram-se compromissos com programas internacionais de planejamento familiar, saúde, nutrição e desenvolvimento das comunidades rurais. As despesas eram enormes e foram acompanhadas, conseqüentemente, por demandas para o conhecimento dos resultados.

Segundo Levine et al. e Freeman et al. apud Rossi e Freeman (1982, p. 22), no fim da década de 50, foi comum ter programas avaliados em grande escala. Os cientistas sociais estavam engajados nas avaliações de projetos de prevenção à delinqüência, de reabilitação de criminosos, de tratamentos psicoterapêuticos e psicofarmacológicos, de habitação pública e de atividades da organização da comunidade. Tais estudos eram empreendidos nos Estados Unidos, na Europa e, ainda, em outros países industrializados. Existiam, também, estudos em nações menos desenvolvidas: cada vez mais, os programas de planejamento familiar na Ásia, os de nutrição e de saúde na América Latina e os de desenvolvimento da agricultura e da comunidade na África incluíam componentes da avaliação.

O conhecimento dos métodos de pesquisa social, incluindo o exame e os procedimentos estatísticos complexos, tornou-se difundido. A informática fez o possível para conduzir os estudos em grande escala e empreender análises estatísticas sofisticadas.

Perez (1998, p. 68) também reforça as informações acima ao citar que, desde os anos 50, já se desenvolviam pesquisas de avaliação nos Estados Unidos, mediante o uso de enquetes e de análises estatísticas e, numa perspectiva pluridisciplinar, envolvendo as várias ciências sociais.

Rossi e Freeman (1982, p. 22) citam que, durante os anos 60, houve um grande

crescimento de estudos e de publicação de livros sobre a prática da pesquisa de avaliação.

Perez (1998, p. 68) também cita que a expansão das pesquisas de avaliação de política nos Estados Unidos deu-se a partir dos anos 60, no momento de consolidação dos programas de combate à pobreza. O autor cita que as bases dessas pesquisas empíricas (inquéritos e avaliação pluridisciplinar) assentaram-se tanto na ação do poder federal do *New Deal*, quanto na orientação intervencionista das ciências sociais aplicadas às conseqüências governamentais.

Rossi e Freeman (1982, p. 22) citam que no final da década de 60 – nos Estados Unidos e internacionalmente – a pesquisa de avaliação estava em franco crescimento.

Os mesmos autores relatam que no início dos anos 70, uma variedade de livros e coletâneas criticavam a qualidade metodológica de vários estudos e discutiam os problemas organizacionais e estruturais para o sucesso da pesquisa de avaliação. Em 1976, surgiu a revista “Evaluation Review”, lida extensamente por investigadores da avaliação e, posteriormente, outros jornais. A proliferação das publicações e das conferências no início dos anos 70, a formação de uma associação profissional – “The Evaluation Research Society” – e sessões especiais de estudos de avaliação nas reuniões de grupos acadêmicos demonstram o desenvolvimento rápido do campo de estudo.

Como Cronbach apud Rossi e Freeman (1982, p. 27), ressaltou: “evaluation has become the liveliest frontier of American social science”.

Os autores destacam, ainda, que devido à continuidade no desenvolvimento do campo da avaliação, uma mudança qualitativa tem ocorrido. Eles citam que, em 1967, a definição de Suchman da pesquisa de avaliação como a aplicação de técnicas da pesquisa social aos estudos de programas de serviços humanos em grande escala foi um útil e suficiente delineamento para o campo de estudo. Hoje, porém, está claro que a pesquisa de avaliação é mais do que a aplicação de métodos.

Avaliação é também uma atividade política e gerencial, uma entrada dentro do mosaico complexo de que emergem as decisões e os movimentos da política para o planejamento, para o projeto de implementação, para a execução e para a continuação dos programas visando à melhoria da condição humana. Nesse sentido, a pesquisa avaliativa necessita também ser vista como uma parte integral da política social e dos movimentos da administração pública.

1.2.1 *A política social e os movimentos da administração pública*

Antes da Primeira Guerra Mundial, as ações para povos pobres, para as pessoas física e mentalmente deficientes e para as famílias miseráveis eram praticadas pelos voluntários da caridade.

Antes da década de 30, os governos — particularmente os federais — eram comparativamente pequenos. Havia poucas ações de saúde nacionais, instruções e iniciativas do bem-estar e, conseqüentemente, nenhuma necessidade de um exército de servidores públicos federais.

A área de serviços humanos e o governo operavam sem *know-how* técnico e quase não existiam os programas de treinamento. Além disso, considerando que suas atividades e influências eram comparativamente pequenas, havia relativamente pouco interesse em saber o que estava acontecendo no governo — ao menos nos termos dos programas sociais.

Porém, conforme observam Rossi e Freeman (1982, p. 28), os serviços humanos cresceram rapidamente com o advento da Grande Depressão e, naturalmente, durante o período da Segunda Guerra Mundial. Por causa desse crescimento acelerado, houve uma “pressão” forte para aplicar os conceitos e as técnicas da chamada gerência científica, pensamentos já presentes na indústria. Essas idéias tomaram lugar primeiramente na defesa e

difundiram-se para outras organizações do governo, incluindo agências dos programas sociais. Os conceitos e os procedimentos para o planejamento, incluindo o orçamento, o controle de qualidade, a prestação de contas e, mais tarde, as sofisticadas análises de custo x benefício e sistemas de modelamento, transformaram-se na ordem do dia na área social.

Rossi e Freeman (1982, p. 28) registram que as pessoas com treinamento em ciência social, particularmente na ciência política, começaram a dedicar-se na compreensão das tomadas de decisões política, organizacional e administrativa que aconteceram nos departamentos executivos e em outras agências governamentais. Os economistas aperfeiçoavam simultaneamente os modelos para o planejamento, para as tomadas de decisões e para o refinamento das teorias macroeconômicas. Em parte, os interesses dos cientistas sociais dentro dos governos eram puramente acadêmicos. Quiseram saber como o governo trabalhava e explicar o sentido de suas atividades. Entretanto, aconteceu mais do que isso: alguns reconheceram que seus conceitos e métodos poderiam facilitar e melhorar as operações e as ações governamentais que eles estavam documentando.

Do mesmo modo, as pessoas em posições de liderança tornaram-se convencidas de que os conceitos, as técnicas e, às vezes, os princípios da economia, da ciência política e da sociologia poderiam ser úteis. O estudo do setor público cresceu dentro da especialidade mais comumente chamada de ciências políticas ou análise política.

Como o governo federal estava tornando-se cada vez mais complexo e técnico, ele não poderia mais ser controlado e conduzido por pessoas empregadas como generalistas ou por causa de suas conexões com os parentes ou com os amigos políticos.

A maioria de trabalhos da gerência média e muitas posições executivas requereram habilidades técnicas específicas. Aqueles que as ocuparam necessitaram de treinamento ou de experiência extensiva para realizar o trabalho com competência. O Estado e as contrapartes

locais de agências federais expandiram-se na mesma proporção, em parte estimulados por iniciativas e financiamentos federais, e solicitaram equipes de funcionários hábeis.

Os departamentos de ciências sociais das universidades forneceram pessoas para trabalharem no governo, treinando investigadores novos também. Nesse momento, em resposta à demanda de tecnocratas para o governo, as escolas graduadas de gerência, saúde pública e trabalho social começaram a elaborar programas para suprir a necessidade dos executivos e técnicos. As escolas especiais, geralmente com administração pública em seus títulos, foram organizadas ou expandidas. Em síntese, surgiu um novo tipo de profissional.

A institucionalização da análise política e dos programas da administração pública têm sido mantidos pelas universidades. Os conceitos e os métodos das ciências sociais têm transformado o núcleo dos programas educacionais, dos quais originam-se muitos dos oficiais públicos e gerentes de programa, e forçado o treinamento na pesquisa avaliativa.

A importância da avaliação é reconhecida, atualmente, por políticos e executivos, tornando-se mais que um interesse acadêmico isolado e prosperando no contexto dos movimentos da política social e da administração pública.

Finalmente, deve-se anotar que nos últimos anos houve sérios questionamentos sobre a expansão continuada de programas do governo, resultando em exigências para aumentar a eficácia e a eficiência e para realizar exames detalhados de despesas governamentais (FREEMAN; SOLOMON apud ROSSI; FREEMAN, 1982, p. 31).

Conclui-se, portanto, que o florescer da pesquisa avaliativa é enraizado certamente nos esforços dos cientistas sociais que empreendem técnicas sofisticadas de estudo com vistas a conseguir uma mudança social progressiva.

Porém, conforme observam Rossi e Freeman (1982, p. 32), são aqueles que estão perto da linha de fogo — legislador, planejador, gerente de programa e executivo da ação — e que

formam o "lobby da pesquisa de avaliação" — os responsáveis principais pelo crescimento difundido das atividades de avaliação. Seus compromissos para organizar o desenvolvimento e a execução da política continuarão a ser a influência principal nesse campo de pesquisa.

Não obstante, e quais sejam os valores sociais, metas e objetivos daqueles em posições influentes, informações sobre a eficiência do programa, a eficácia e *accountability* são indispensáveis aos processos de tomada de decisão que dirigem o projeto e a execução de políticas e de programas sociais. Estes são os produtos da pesquisa avaliativa – seu valor prático – que incentivaram o crescimento notável da área.

1.3 *Os Avaliadores*

Rossi e Freeman (1982, p. 49) afirmam que os estudos de avaliação sistemáticos são baseados em algumas técnicas de pesquisa da ciência social, o que justifica o treinamento dos especialistas segundo os pressupostos da referida ciência. À primeira vista, alguém não inteirado com a pesquisa avaliativa encontraria indubitavelmente discussões profissionais difíceis de compreender. Como qualquer campo profissional, os avaliadores desenvolveram seu próprio vocabulário, expressões e regras para fazer o trabalho.

Assim, em um extremo, as atividades de avaliação podem ser tecnicamente complicadas, sofisticadas na concepção, caras e de duração longa. Requerem a participação dedicada de especialistas na teoria social da ciência, nos métodos da pesquisa e em técnicas estatísticas. Portanto, são conduzidas, geralmente, por equipes de funcionários especializados.

No outro extremo, há muitas tarefas da avaliação que podem ser compreendidas facilmente e podem ser realizadas por pessoas de perícia e experiência modestas.

Anderson (1975, p. 142), ao discorrer sobre o processo de avaliação da política, afirma

que, dentro do governo, ela apresenta vários atores e caminhos. Às vezes é sistemática, outras casual e esporádica. Às vezes é institucionalizada, outras informal e não estruturada. Assim, existem vários atores oficiais, incluindo Congresso, GAO², Comissões Presidenciais e Agências Administrativas.

Um das funções do Congresso é a avaliação da aplicação, administração e execução das leis ou políticas.

It may be intended either to control the actions of agencies, as when they sometimes are required to clear actions in advance with particular committees, or to evaluate agency actions, as when individual congressmen or committees seek to determine whether administrators are complying with program objectives established by Congress. It is the evaluative aspect of oversight that is pertinent here (ANDERSON, 1975, p. 143).

A avaliação pode ser exercida por meio de estudos de casos, investigações e formação de Comitês do Congresso. No curso dessas atividades, o Congresso chega a conclusões com respeito à eficiência, à efetividade e ao impacto de uma política, o que pode ter conseqüências no futuro da mesma. Na maioria das vezes, as atividades são assistemáticas.

O GAO tem larga autoridade para auditar as operações e atividades financeiras das agências federais, avaliar seus programas e encaminhar os resultados para o Congresso. Pode rever e analisar os resultados dos programas de governo e suas atividades, incluindo os estudos de custos x benefícios e a assistência aos Comitês do Congresso em atividades semelhantes (ANDERSON, 1975, p. 143).

O autor cita que muitas avaliações são realizadas pelas Agências Administrativas do Poder Executivo, pelas suas iniciativas ou por direções de outros, como por exemplo do Poder Legislativo. Além do mais, podem ser criadas as Comissões Presidenciais especialmente para avaliar as políticas em algumas áreas ou fazer recomendações sobre o andamento das

² General Accounting Office – GAO (no Brasil, o Tribunal de Contas da União exerce atividades semelhantes)

mesmas.

Cumprido destacar que, além dos atores mencionados anteriormente, há uma infinidade de avaliação da política sendo feita fora do governo, como muito bem observa Anderson (1975, p. 142):

the communication media, university scholars, private research organizations (...), pressure groups, and public-interest organization all make evaluations of policies that have greater or lesser effects on public officials. They also provide the larger public with information, publicize policy action or inaction, sometimes serve as advocates of unpopular causes and often effectively represent the unrepresented.

1.4 *Limitações da Avaliação*

Apesar da importância da avaliação, frequentemente é impossível medir quantitativamente o impacto das políticas públicas, especialmente as sociais, com real precisão. Anderson (1975, p. 138) aponta as barreiras listadas a seguir.

- Metas das políticas não são claras: a tarefa de medir se as metas foram atingidas torna-se difícil quando estas não são claras, são difusas e, em alguns casos, não têm prioridades estabelecidas. Agentes em diferentes posições (Legislativo e Executivo, por exemplo) estabelecem as metas diferentemente e agem de acordo com suas definições.
- Causalidade: uma avaliação sistemática requer que as mudanças nas condições reais sejam claramente provocadas pelas ações da política.
- Impactos difusos: a ação da política pode afetar grupos que não sejam os diretamente relacionados ao objetivo da política. Pode ter efeitos gerais e de longo prazo e serem simbólicos ou materiais. Um exemplo de efeito simbólico: um programa de bem estar social pode levar pessoas, que anteriormente trabalhavam, a querer receber o benefício do governo ao invés de continuar trabalhando.

- Dificuldades na aquisição de dados: a falta de dados estatisticamente relevantes e confiáveis e a falta de outras informações podem prejudicar a avaliação.

- Resistência oficial: a avaliação envolve o julgamento do mérito da política. As agências são envolvidas com referência às conseqüências políticas da avaliação. Se os resultados não saem “de acordo com o esperado” e se os decisores da elaboração das políticas tomam conhecimento, o programa e a Agência “correm perigo”. Por isso, os agentes oficiais podem desencorajar e sonegar dados e informações ao avaliador.

Musto (1975, p. 44) também se preocupa com a questão quando afirma que muitos são os projetos que são colocados em andamento só para aproveitar recursos disponíveis. Na fase de execução existem os limites na racionalização das decisões: a estrutura informal do projeto e a capacidade de improvisação da gerência são fatores difíceis de serem planejados. Nem sempre é possível obter realizações em forma de dados em uma mesma dimensão ou ao menos em dimensões equiparáveis. Às vezes, a quantificação de fatores qualitativos e imensuráveis acarreta mais problemas que resoluções. Feitos qualitativos não podem ser ignorados e, em alguns casos, são eles que influenciam a definição e a solução de um problema.

1.5 Metodologia da Avaliação

Cohen e Franco (1999, p. 137) afirmam que para realizar a avaliação de um projeto devem ser definidos alguns itens, tais como: universo do projeto, unidades de análise, hipóteses, modelo de amostra, plano de análise, contexto e formas de recolher a informação, instrumentos de coleta de informação, formas e passos do processamento e técnicas de análise.

Os autores denominam população ou universo do projeto o conjunto de pessoas,

famílias ou organizações que tenham em comum o atributo de serem receptores dos bens ou serviços prestados. Destaca-se que a população pode ser finita, mas tão grande que, para efeitos práticos, deve ser considerada infinita, visto que não pode ser feito um censo da mesma e sim elaborar uma amostra.

As unidades de análise constituem-se no objeto da avaliação e na primeira seleção decisiva que é preciso fazer para sua realização. Para os autores, as unidades podem ser caracterizadas conforme descritas nos itens abaixo.

- Com referência a si mesma (absoluta, global): a medição é sobre a unidade, não requerendo conhecimentos sobre as subunidades e outras unidades.
- Com referência a outras unidades do mesmo conjunto (comparativa).
- Com referência à estrutura do conjunto (de relação): expressa a vinculação que existe com outra(s).
- Com referência às subunidades, quanto à distribuição ou à estrutura de seu conjunto.
- Com referência às superunidades (contextual) da qual faz parte.

Quanto às hipóteses, Cohen e Franco (1999, p. 138) destacam que na avaliação *ex-ante* tem-se a elaboração de um diagnóstico. Este procura descrever a realidade que o projeto pretende modificar e explicar como ocorrerão tais modificações. As mudanças previstas requerem hipóteses sobre as condições ou variáveis relevantes para serem produzidas.

Na avaliação são descritas as características das unidades de análise relacionadas ao funcionamento do projeto, buscando explicar se os resultados de sua execução foram ou não exitosos e o seu porquê. Para encontrar uma explicação, deve-se aceitar ou formular uma teoria que dê significado aos fatos observados. No campo da avaliação, normalmente se recorre a teorias parciais ou conjunto de hipóteses articuladas entre si. Daí o papel central que

as hipóteses desempenham no processo avaliativo.

Segundo Cohen e Franco (1999, p. 138), as teorias são conceitos relacionados (hipóteses) coerentemente e integrados. Os autores destacam que os conceitos não são dados da experiência, mas devem ser procurados mediante a análise.

Para os autores, uma variável é um conceito que pode ter vários valores definidos de tal forma que, mediante observações, pode ser conhecido o que será assumido em um caso particular. Afirmam que uma hipótese é uma afirmação conjectural sobre a relação existente entre duas ou mais variáveis, o que supõe transformar os conceitos abstratos em variáveis mensuráveis, relacioná-las e especificar a forma de conexão postulada.

Considerando que, às vezes, é impraticável analisar a população completa, examina-se um subconjunto da população, o que constitui uma amostra que, segundo os mesmos autores citados acima, deve:

- ser heterogênea, ou seja, apresentar dispersão entre as variáveis para que se permita determinar a eficiência operacional ou o impacto. As unidades selecionadas devem estar representadas na amostra em uma proporção semelhante à que tem o universo estudado;
- tornar possível que os resultados obtidos da amostra sejam extrapoláveis ao universo, o que exige que seja probabilística. Para determinar a inferência, é necessário que a amostra seja escolhida aleatoriamente.

Cohen e Franco (1999, p. 140) afirmam que o modelo de amostra deve ser formulado por um especialista, que propõe o tipo de amostra mais adequado aos objetivos perseguidos, assim como o erro amostral que o estudo exige e os recursos permitem. Porém, o avaliador deve preparar o plano de análise e selecionar as técnicas de interpretação de dados que utilizará, para que seja determinado corretamente o tamanho que a amostra deve ter.

Quanto ao plano de análise, neste deve constar as decisões sobre a quantidade de

informação necessária, os tipos de informação a analisar, a classe de análise que será aplicada a cada tipo de informação, os recursos que serão necessários e a forma em que se apresentarão os resultados.

Os aspectos do contexto sócio-cultural-econômico, sob enfoque macro e micro, devem ser considerados nas análises e, também, ser especificados no modelo de avaliação escolhido para a coleta de informações.

A coleta de informações é realizada sobre as unidades de análise, sendo necessário estabelecer formas idôneas para destacar a informação pertinente. Isto requer consultar relatórios sobre a situação econômica, política e social, planos globais e setoriais em que o projeto se enquadra, relatórios do órgão que o supervisiona e séries cronológicas dos distintos recursos utilizados.

A avaliação de um projeto é iniciada com uma descrição do mesmo e com a apresentação de hipóteses centrais que permitam verificar a eficiência operacional, o impacto e os efeitos produzidos como resultado de sua implementação. Para a verificação das hipóteses recorre-se aos instrumentos de coleta de informação, que devem ser acompanhados das instruções para seu uso, a fim de que os dados obtidos possuam os níveis de validade e confiabilidade desejados.

Cohen e Franco (1999, p. 144) apresentam como instrumento de coleta de dados o questionário e o teste prévio.

O questionário, segundo os autores, refere-se aos instrumentos para a coleta de informação aplicáveis a qualquer tipo de unidade de análise que contenha variáveis relevantes para a avaliação.

O teste prévio é uma etapa para determinar a viabilidade e adequação dos instrumentos e do pessoal encarregado do levantamento das informações. Ao mesmo tempo, deve mostrar a

correspondência entre a relevância teoricamente atribuída às variáveis selecionadas e os resultados de sua aplicação.

O teste é aplicado em uma sub-amostra da amostra selecionada previamente e deve cobrir todo o campo de variação das unidades de análise e dos valores das variáveis que se tentam medir.

Decorrentes da aplicação do teste prévio, surgem modificações relacionadas ao conteúdo do instrumento, às características das unidades, às instruções de preenchimento e ao treinamento da equipe de trabalho e, posteriormente, são elaborados os instrumentos definitivos de pesquisa.

Após a coleta de informação, deve ser feito o processamento, o qual, na visão de Cohen e Franco (1999, p. 145), inclui:

- atribuição de códigos às variáveis e valores para que possam ser analisados. Inclui, ainda, para as perguntas abertas, fixar as possíveis alternativas de respostas e atribuir-lhes um número, a fim de aplicar-lhes procedimento homogêneo;
- análise de consistência das variáveis para verificar se os valores registrados se encontram dentro da faixa de variação e são consistentes entre si;
- análise da distribuição e da relação existente entre as variáveis, objetivando agrupar seus valores segundo a distribuição que eles apresentam na amostra. Após esse passo é possível aplicar o plano de análise traçado, complementando-o com as novas hipóteses que surjam da manipulação dos dados.

As técnicas a serem utilizadas dependem do nível de medição a ser aplicado aos atributos ou às variáveis das unidades de análise.

A medição é possível quando há correspondência entre elementos e números, de acordo com regras teóricas ou empíricas, e será tanto mais confiável quanto maior for o grau de adequação das regras ao objeto medido.

Para ter legitimidade, a avaliação deve ter suas medições confiáveis e válidas.

A validade exige que os instrumentos utilizados meçam realmente o que se tenta medir, pelo que os dados recompilados podem ser utilizados para o propósito com que foram coletados. Pode ser definida como o grau em que as diferenças obtidas no objeto de estudo refletem verdadeiras diferenças no atributo medido, seja no mesmo momento ou em dois tempos distintos.

A confiabilidade está diretamente relacionada com a qualidade (condição necessária) e estabilidade (condição suficiente) da informação e, conseqüentemente, com os resultados obtidos. A qualidade tem a ver com a adequação ao uso da informação e a estabilidade pretende que os resultados não variem com o avaliador, com os instrumentos ou com o modo de avaliar.

1.6 *Tipos de Avaliação*

Nem todas as avaliações são iguais. Pode-se estabelecer diferenças entre elas, segundo vários critérios, tais como o tempo de sua realização, os objetivos procurados e quem as realiza. Nos próximos itens serão apresentadas as classificações de avaliação segundo a ótica de alguns autores.

1.6.1 *Em Função do Momento em que se Realiza*

Uma das contribuições apresentadas por Cohen e Franco (1999, p. 108) é a distinção clássica entre avaliação *ex-ante* e *ex-post*. A primeira é realizada no início do projeto, antecipando fatores a serem analisados no processo decisório. A segunda ocorre quando o

projeto já está em execução, ou já está concluído, e as decisões são adotadas tendo como base os resultados efetivamente alcançados.

Por outro lado, Harja e Helgason (2000, p. 7) apresentam dois tipos de avaliação em função do momento em que se realizam: somativa e formativa. Os quatro tipos serão apresentados nos próximos itens.

a) Avaliação Somativa

Para Harja e Helgason (2000, p. 7), as avaliações somativas são as conduzidas, freqüentemente, quando o projeto já está implementado há algum tempo (avaliação ex-post) objetivando o estudo de sua eficácia e o julgamento de seu valor global. Geralmente, visam à alocação de recursos ou à promoção de mais responsabilidades, são conduzidas por avaliadores externos e atendem a clientes externos.

b) Avaliação Formativa

Os autores acima classificam como avaliações formativas aquelas adotadas durante a implementação de um projeto (avaliação intermediária), como meio de se adquirir mais conhecimento para apoiar e melhorar a sua gestão e a sua implementação. Na maioria das vezes, conduzidas por avaliadores internos (auto-avaliação) e atendem a clientes internos.

c) Avaliação Ex-ante

A avaliação *ex-ante* tem por finalidade proporcionar critérios racionais para uma decisão qualitativa crucial: se o projeto deve ou não ser implementado. Também permite ordenar os

projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos perseguidos (COHEN; FRANCO, 1999, p. 108).

Tanto a análise custo-benefício (ACB) como a análise custo-efetividade (ACE) são metodologias aptas para a avaliação *ex-ante*. Apesar da ACB e ACE serem utilizadas também para outros tipos de avaliação, será feita uma breve explanação sobre as mesmas, antes de se continuar expondo sobre as classificações das avaliações.

Todo projeto implica em custos. Quando os resultados e os custos do projeto podem ser traduzidos em unidades monetárias, sua avaliação é realizada utilizando-se a técnica de Análise Custo-Benefício – ACB. Isso ocorre predominantemente nos projetos econômicos. Nos projetos sociais, nem sempre há como valorar os impactos e a Análise Custo-Efetividade – ACE é melhor aplicável.

A ACB se baseia em uma técnica muito simples: compara os benefícios e os custos de um projeto em particular. Se os primeiros excedem aos segundos, fornece um elemento de julgamento inicial que indica a aceitabilidade. Se os custos excedem aos benefícios, os projetos devem ser, em princípio, rejeitados.

Dado que sempre existem alternativas que se traduzem em projetos, a ACB proporciona um guia para hierarquizá-los racionalmente, ao relacionar seus benefícios e seus custos. Se os projetos estão sendo executados, permite determinar em que medida estão sendo obtidos seus fins, quando estes podem ser traduzidos em unidades monetárias (COHEN; FRANCO, 1999, p. 168).

Os autores citam que a ACE compara os custos com a potencialidade de alcançar mais eficaz e eficientemente os objetivos não expressáveis em moeda (avaliação *ex-ante*) ou com a eficácia e eficiência diferencial real que as várias formas de implementação mostraram no alcance de seus objetivos.

Portanto, a ACE permite comparar o grau de eficiência relativa que projetos diferentes possuem para obter os mesmos produtos. De modo similar, no caso de existirem diversas alternativas para alcançar os objetivos de um projeto, pode ser descoberta a ótima, seja minimizando os custos para um dado nível de êxito, ou maximizando o alcance dos fins para um nível de gasto total prefixado (COHEN; FRANCO, 1999, p. 196).

A mera relação entre insumos e produtos não proporciona elementos suficientes para decidir sobre um determinado projeto ou escolher entre diferentes opções. É preciso comparar custos e benefícios (Análise Custo-Benefício – ACB) ou custos, produtos e impactos (Análise Custo-Efetividade – ACE).

A relação entre custos e produtos proporciona elementos para analisar a eficiência operacional (minimização dos custos por unidade de produto). O projeto é eficiente quando opera a custos mínimos, ainda que não seja necessariamente eficaz. Pode haver projetos extremamente eficientes (que operam com ótimos custos para obtenção da unidade de produto) mas ineficazes (porque não chegam ao grupo-meta escolhido). A medida de eficácia é o impacto (COHEN; FRANCO, 1999, p. 170).

A ACB permite determinar se os projetos são ou não rentáveis, analisando os benefícios e os custos de sua implementação. Essa análise pode ser feita por meio da comparação dos dados de uma situação sem projeto com aqueles obtidos após a implementação da intervenção.

Para comparar os custos e benefícios deve-se considerar todas as entradas e saídas de recursos do projeto e, quando são comparadas magnitudes monetárias em momentos diferentes, o valor relativo do dinheiro no tempo e a taxa de juros equivalente.

d) Avaliação *Ex-post*

Musto (1975, p. 42) afirma que é necessário distinguir a situação dos projetos que estão em andamento daqueles que foram concluídos. Ambos os tipos são avaliados procurando obter elementos de apoio para a adoção de decisões seletivas (opção pela alternativa mais eficaz dentre as disponíveis) e de afirmativa ou negativa (tipo: sim ou não). O quadro 1 retrata as implicações da avaliação para decisões relacionadas com a execução dos projetos.

TIPOS DE DECISÃO	FASES DA DECISÃO		
	Fase <i>ex-ante</i>	Fase <i>ex-post</i>	
	–	Projetos em execução	Projetos concluídos
DECISÃO SELETIVA	O projeto A (ou B) deve ser executado	O projeto A deve ser modificado na alternativa a (ou b)	Os elementos a (ou b) do projeto A são (ou não são) aproveitáveis para um novo projeto.
DECISÃO AFIRMATIVA/NEGATIVA	A proposta do projeto A pode ser executada (ou deixar de executar)	O projeto A pode prosseguir (ou suspender)	Os resultados do projeto A são (ou não são) aproveitáveis para um novo projeto.

QUADRO 1 – Implicações da avaliação para decisões relacionadas à execução dos projetos

FONTE: MUSTO, Stefan A. *Análisis de Eficiencia. Metodología de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo*. Colección de Ciencias Sociales. Serie de Sociología. Editorial Tecnos: Madrid, 1975, p. 44

Nos projetos em execução, o qualitativo se relaciona com a decisão de continuar com o projeto ou não prosseguir com ele, com base nos resultados obtidos até o momento da análise. Em caso de ser justificável seguir com sua execução, aparece a dimensão quantitativa que, por sua vez, apresenta duas opções: manter a formulação original ou introduzir modificações na programação.

Nos projetos concluídos apresenta-se uma situação análoga. O qualitativo se relaciona com o uso futuro da experiência realizada. Existem duas alternativas: seguir implementando, o que é adotado quando os benefícios gerados superam os custos, ou, caso contrário, não realizar experiências semelhantes. No caso afirmativo, existem duas possibilidades: que os

próximos projetos utilizem a mesma formulação por ser a mais eficiente disponível, ou que se re programe para alocar melhor os recursos aos fins que se pretende alcançar.

1.6.2 *Quanto às Finalidades da Avaliação*

Rossi e Freeman (1982, p. 33) citam que o espaço de cada avaliação depende das finalidades específicas para que está sendo conduzida. Para os autores, é útil distinguir três classes de avaliação: análise relacionada com a concepção do projeto de intervenção, monitoramento da sua execução e avaliação da sua utilidade.

a) Concepção e projeto do programa

Os autores acima são da opinião que as intervenções, particularmente durante seu planejamento mas também durante toda sua existência, podem ser vistas como respostas aos problemas percebidos ou incipientes. A origem de um programa social é o reconhecimento de um problema social seguido pela decisão de fazer uma proposta e organizar uma ação para remediá-lo. Nesse caso, são realizadas avaliações de diagnóstico que envolvem conceitos e procedimentos para especificar o problema social e os projetos apropriados para solucioná-lo.

b) Avaliação de processos

Cohen e Franco (1999, p. 109) citam que a avaliação de processos determina a medida em que os componentes de um projeto contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos. É realizada durante a implementação e, portanto, afeta a organização e as operações do projeto. Procura detectar as dificuldades que ocorrem na programação,

administração e controle para que sejam corrigidas oportunamente, diminuindo os custos derivados da ineficiência. Não é um balanço final e, sim, uma avaliação periódica. Sua função central é medir a eficiência de operação do projeto.

Observa-se que Cohen e Franco incluem na Avaliação de Processos a Avaliação de Eficiência, enquanto Rossi e Freeman separam monitoração e eficiência, como será visto nos próximos itens.

c) Monitoração e prestação de contas da execução do projeto

Rossi e Freeman (1982, p. 125) entendem por monitoramento da execução alguma tentativa sistemática de medir a cobertura do projeto, o grau de alcance da sua população alvo, a forma como é operacionalizado e o grau de alcance do planejado.

A cobertura e o processo são freqüentemente conhecidos como saídas do projeto, isto é, os produtos e os serviços que estão sendo entregues aos beneficiários apropriados. Os autores observam que as saídas não devem ser confundidas com os resultados; o último refere-se aos efeitos das saídas no público alvo, isto é, o impacto.

Além da cobertura do projeto e do alcance do planejado, existem os aspectos fiscal e legal para serem examinados. Rossi e Freeman (1982, p. 127) são da opinião que as áreas fiscal e legal devem ser avaliadas por seus respectivos profissionais, pelo risco que o trabalho de um não especialista poderia trazer. Em uma perspectiva social, os demais itens são mais importantes.

Os autores entendem que o monitoramento da execução do projeto é uma atividade que é empreendida em muitos pontos diferentes, seja no desenvolvimento ou na gerência daqueles que são aprovados.

A monitoração da execução é particularmente vital ao processo de desenvolvimento, quando os projetos são testados e corrigidos. Os seus idealizadores necessitam saber sobre os problemas encontrados na execução para que promovam mudanças e superem os obstáculos. Os resultados inesperados e os efeitos laterais não desejados dos projetos surgem rapidamente no decorrer dos testes.

Rossi e Freeman (1982, p. 126) citam que os resultados do monitoramento do projeto são também essenciais para fornecer dados com vistas à expansão do mesmo.

Para ser capaz de reproduzir as características essenciais do projeto em outros lugares, a não ser onde foi originado, é necessário descrevê-lo no detalhe operacional. Os pontos críticos na implementação precisam ser identificados; as soluções para os problemas gerenciais, esboçadas; as qualificações do pessoal bem sucedido, documentadas, e assim por diante. O bom desenvolvimento do projeto inclui produzir o manual que detalha os procedimentos administrativos, a prestação do serviço e as qualificações necessárias do pessoal. Os resultados do monitoramento no estágio do desenvolvimento podem ser usados na preparação de tais manuais.

O monitoramento produz informações gerenciais ao fornecer dados sobre a cobertura da população-alvo e sobre o processo, assim como se o projeto está dentro das especificações planejadas. Ajustá-lo pode ser necessário, principalmente quando as informações do monitoramento indicam que os alvos não estão sendo atingidos e os custos estão maiores que os inicialmente projetados.

Os gerentes que negligenciam o monitoramento sistemático correm o perigo de administrar um projeto com execução diferente da inicialmente planejada.

As informações advindas do monitoramento são, também, críticas para os responsáveis pelos recursos – os níveis acima do cotidiano gerencial. Nestas circunstâncias, o assunto é

accountability e questiona se os recursos estão aplicados corretamente. Para o Governo, monitorar a execução é freqüentemente tão importante ou mais que a informação do impacto do programa (RAIZEN; ROSSI apud ROSSI; FREEMAN, 1982, p. 127).

Os sistemas de informação da gerência devem ser projetados tipicamente para detectar as falhas que necessitam ser corrigidas por equipes de funcionários do projeto. A *accountability* fornece primeiramente a informação que os responsáveis pelas decisões e os patrocinadores necessitam para decidir se o projeto deve ou não ser continuado, expandido, ou contraído. Ela se caracteriza pelo espírito crítico, mas não pelo julgamento como citam Rossi e Freeman (1982, p. 127):

accountability studies primarily provide information that decision makers and sponsors need to judge the appropriateness of program activities and to decide whether or not a program should be continued, expanded, or contracted. Accountability studies usually are conducted in a more critical spirit, while management-oriented monitoring activities are concerned less with making decisive judgments and more with incorporating corrective measures as a regular part of program operations.

Os autores citam Cronbach et al. que ressaltam que o impacto não é um produto da gerência do projeto, mas sim da sua formulação e não está, geralmente, nas mãos dos gerentes. Dessa forma, os gerentes devem se responsabilizar com a cobertura do projeto e com a prestação do serviço.

Cobertura do projeto

Na fase do planejamento do projeto, é essencial definir com cuidado as populações alvo, assim como procedimentos para verificar se estão sendo atingidas.

A extensão em que a população-alvo está participando no projeto é interesse tanto dos gerentes quanto dos patrocinadores. A gerência eficiente requer informação exata e oportuna sobre a participação do alvo para, nos casos em que a participação não está no nível desejado,

requerer modificação de procedimentos. Do ponto de vista dos gerentes, a participação do alvo é uma medida crítica da vitalidade e da eficácia final do projeto.

Rossi e Freeman (1982, p. 129) destacam que estudar a participação da população alvo engloba o estudo da cobertura e da polarização.

Cobertura significa a extensão que a população alvo, especificada na formulação, participa do projeto.

A polarização é o grau diferenciado em que os subgrupos de uma determinada população alvo participam. Uma polarização na cobertura de um projeto significa simplesmente que alguns subgrupos estão sendo cobertos mais completamente do que outros.

A polarização pode ser consequência:

- de auto seleção, o que permite que alguns subgrupos participem voluntariamente mais freqüentemente do que outros;
- das próprias ações do projeto, como por exemplo, o pessoal envolvido na definição de regras pode mostrar-se a favor de alguns clientes e tender a rejeitar outros.

Claramente, a cobertura e a polarização são relacionadas: um projeto não é tendencioso em sua cobertura caso alcance todos os participantes planejados e nenhum fique fora do alvo.

O uso eficiente dos recursos do projeto requer minimizar o número de não servidos que necessitam e também o número de não necessitados que são servidos.

Rossi e Freeman (1982, p. 132) citam três formas que podem ser usadas para avaliar a extensão em que a população alvo apropriada foi servida por um determinado projeto: o uso dos registros elaborados pelos gerentes, os exames dos participantes do programa e os exames da comunidade.

Por ser útil na prestação de contas, sempre é exigido dos programas manter sistemas de registros. Os dados desses sistemas podem ser usados para estimar a cobertura do programa e a sua polarização.

Com referência ao sistema, o interesse principal é que os dados sejam exatos, de confiança e o mais simples possível. É importante também que a equipe de funcionários do programa receba o treinamento adequado para usá-lo e que a informação obtida dos registros do programa possa ser comparada a outros dados disponíveis.

Uma alternativa, para ter informações gerenciais, é conduzir exames especiais, utilizando-se dos participantes do projeto. Os exames de amostra podem ser desejáveis quando não for possível obter rotineiramente os dados requeridos ou quando o tamanho do grupo alvo for grande tornado-se, portanto, mais econômico e eficiente empreender um exame de amostra a obter os dados de todos os participantes.

Quando os projetos não têm população-alvo bem definida, a maneira mais eficiente e, às vezes, única, é examinar se a população presumida está sendo alcançada por meio de um exame de amostra da comunidade.

Rossi e Freeman (1982, p. 137) citam que um outro tipo de avaliação da população alvo é a empreendida para detectar a polarização da participação: exame das diferenças entre os indivíduos que participam em um projeto e os outros que saem, aqueles que são elegíveis mas não participam em tudo, ou a análise dos dois grupos.

A taxa da saída pode ser um indicador do descontentamento dos indivíduos com as atividades da intervenção. Também pode indicar as condições na comunidade que impedem as pessoas de participarem.

Essas informações são necessárias para desenvolver hipóteses sobre como o projeto, para atrair e reter uma proporção maior da população-alvo, pode ser modificado. Os aspectos qualitativos da participação também podem ser importantes para o planejamento subsequente do projeto.

Os dados sobre saídas podem vir dos registros do serviço ou dos exames projetados

para encontrar os não participantes. Os exames da comunidade são geralmente os únicos meios praticáveis de identificar as pessoas que não participaram em um projeto.

Prestação do serviço

A extensão em que as especificações do projeto são cumpridas na prestação do mesmo deve, obviamente, ser inteiramente documentada para o *policymaker*. Os avaliadores do serviço procuram determinar se os produtos de uma intervenção se aproximam suficientemente do que pretenderam (ROSSI; FREEMAN, 1982, p. 139).

Os autores afirmam que uma grande proporção dos projetos que não obtiveram os impactos almejados são aqueles que não prestaram os serviços conforme o especificado. Há três tipos de falhas da execução: nenhum serviço, ou não o bastante, é prestado; prestação do serviço errado; e serviço não padrão, descontrolado, ou variado entre as populações-alvo.

Para a prestação do serviço ser verificada, deve ser estudado o acesso ao projeto, monitorando os arranjos estruturais e organizacionais que fornecem oportunidades para que se opere e facilite a participação do mesmo.

Um número de perguntas avaliativas podem ser feitas em relação ao acesso.

Primeiramente, o acesso é consistente com o projetado?

Em segundo, os participantes permanecem no projeto até o seu final? Quando as taxas da saída são excessivas, não somente os alvos minimamente alcançados pela intervenção, mas os custos por alvo potencial podem tornar-se excessivos.

Em terceiro lugar, há um acesso para alvos potenciais aos serviços apropriados?

Em quarto, a estratégia do acesso promove a utilização diferenciada dos vários grupos sociais, culturais e étnicos, ou há um acesso com equidade para todos os alvos potenciais?

Além do acesso, é crítico especificar, em termos operacionais e financeiros, o serviço fornecido, observando não só o tipo, nos termos de atividades e ações que ocorrem, mas também a forma de participação dos vários fornecedores.

A monitoração da distribuição real dos serviços prestados aos participantes pode ajudar a equipe de funcionários e a administração do projeto a permanecerem próximos às intenções originais.

No monitoramento, portanto, verifica-se o grau de conformidade e convergência entre o planejado e a sua execução. As discrepâncias entre os dois podem conduzir à redefinição do projeto ou a esforços para que a execução se aproxime do previamente definido. Tal análise fornece também uma oportunidade de julgar a propriedade de uma avaliação de impacto e, se necessário, optar para uma análise que desenvolva a convergência necessária.

Concluindo sobre o monitoramento: quando é conduzido como parte de uma avaliação mais detalhada, pode fornecer informação de não congruência entre o projetado e o executado. Frequentemente, recomenda-se que os dados sejam coletados antes de um compromisso firme para empreender a análise de impacto.

1.6.3 Avaliação da Utilidade do Programa

Rossi e Freeman (1982, p. 37) classificam a avaliação da eficiência e do impacto como avaliação da utilidade do programa.

a) Avaliações de impacto

A menos que o programa tenha impacto demonstrável, é difícil defender sua execução e continuação. O conhecimento da eficácia é simplesmente insuficiente na maioria de casos; o

resultado ou o impacto devem ser julgados em comparação com os custos. Alguns programas talvez não sejam suportáveis por causa de seus custos elevados, quando comparados com seus impactos. Outros podem ser expandidos, retidos ou extintos quando comparados com seus custos.

Anderson (1975, p. 133) relaciona a avaliação de impacto ao aspecto social e à proporção em que estão atingindo seus objetivos, podendo ser: do impacto do projeto, em que a ênfase é determinar a extensão do seu sucesso, com referência aos seus objetivos, e fazer a comparação com outros; e estratégica do projeto, sendo a ênfase a determinação de quais estratégias são mais produtivas.

Cohen e Franco (1999, p. 109), na mesma linha de raciocínio, citam que a avaliação de impacto procura determinar em que medida o projeto alcança seus objetivos e quais são seus efeitos secundários (previstos e não previstos).

Neste ponto, os autores, citando Contreras, destacam que as avaliações de processo e de impacto se distinguem pelos tipos de problemas (as perguntas que respondem), pelas decisões que envolvem e pelos potenciais usuários de seus resultados.

Para os autores, a avaliação de processos “olha para frente” (para as correções ou adequações); a avaliação de impacto “olha para trás” (se o projeto funciona ou não), descobrindo as causas. A primeira procura afetar as decisões cotidianas, operativas; por outro lado, a última se dirige para fora, além do projeto, sendo utilizável para decidir sobre sua eventual continuação, para formular outros projetos futuros e, enfim, para tomar decisões sobre política. Isso faz com que os usuários sejam diferentes: enquanto em um caso são os próprios funcionários que administram o projeto, no outro, são as autoridades da área ou inclusive aqueles que têm capacidade de decidir orientações gerais. Nesse ponto, percebe-se que a avaliação de processo e o monitoramento se assemelham.

Uma avaliação de impacto mensura a extensão em que um projeto causa mudanças no sentido desejado. Implica que há um jogo de objetivos específicos e operacionais e critérios de sucesso. Um projeto que tenha impacto consegue algum movimento ou mudança para os objetivos desejados. Esses objetivos podem ser: relacionados a comportamento social, a relações comunitárias – como reduzir a frequência de determinados crimes – ou a aspectos físicos – como diminuir a poluição da água (ROSSI; FREEMAN, 1982, p. 38).

As avaliações de impacto são essenciais quando há interesse em comparar projetos diferentes ou em testar a utilidade de esforços novos para amenizar ou extinguir um problema particular da comunidade.

Cohen e Franco (1999, p. 118) fazem uma ótima reflexão sobre os modelos para avaliação de processos e de impactos, que será mostrada a seguir.

A avaliação de processos se realiza durante a execução do projeto, enquanto a avaliação de impactos pode ser realizada antes de iniciá-lo, durante a sua implementação ou na finalização do mesmo, constituindo fonte de critérios para futuras ações semelhantes.

A análise *ex-ante* pretende antecipar os impactos que se espera obter com o projeto, e para isso leva em consideração experiências passadas (fundamentalmente avaliações de situações de natureza e escala semelhantes), pareceres de peritos ou as duas coisas.

A avaliação *ex-post* baseia-se na informação derivada da implementação do projeto, podendo ser enquanto está em curso ou no final da execução.

A avaliação de processos não é somente um subconjunto da avaliação de impactos, mas sim, preocupa-se mais em melhorar a eficiência operativa do que em determinar os impactos do projeto. Para isso, elabora um diagnóstico sobre o seu estado, procurando detectar fatores que limitam a possibilidade de alcançar seus objetivos, apresenta soluções que tendem a superar essas restrições e as tornam válidas em um subconjunto do projeto.

A determinação do impacto exige aplicar modelos experimentais ou quase-experimentais³, considerando antes e depois, e requer também controlar os efeitos não atribuíveis ao projeto. Seu propósito é estabelecer os efeitos ou impactos do projeto (COHEN; FRANCO,1999, p. 119).

Dadas as diferenças nos objetivos de ambas as avaliações, é conveniente uni-las e evitar, assim, o risco de ter projetos eficientes, porém ineficazes.

b) Avaliação de eficiência

Considerando que os recursos financeiros apresentam problemas constantes e crescentes, os projetos exigem avaliações da eficiência. Os recursos para as ações governamentais competem com os das fundações, das organizações internacionais e dos vários níveis do governo. Similarmente, os interventores internos competem freqüentemente entre si, objetivando recursos. Continuamente devem ser feitas escolhas entre financiar ou não financiar, continuar ou interromper, expandir ou contrair um projeto, sempre comparando com outro (ROSSI; FREEMAN, 1982, p. 39).

Nessas escolhas o aspecto econômico influencia: um projeto produz benefícios suficientes para os custos incorridos? Pretende-se produzir um determinado benefício com um custo mais baixo por unidade de resultado do que outras intervenções projetadas para conseguir o mesmo objetivo?

³ O modelo experimental clássico implica na confrontação de duas populações: o grupo com projeto (experimental) que recebe o estímulo (as ações do projeto em questão) e o grupo sem projeto, que não recebe a ação do projeto e passa a ser denominado de grupo de controle ou testemunha. Para o controle do experimento e para evitar vieses na seleção dos membros de cada grupo, é fundamental a aleatorização para que seja determinada ao acaso a participação dos membros, permitindo-lhes probabilidade igual e independente de ocorrer. Nos Modelos quase-experimentais, os membros dos grupos com e sem projeto não são selecionados aleatoriamente. Os Modelos não experimentais são utilizados nos casos em que a população-objetivo não pode ser comparada com um grupo-testemunha, devendo ser descobertas alternativas para eliminar os efeitos exteriores não atribuíveis ao projeto (COHEN; FRANCO,1999, p. 124).

As técnicas de avaliações para responder a estes tipos de perguntas são: análises do custo x benefício e custo x efetividade.

1.6.4 *Em Função dos Avaliadores*

Para Cohen e Franco (1999, p. 111), considerando o agente que realiza a avaliação, é possível distinguir quatro tipos. Para começar, podem ser diferenciadas segundo a participação ou não do avaliador na equipe executora do projeto. Outra forma é a que procura combinar os dois tipos de pessoas e, a última, é a denominada participativa, que incorpora os beneficiários.

a) Avaliação externa

A avaliação externa é a realizada por pessoas alheias à organização-agente. Supostamente, esses avaliadores têm maior experiência nesse tipo de atividade e, por isso, supõe-se que poderão comparar os resultados obtidos no caso concreto com outros similares que tenham tido oportunidade de conhecer, podendo realizar, assim, comparações sobre a eficácia e a eficiência de diferentes soluções aos problemas enfrentados.

Destaca-se, todavia, que Cohen e Franco (1999, p. 111) afirmam que as avaliações externas tendem a dar mais importância ao método de avaliação do que ao conhecimento substantivo da área em que o projeto foi desenvolvido. A maior vantagem do avaliador externo estaria em seu conhecimento da metodologia de avaliação e seus pontos fracos.

Porém, pode ser questionado se realmente existe um arsenal metodológico único, que seja aplicável a qualquer projeto. Os autores citados levantam dúvidas a respeito da objetividade da atuação do avaliador externo, alegando que ela nem sempre está garantida.

Eles argumentam que aqueles que contratam o avaliador podem ter preconceitos com relação ao desempenho do projeto e interesses sobre a sua eventual continuação, o que pode orientar a seleção da avaliação e influir sobre sua opinião.

b) Avaliação interna

Cohen e Franco (1999, p. 111) citam que a avaliação interna é realizada dentro da organização gestora do projeto. Aduz-se como aspecto positivo que, em primeiro lugar, elimina os conflitos próprios da avaliação externa. Aqueles que vão ser avaliados por uma pessoa estranha se colocam na posição defensiva, proporcionam informação parcial e têm reações que tornam a avaliação traumática tanto para o avaliador como para os avaliados, contribuindo pouco ao conhecimento substantivo e ao melhoramento dos procedimentos da execução de projetos.

Para os autores, nada disso ocorreria se a avaliação fosse realizada internamente. Haveria colaboração daqueles que participaram do projeto, já que não a sentiriam como um exame de sua atuação pessoal e, sim, como uma instância de reflexão sobre o realizado, um mútuo intercâmbio de experiências e, enfim, uma aprendizagem.

É bom destacar que, embora interessante, contra esta forma de avaliação existem as menores garantias de objetividade, já que a organização agente seria "juiz e interessado". Pode ser que os membros da organização tenham idéias preconcebidas a respeito do projeto, tanto por interesses (foram eles que o formularam ou executaram e, por isso, não irão querer mostrar um possível fracasso), como por valor (no sentido que se encontram identificados com os objetivos e a forma escolhida para atingi-los) estando, portanto, menos capacitados para apreciar o projeto de forma independente e imparcial.

Além disso, a avaliação interna não elimina o choque de interesses entre os diferentes atores. Existem situações onde o fracasso de certos projetos foi devido a incompatibilidades e conflitos entre responsáveis e funcionários.

Às dificuldades mencionadas convém adicionar um ponto que costuma ser omitido. Se o projeto é grande, ainda que a avaliação seja "interna" do ponto de vista institucional, será "alheia" àqueles que colaboraram na implementação.

c) Avaliação participativa

Para Cohen e Franco (1999, p. 114), o objetivo da avaliação participativa é minimizar a distância que existe entre o avaliador e os beneficiários. No processo de um projeto social, a estratégia participativa prevê a adesão da comunidade no planejamento, programação, execução, operação e avaliação do mesmo. Dessa forma, a avaliação participativa é um componente de uma estratégia diferente de projetos, fazendo com que sua adequada implementação dependa em grande parte da população afetada por ele. Na avaliação (independentemente da estratégia do projeto), existem instâncias em que a participação comunitária se torna imprescindível, como ao estabelecer prioridades em projetos de múltiplos propósitos (quando estes forem competitivos ou indiferentes entre si) ou fixar as ponderações das dimensões operacionais que permitem alcançar objetivos qualitativos específicos.

d) Avaliação mista

Para Cohen e Franco (1999, p. 114), avaliação mista é a que procura combinar a avaliação interna e a externa, fazendo com que os avaliadores externos realizem seu trabalho

em estreito contato e com a participação dos membros do projeto a ser avaliado. Dessa maneira, pretende-se superar as dificuldades de cada uma, ao mesmo tempo em que se preservam as vantagens de ambas as avaliações.

1.6.5 *Outras classificações*

Subirats (1994, p. 145) apresenta três tipos de avaliação: determinação de necessidades, avaliação formativa (ou corretora) e avaliação de balanço.

A determinação das necessidades volta-se ao descobrimento das fragilidades ou aspectos problemáticos do desenho da intervenção, de forma a melhorar seus ajustes. Este tipo de avaliação é indicado para os projetos que apresentam complexidade administrativa, com variedade de metas e diversidade de equipes.

A avaliação formativa tem como objetivo analisar o real funcionamento do projeto, detectar suas dificuldades e localizar os pontos críticos, de maneira a melhorar seu desenvolvimento. Esse conceito não difere da mesma classificação apresentada por Harja e Helgason, já citada nesta dissertação.

A avaliação de balanço ou conclusiva tem como objetivo recolher informações sobre os resultados finais do projeto, de forma a proporcionar um juízo de valor, seja por meio de comparação com resultados de outros similares ou mediante a comparação entre os objetivos almejados e aqueles alcançados.

Capítulo 3

Avaliação no Brasil

Com o objetivo de construir uma base conceitual sobre a avaliação no Brasil, será feita uma breve explanação histórica a respeito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do planejamento, consubstanciado nos Planos Plurianuais – PPA.

1.1 Aspectos Históricos

O Controle Interno não é atividade recente dentro da esfera federal, uma vez que este já passou por inúmeras transformações desde o tempo do Brasil colônia até os dias presentes.

Com a Proclamação da República e o fortalecimento do Poder Legislativo, o Tribunal do Tesouro Público Nacional é substituído, em 1889, pelo Tribunal de Contas da União – TCU, competindo-lhe o exame, a revisão e o julgamento dos atos concernentes à receita e à despesa da República (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2002, p. 1).

Em 1911 foi regulado o processo de Prestação de Contas do Governo e o Poder Executivo passou a submeter suas Contas ao parecer prévio do TCU, para posterior envio ao Congresso Nacional. Daquele momento em diante, o Executivo passou a fazer a sua própria Prestação de Contas Anual, antes realizada pelo Tribunal e encaminhada ao Congresso anualmente (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2002, p.1).

Com o advento da Revolução de 1930, as Contas do Presidente, de 1930 a 1933, não foram apresentadas. No novo Regime, o Tribunal de Contas da União perdeu algumas de suas competências, mais tarde revitalizadas pela Constituição de 1934,

alteradas na Constituição de 1937.

A Constituição de 1946, com a redemocratização, resgatou a autonomia do TCU, atribuindo-lhe novas competências. A visão que prevalecia naquele momento sobre o papel e atribuições do controle externo – naquela época o controle interno não era previsto na Constituição – era de verificação da regularidade dos atos administrativos, com conservação de vários instrumentos de verificação prévia dos atos.

As discussões decorrentes do artigo 5º, inciso XV, alínea *b*, da Constituição de 1946, que atribuía à União a competência para legislar, dentre outras, sobre as normas gerais de direito financeiro, originou a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, iniciando as experiências de controle interno no Brasil. Essa Lei definiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, estados e municípios e instituiu um plano de contas unificado para as esferas federal, estadual e municipal.

Os artigos 75 e 76 da citada Lei trouxeram competências do controle da execução orçamentária e do controle interno do Poder Executivo. Da análise desses artigos observa-se que apenas a atuação do TCU, mesmo realizando verificações prévias, mostrava-se insuficiente para atender às necessidades dos responsáveis pelas práticas dos atos administrativos. Implicitamente havia a idéia de que o controle, para ser eficiente, deveria ser não só externo e de julgamento, mas interno e preventivo. Outro avanço não previsto no texto constitucional, mas fruto da evolução político-administrativa, que já se fazia, refere-se à previsão de controle da execução dos programas de trabalho. Incorporava-se uma primeira noção de controle de resultados e não somente dos meios para alcançá-los.

A Constituição de 1967 explicitou no artigo 72, pela primeira vez, a determinação da existência do sistema de controle interno. Foi a materialização, em termos constitucionais, do objetivo de controlar a obtenção de resultados, já previstos na Lei n.4.320 de 1964.

A preocupação com a avaliação dos resultados começava a ganhar relevo, denotando desejo constitucional de confirmar se os recursos utilizados estavam de fato contribuindo para o alcance dos objetivos sociais, econômicos e estratégicos almejados.

A implantação sistêmica do controle interno somente se iniciou com a Reforma Administrativa, estabelecida pelo Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, avançando nas prerrogativas, atribuições e reforços dos mecanismos de controle. Porém, a ênfase maior era para as questões relacionadas ao controle interno administrativo.

No artigo 16 do referido Decreto foi definido que em cada ano seria elaborado um orçamento-programa que pormenorizaria a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que serviria de roteiro à execução coordenada do programa anual. Considerando que não há como dissociar o controle do planejamento governamental, pode-se afirmar que se instituiu, assim, o “roteiro” básico visando orientar as ações do controle interno para a avaliação dos resultados.

Não restam dúvidas de que este instituto legal constituiu-se em profunda reforma das práticas de administração e de gestão dos recursos públicos, sendo até hoje utilizado como referência de modernização gerencial.

Em 1979, foram criadas unidades do Governo Federal que faziam o acompanhamento físico-financeiro de projetos e atividades a cargo de unidades descentralizadas. Em 1986, essas atribuições foram transferidas para a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, quando o Sistema de Controle Interno passou a ser composto, também, pelo Sistema de Programação Financeira.

As atividades de auditoria foram descentralizadas sem a devida coordenação, prejudicando as ações do Sistema de Controle Interno e restringindo a função de controle aos aspectos contábil e financeiro.

Em fevereiro de 1987, com o processo de redemocratização do Brasil, teve início a instalação da Assembléia Nacional Constituinte.

Uma das preocupações dos constituintes referia-se à participação da sociedade no controle das ações governamentais, por meio de mecanismos de consulta e iniciativa popular que conferissem aos cidadãos o direito de atuar mais diretamente na elaboração de leis e na formulação de políticas governamentais. Uma crescente mobilização social promoveu, também, debate acerca da necessidade de uma maior interação entre setores do Estado e a sociedade, de maneira a torná-lo impulsionador de iniciativas de participação dos cidadãos nos processos de gestão pública.

Foi nesse contexto que se publicou a Constituição Federal de 1988. Os mecanismos dos controles interno e externo foram modificados. O aperfeiçoamento e os avanços na área de controle público, definidos na Carta Magna, expandiram as atribuições dos controles interno e externo de forma muito significativa, conforme pode ser observado nos artigos 70 e 74, a seguir transcritos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O constituinte foi muito abrangente na sua mensagem ao exigir que todo aquele que utilize os recursos do povo deve prestar contas aos seus representantes (Congresso Nacional), com o apoio dos sistemas de controle interno de cada Poder e do Tribunal de Contas da União.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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.

§1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O constituinte explicitou as ações às quais o controle interno deve dedicar-se. Foi enfatizada a avaliação de resultados, a regularidade e eficácia da gestão sobre os valores financeiros de toda a ordem e o apoio ao controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Não foram esquecidos, também, os instrumentos necessários para fortalecer o controle pela sociedade.

1.2 O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo pós Constituição de 1988

Somente em 1994, foi construída uma proposta de controle interno com a edição da Medida Provisória n. 480 e conseqüente criação da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda – SFC. Naquela data, a realidade política era de “pressão”: existência de duas Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI, a do orçamento e a do *impeachment* do Governo Collor.

A proposta de controle foi aderente ao espírito da moderna administração pública e,

posteriormente, foi consentânea com outras modificações implementadas pelo Governo, tais como a Reforma Administrativa, a introdução de nova metodologia de planejamento governamental – Plano Plurianual 2000-2003 e, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000).

Em 2001, a Medida Provisória n. 480, de 28 de abril de 1.994, foi transformada na Lei n. 10.180/2001, em cuja égide o Sistema de Controle Interno atual se apóia.

Em 2002, com o Decreto n. 4.113, de 05 fevereiro, a Secretaria Federal de Controle Interno foi transferida para a Casa Civil da Presidência da República e, posteriormente, com o Decreto n. 4.177, de 28 de março de 2002, para a Corregedoria Geral da União, também na Presidência da República.

A Secretaria Federal de Controle Interno, desde sua criação em 1994, vem buscando se reestruturar para cumprir apropriadamente suas finalidades constitucionais. Tendo o controle um forte componente avaliativo – avalia o cumprimento das metas, da execução dos programas e dos orçamentos e os resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão – e estando este componente vinculado essencialmente aos planos e programas de governo, ela desenvolveu e institucionalizou uma metodologia, conforme Anexo B, para atender aos preceitos constitucionais.

A metodologia de trabalho adotada pela Secretaria Federal de Controle Interno visa produzir, em consonância com artigo 74 da Constituição Federal de 1988, informações sobre a adequação, a eficiência com que se desenvolvem os Programas estabelecidos pelo Governo e sobre os Agentes que respondem pela efetivação dos mesmos, de modo a permitir tempestivamente a tomada de decisões gerenciais e o encaminhamento político requeridos (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1996, p. 1)

A metodologia de trabalho da Secretaria Federal de Controle Interno está regulamentada na Instrução Normativa n. 01/SFC/MF, de 6 de abril de 2001. Abrange os aspectos pertinentes ao conhecimento das áreas de atuação de cada Ministério e à compreensão sobre o

funcionamento dos Programas. Inclui, ainda, a avaliação das unidades responsáveis pelas diferentes etapas do processo gerencial de implementação da política pública e o planejamento das ações de controle a serem implementadas para a avaliação da execução dos Programas de Governo e da Gestão Pública.

O procedimento inicia com uma visão panorâmica de todo o processo, a partir do orçamento global, e continua com a hierarquização dos programas governamentais constantes da Lei Orçamentária Anual. O próximo passo é o desdobramento dos programas em seus projetos e, a partir deste desdobramento, o levantamento dos indispensáveis pontos de referência — os chamados relatórios de situação — para que seja possível a definição de estratégias e operações específica de controle que, em cada caso, serão adotadas.

As ações de controle são, na maioria das vezes, auditorias/fiscalizações realizadas por servidores da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC que atuam em todo o Brasil utilizando-se de um sistema informatizado — Sistema Ativa — para o registro de todas as informações. Os agentes de controle vão ao local da execução do objeto para verificar se a realização está conforme planejada. Essa verificação se materializa em relatórios, transmitidos por meio eletrônico para a unidade central do controle interno, objetivando consolidar as informações e, posteriormente, demonstrá-las ao gestor para correções de rumos (BRASIL. Ministério da Fazenda. Instrução Normativa n. 1 SFC/MF/2001).

A metodologia adotada pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC pode ser comparada à descrita por Cohen e Franco (1999, p. 137) no que se referem aos itens necessários à avaliação de um projeto, quais sejam:

- definição do universo do projeto e das unidades de análise;
- definição de hipóteses, materializadas, no caso da Secretaria, no teste dos pontos críticos;

- estabelecimento do plano de análise (plano operacional no caso da SFC), o qual inclui o modelo amostral e as formas e instrumentos a serem utilizados para recolher informação (por meio de auditorias ou fiscalizações). No plano operacional também são definidos os passos de processamento e as técnicas de análise.

1.3 Os Planos Plurianuais – PPA

A Constituição Federal de 1988 aperfeiçoou, também, o planejamento governamental. Foi instituído um novo ciclo atribuindo hierarquia aos planos e instrumentos de orçamento, de forma a estabelecer um elo entre o planejamento e o orçamento. Este ciclo está expresso nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal Brasileira de 1988 e é composto pelo Plano Plurianual – PPA, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e pela Lei Orçamentária Anual – LOA.

O PPA tem por finalidade estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, de forma regionalizada, para o período de quatro anos. A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. A Lei Orçamentária Anual – LOA compreende um conjunto formado pelos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. A idéia é propiciar uma visão de conjunto das ações implementadas pela Administração Pública.

As determinações constitucionais referentes ao Sistema de Controle Interno, expostas anteriormente, e as referentes ao Planejamento, em conjunto com a determinação que o Congresso deve julgar as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, fecharam uma nova etapa na Administração Pública Federal Brasileira.

O primeiro Plano Plurianual – PPA foi elaborado pelo governo que ganhou as eleições de 1989, ano seguinte à promulgação da nova Constituição Federal, e teve sua vigência no período de 1991 a 1995. O Plano apenas cumpriu as exigências constitucionais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado quase sem discussão e emendas, porém, não se tornou um orientador da ação governamental. No início de 1992 foi apresentada e aprovada uma revisão do plano, a qual não foi implementada em virtude da mudança de Presidente (*impeachment*). O novo governo encaminhou nova proposta ao Congresso Nacional que não foi votada, exigindo adaptações pontuais do Plano até o final da sua vigência. Tendo em vista a ausência de sistema de informações e de monitoramento, não foram realizadas avaliações das ações implementadas nesse período (GARCIA, 2000, p. 11).

O segundo PPA, apresentando algumas inovações, teve como vigência o quadriênio 1996/1999. Os projetos mais relevantes foram agrupados em um programa denominado “Brasil em Ação” e gerenciados mediante o suporte de um Sistema de Informações Gerenciais. Para cada projeto foi designado, pelo respectivo ministro, um gerente responsável pelo andamento, resultados e informações acerca das ações (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002). A Lei n. 9.276/1996 aprovou o PPA 1996-1999 estabelecendo a exigência de envio ao Congresso, anualmente, de um relatório de acompanhamento do plano que caracterizou-se por conter mais dados descritivos que analíticos.

Os dois primeiros PPA foram elaborados sem que estivessem embasados por uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo. Era uma decorrência da quase nenhuma importância atribuída pelo Poder Executivo Federal ao processo de planejamento governamental, pois a Constituição de 1988 determinava que uma lei complementar

estabeleceria as normas para o Plano Plurianual, para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e para a Lei Orçamentária Anual.

Somente em 29 de outubro de 1998, foi assinado o Decreto n. 2.829 que estabeleceu normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Definiu-se que, para a elaboração e execução do PPA 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício do ano 2000, toda ação finalística seria estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos estabelecidos para o período do plano. Cada programa estaria voltado para o enfrentamento de um problema precisamente identificado.

Após a instituição de um novo arcabouço legal referente ao Planejamento Governamental, iniciou-se o processo de construção da avaliação de cada um dos programas e do Plano Plurianual como um todo, o qual foi estruturado e está sendo conduzido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SPI.

Atualmente, a avaliação do PPA é realizada em três etapas pelas instâncias de implementação do Plano Plurianual – gerentes de programas, ministérios setoriais e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ilustradas pela Figura 3.



FIGURA 3 – Etapas e instâncias da avaliação do PPA

FONTE: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003*, versão 2, Brasília, 2001.

A avaliação do programa divide-se em duas partes:

a primeira está sob responsabilidade do gerente do programa, que deverá proceder à análise dos resultados, da concepção (*design*) e da implementação do programa, assim como recomendar aperfeiçoamentos ao mesmo e à sua gestão. É utilizado como instrumento de coleta um conjunto de questões de múltipla escolha e descritivas, operacionalizadas por meio de um módulo do Sistema de Informações Gerenciais – SIGPLAN;

a segunda é realizada pelos monitores da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da equipe técnica do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA. É realizada com base nas informações dos gerentes, no monitoramento e em outros dados que aumentem o conhecimento sobre o desempenho do programa. A partir desta análise, são elaboradas recomendações finais com o objetivo de melhorar o programa e a sua gestão, além de definir o texto a ser publicado no Relatório Anual de Avaliação (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001, p. 8).

À semelhança da avaliação feita pelo gerente, a avaliação setorial também contempla três fases: resultados, concepção e gestão do conjunto dos programas. Ela é de responsabilidade dos ministérios setoriais e tem por finalidade avaliar a adequação dos resultados dos programas aos objetivos setoriais estabelecidos pelo ministério e a gestão do conjunto dos programas. As informações para a realização dessa etapa consistem, basicamente, nos resultados obtidos nas avaliações dos programas. Esses são trabalhados com o auxílio de uma matriz, denominada matriz de impacto, estruturada a partir dos objetivos setoriais de cada ministério (coluna horizontal) e dos resultados dos programas (coluna vertical). Deverão ser analisadas também a pertinência, a consistência e a suficiência dos programas em relação ao cumprimento dos objetivos setoriais. Com base nos resultados dessa etapa, a SPI e o Instituto

de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA farão nova análise propiciando, após discussão com os órgãos setoriais, incorporar recomendações ao programa objeto de estudo e registrá-las no Relatório Anual de Avaliação (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001, p.13).

A Avaliação do Plano é coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e contempla a análise das variáveis macroeconômicas, o grau de realização dos macro objetivos, a suficiência, a consistência e a pertinência dos resultados dos programas aos macro objetivos do Plano Plurianual. Contempla, ainda, a análise estatística dos fatores, apontados nas duas etapas iniciais, que apoiam ou dificultam a implementação e o alcance de objetivos dos programas, tendo por finalidade a melhoria da gestão do Plano (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001, p. 9).

É da Avaliação do Plano que se produz o relatório para apresentar ao Congresso Nacional a Avaliação Anual do Plano Plurianual 2000-2003, atendendo ao que determina o Artigo 6º da Lei n. 9989, de 21 de julho de 2000. Trata-se de uma consolidação das informações das instâncias anteriores (programa e setorial) e um complemento com informações de caráter geral. É um documento que pode conter subsídios ao processo de alocação de recursos no âmbito do Poder Legislativo, a partir de critérios de desempenho e dos resultados dos programas.

Capítulo 4

Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR

Considerando que a base empírica desta dissertação refere-se às avaliações existentes no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, serão fornecidas informações sobre o mesmo para que o leitor possa ter melhor entendimento dos dados obtidos nas entrevistas.

A partir da Constituição de 1988, a política pública de trabalho do Brasil começa a se estruturar em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, regulamentado pela Lei n. 7.998, de 1990. Essa lei, em seu artigo 10, estabelece a vinculação do FAT ao Ministério do Trabalho e Emprego e a destinação de seus recursos ao custeio de políticas de trabalho e qualificação profissional.

O Ministério do Trabalho e Emprego (2001, p. 56) ressalta que o FAT foi regulamentado em 1990, mas os programas de qualificação financiados pelo Fundo só foram implementados a partir de 1993, começando em escala modesta e com um enfoque restrito – treinamento exclusivamente para beneficiários do seguro desemprego e de funcionários do Sistema Nacional de Emprego – SINE. Em 1995, o governo inseriu o componente “qualificação profissional” nos programas do FAT, desenhando um plano – que veio a resultar no PLANFOR.

Atualmente, a meta global do PLANFOR é construir, a médio e longo prazos, oferta de Educação Profissional suficiente para qualificar, a cada ano, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa – PEA, por meio de parcerias, mobilizando a capacidade e a

competência da Rede de Educação Profissional do país – REP, de modo a ampliar e otimizar os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

O FAT tem como premissa a qualificação de cerca de 7% da PEA ao ano, ficando os 13% restantes por conta de outros fundos públicos e privados já existentes ou que venham a ser criados para essa finalidade (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2001, p. 6).

Embora tenha como foco geral a PEA, o PLANFOR opera, para fins da aplicação dos recursos do FAT, com duas definições de público-alvo: grupos vulneráveis e outros que sejam vitais para o desenvolvimento sustentado das regiões brasileiras. No primeiro caso – grupos vulneráveis – o PLANFOR garante pelo menos 80% dos recursos e 90% das vagas para quatro categorias: pessoas desocupadas; pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural; empreendedores(as) urbanos/rurais; pessoas autônomas, cooperadas, autogeridas. A focalização desses grupos é importante para gerar maior integração entre os mecanismos do FAT, em especial da qualificação profissional com a intermediação de emprego, o crédito popular e o seguro desemprego (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2001, p. 6).

O PLANFOR é implementado de forma participativa e descentralizada, conforme Anexo C, fortalecendo a capacidade de execução local, por meio dos dois mecanismos abaixo descritos.

Os Planos Estaduais de Qualificação – PEQ, são elaborados e geridos pelas Secretarias Estaduais de Trabalho – STb em cada estado, sob homologação de Conselhos Estaduais de Trabalho – CET, por sua vez articulados a Conselhos Municipais de Trabalho – CMT. Os PEQ são instrumentos para mobilizar e articular a oferta e demanda por Educação Profissional – EP em cada Estado, de modo a atingir a meta global do PLANFOR. São constituídos por ações de EP (cursos, assessorias, estudos e pesquisas) executadas pela rede de educação profissional – REP, contratada pela Secretaria de Trabalho na forma da legislação vigente, com recursos do FAT, repassados mediante convênios entre os estados e a União.

As Parcerias Nacionais e Regionais – PARC, são elaboradas, geridas e executadas por sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades, outros ministérios, entidades internacionais, para projetos e ações inovadoras de educação profissional, em escala nacional ou cobrindo mais de uma unidade federativa, mediante convênios ou acordos de cooperação técnica, entre a entidade parceira e o Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2001, p. 12).

1.1 *Os Tipos de Avaliação Realizados pelo Gestor do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR*

Atualmente, o sistema de monitoramento e avaliação do PLANFOR, gradativamente construído e implementado desde 1996, inclui os seguintes mecanismos:

- Acompanhamento técnico-gerencial – AGE de cada Plano Estadual de Qualificação – PEQ ou Parcerias Nacionais e Regionais – PARC;
- Avaliação externa e acompanhamento de egressos do PEQ/PARC –AVAL;
- Supervisão técnico-operacional do PLANFOR – SOP;
- Avaliação nacional do PLANFOR.

O Acompanhamento técnico-gerencial dos Programas de Qualificação Estadual e das Parcerias – AGE permite às Secretarias Estaduais de Trabalho STb/Parcerias, condições e meios para:

- planejar com foco na demanda e nas necessidades da população alvo, de acordo com diretrizes do PLANFOR/FAT;
- contratar e executar o que foi planejado de acordo com as mesmas diretrizes, com estrita observância aos dispositivos legais aplicáveis à matéria;
- monitorar a execução do PEQ/PARC, orientando e corrigindo as ações em processo;
- garantir o fluxo de informações e documentação devidas ao Ministério do Trabalho e Emprego, às CET/CMT, aos organismos de controle e à sociedade como um todo;
- fornecer dados para avaliação externa do PEQ/PARC;

- prover subsídios para revisão/replanejamento das ações, em exercícios seguintes (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2001, p. 144).

A Supervisão Operacional do PLANFOR – SOP é executada por entidade independente da gestão e execução do PEQ/PARC, contratada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. A supervisão é desenvolvida no âmbito de cada unidade federativa, abrangendo programas e projetos implementados por meio de PEQ e PARC, devendo garantir o cumprimento de suas diretrizes, objetivos e metas. As ações da Supervisão Operacional do PLANFOR devem ser realizadas em processo, desde o início até final de cada exercício, de modo a permitir, com a máxima agilidade e pertinência possível, a identificação e correção de eventuais erros e distorções na execução do PLANFOR, orientando seus gestores e executores e/ou acionando medidas e mecanismos de intervenção cabíveis (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2001, p. 132).

O Ministério do Trabalho e Emprego (2001, p. 148) cita a Avaliação Externa dos Programas Estaduais de Qualificação e Parcerias – AVAL como componente do sistema de monitoramento e avaliação do PLANFOR e ressalta que tem como foco a eficácia e efetividade social das ações, constituindo subsídio para o planejamento e para a tomada de decisões estratégicas.

O núcleo básico de questões a serem respondidas pelos projetos de AVAL pode ser sintetizado em nove itens ou dimensões da avaliação apresentados no quadro 2. Esses itens e respectivos detalhamentos correspondem ao mínimo a ser garantido por todos os projetos de AVAL dos PEQ/PARC, podendo, a critério da entidade avaliadora, serem inseridas outras informações.

EFICIÊNCIA	Foco na demanda; atendimento da população alvo; adequação dos programas ofertados; adequação das entidades executoras; produtividade e custos; gestão do PEQIPARC e gestão do PLANFOR
EFICÁCIA	Impactos para os treinandos
EFETIVIDADE SOCIAL	Impactos como política pública

QUADRO 2 – Dimensões a serem contempladas na avaliação do PEQ/PARC

FONTE: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Avaliação do PLANFOR 2000. Síntese dos Resultados das Avaliações dos Planos Estaduais de Qualificação e das Parcerias Nacionais do PLANFOR. Brasília, 2002, p. 11.

A AVAL deve, como ponto de partida, aferir o cumprimento dos objetivos do PLANFOR, com base na sua proposta de implementação e parâmetros definidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, apresentando medidas para aprimorar a concepção e execução dessa proposta como política pública na área de trabalho.

A Avaliação Nacional do PLANFOR é realizada por meio de duas estratégias: uma por meio da coordenação técnica do Ministério do Trabalho e Emprego que objetiva harmonizar, integrar e sintetizar as diversas avaliações existentes dos PEQ/PARC; e a outra por meio da Comissão Nacional de Avaliação, de caráter consultivo, em nível de assessoria direta ao Ministro do Trabalho e Emprego e/ou ao CODEFAT, formada por especialistas de diferentes áreas (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2001, p. 127).

Com a Avaliação Nacional busca-se consolidar as informações advindas dos demais mecanismos de acompanhamento e avaliação do PLANFOR e visualizar a solução de problemas e o descobrimento de melhores caminhos para alcançar os objetivos estabelecidos, assim como a própria alteração destes.

1.2 Avaliações Realizadas, em 1999 e 2000, no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR

Em 1999, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego consolidou as informações gerenciais das avaliações do PLANFOR referentes a todos os Estados do Brasil, cujos dados encontram-se sintetizados no Anexo D. Os Anexos E a H resumem os resultados das Avaliações dos Planos Estaduais de Qualificação e das Parcerias Nacionais do PLANFOR, referentes a 2000, realizadas e/ou coordenadas pelo gestor.

A síntese das avaliações referentes ao exercício de 2000 foi um passo para a consolidação e sistematização das avaliações externas e do acompanhamento de egressos dos PEQ e das Parcerias – AVAL, realizadas por 32 universidades e institutos de pesquisa. Para a sua construção, o Ministério utilizou-se de informações das Avaliações Externas – AVAL 2000, nas diferentes dimensões, e do Sistema de Informações Gerenciais sobre Ação e Emprego – SIGAE.

Dentre as recomendações, destacam-se a necessidade do PLANFOR ajustar o foco da demanda, identificar e viabilizar oportunidades de trabalho e renda para treinandos, fortalecer novos atores, avançar na gestão da Educação Profissional; ajustar os cursos/programas e os processos de divulgação e seleção, de modo a efetivamente incluir segmentos mais vulneráveis, em especial de pessoas negras/pardas, de baixa escolaridade e portadoras de deficiência – três grupos em que a referida síntese mostra que o atendimento do PLANFOR está muito aquém do desejado e do compromissado.

Por outro lado, utilizando-se da metodologia de trabalho própria da época, o Ministério do Planejamento e Orçamento por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI elaborou o relatório de avaliação do PPA 1996-1999. Os dados de 1999,

referentes ao PLANFOR, encontram-se no Anexo I. Importante destacar que a descrição é uma característica predominante do relatório de 1999.

Com referência a 2000, o Ministério do Planejamento e Orçamento, elaborando o relatório de avaliação do PPA 2000-2003, destacou, relativamente ao PLANFOR as realizações físicas e teceu alguns comentários qualitativos, conforme Anexo I.

O Ministério afirmou à época que não podia ser definido se o programa realmente atendeu ao público-alvo de forma adequada, devido a inexistência de pesquisa periódica no País para monitorar diretamente esse tipo de resultado. O SIGAE foi citado como um importante sistema que permite o monitoramento das informações.

Foi destacado, ainda, a necessidade de redesenhar o programa, inclusive com novos indicadores, com vistas a atender ao objetivo para o qual foi criado. Caso esta recomendação fosse aceita, cumpriria, com isto, um dos objetivos de uma avaliação, qual seja, permitir novos desenhos na implementação de um programa de forma que a efetividade possa ser melhor alcançada.

Ainda em 1999, o Ministério da Fazenda (2001, p. 1), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, iniciou ações de controle avaliativo sobre a execução dos convênios celebrados pelo Ministério do Trabalho e Emprego com os governos estaduais, para a implementação dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, relativos ao exercício de 1999, e, ainda, acerca da verificação do nível de participação das Comissões Municipais de Emprego e Prefeituras na elaboração dos PEQ – 1999/2000. Essa ação foi empreendida tomando por base a competência Constitucional da SFC, artigo 74, de avaliar a execução dos programas de governo.

Em uma primeira fase, os trabalhos tiveram por objetivo verificar a forma de contratação de entidades executoras de qualificação profissional, por parte das Secretarias Estaduais de

Trabalho, bem como a obtenção da relação dos cursos contratados, com o respectivo cronograma e local de sua execução, com vistas à verificação *in loco* da execução dos cursos (Ministério da Fazenda, 2001, p. 1).

Conhecido o universo de entidades contratadas e demais elementos, de acordo com os dados fornecidos pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, a Secretaria Federal de Controle Interno selecionou estatisticamente a amostra das turmas, das comissões e das prefeituras municipais a serem fiscalizadas (Ministério da Fazenda, 2001, p. 1).

Assim, em 1999 e 2000, a Secretaria Federal de Controle Interno realizou 8.137 fiscalizações no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR (dados analíticos encontram-se no Anexo J).

A Secretaria Federal de Controle Interno – SFC estabeleceu como objetivo das citadas fiscalizações verificar a existência das turmas, junto aos próprios treinandos. Foi uma alternativa encontrada para obter informações gerenciais e, considerando o tamanho do grupo-alvo, os exames foram conduzidos utilizando-se de amostra. Conforme ressaltado na fundamentação teórica, quando os projetos têm população-alvo extensa, a maneira mais eficiente e, às vezes, única, é examinar se o público presumido está sendo alcançado por meio de um exame de amostra dos participantes.

Decorrente das fiscalizações, a Secretaria Federal de Controle Interno sugeriu que a operacionalização do PLANFOR fosse reavaliada por parte dos formuladores da política de formação e qualificação profissional, com objetivo de reformular os mecanismos de implementação e controle, estabelecendo atribuições e responsabilidades delimitadas às instâncias envolvidas em todo o processo, para que os agentes envolvidos possam participar efetivamente do desenvolvimento das ações, buscando alcançar os interesses sociais propostos pelo programa (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2001, p. 4).

Parte 3

FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA

Capítulo 1

Dados obtidos nas entrevistas

Neste capítulo encontram-se os dados obtidos por meio de entrevistas, nas quais buscou-se verificar o grau de interação das avaliações existentes no âmbito do Poder Executivo Federal, de forma a influenciar o núcleo estratégico do PLANFOR nas suas tomadas de decisões gerenciais.

1.1 As Avaliações Realizadas nas Instituições e os Resultados das Avaliações do PLANFOR sob a Ótica de Contribuição para a Melhoria do Plano

Foi solicitado aos entrevistados que discorressem sobre os processos avaliativos realizados nas organizações pesquisadas, a função da avaliação e os resultados qualitativos e quantitativos advindos das avaliações realizadas no PLANFOR, cujas informações estão descritas a seguir.

a) Levantamento de Informações

Entrevistado 1

As avaliações têm por objetivo o aperfeiçoamento dos programas, corrigir desvios. A avaliação da SPI diferencia daquela que a lei determina que seja feita pela SFC, que é a da legalidade dos atos. A da SPI objetiva verificar os resultados do programa e a partir daí fazer alterações no mesmo, se necessário for, para que ele passe a produzir resultados para a sociedade. Claramente é um

foco de aperfeiçoamento. Mesmo quando a SFC verifica a realização física, ela está com foco de legalidade. O PLANFOR também tem mecanismos de avaliação que eles usam para saber como está o programa.

A SPI tem trabalhado para que os gerentes participem cada vez mais da LOA. Para que a avaliação tenha resultado ela tem de ter consequência. Caso contrário, ela não vale para nada. E a consequência da avaliação se dá em dois momentos: na revisão do PPA, para adequar o Plano à realidade, e na elaboração da LOA. Todos os gerentes devem demonstrar as necessidades no momento de elaborar a LOA, seja alocando mais recursos ou modificando as ações. O PLANFOR tem participado desse processo. (...)

A avaliação da SPI tem três etapas:

- a primeira etapa é feita pelo gerente na qual se avalia o programa utilizando um sistema de avaliações, o SIGPLAN. É feita uma capacitação dos gerentes. Os gerentes fazem as avaliações. Esta etapa tem três fases: avaliação dos resultados, da concepção e da implementação do programa.

- a segunda etapa é realizada, também, pelo ministério em que está vinculado o programa. O ministério não avalia o programa novamente. Mas sim, o conjunto dos programas em função dos objetivos do ministério enquanto setor.

- a terceira etapa é realizada pelo Ministério do Planejamento. Faz-se uma consolidação das avaliações feitas pelos gerentes e pelos ministérios. Além desta consolidação, faz-se avaliação do cenário macroeconômico, da parte estratégica do plano, dos macro objetivos. É produzido um anexo ao relatório de avaliação com metas físicas e financeiras (previstas e realizadas), com a análise dos indicadores, da execução dos indicadores e com a análise do custo.

O relatório final contém o resultado das três etapas e é encaminhado pela SPI ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano.

A avaliação, por expor os problemas à sociedade, é corajosa e visa a melhorar o desempenho do governo. Visa ao aperfeiçoamento dos programas e da própria máquina governamental. Faz com que a máquina se conheça melhor. Se olharmos para trás, verifica-se que os ministérios não sabiam o que cada um fazia. O orçamento não era por programa. Quando foi elaborado o PPA 2000-2003 com programas montados para resolver problemas da sociedade, facilitou muito. A transparência e a visibilidade auxiliam na gestão. (...)

A avaliação de todos os programas, e o PLANFOR é um desses programas, tem por objetivo aperfeiçoá-los. Verificar os resultados do programa e a partir daí fazer alterações, se necessário for, para que ele passe a produzir resultados para a sociedade. Claramente é um foco de aperfeiçoamento. (...)

Entrevistado 2

O enfoque da avaliação é gerencial. O objetivo é corrigir problemas. Arrumar o que está faltando para que o programa atinja seus objetivos.(...)

O PLANFOR é muito avaliado. Ele é avaliado pelo executor, que é o Acompanhamento Técnico Gerencial dos PEQ/PARC - AGE. O Ministério do

Trabalho e Emprego contrata entidades externas para fazer a Supervisão Técnica Operacional – SOP. Tem as Avaliações Externas – AVAL e uma Avaliação Nacional. O Ministério utiliza destas informações para tomar decisões. A SPI também faz avaliação do PLANFOR, inclusive atuando junto com o IPEA.

Mas o PLANFOR tem muitos problemas, até pelo fato de ter suas ações bastante descentralizadas. O dinheiro é repassado para os estados, os quais repassam para os municípios. As demandas são levantadas pelas prefeituras. Aqui encontram-se os primeiros problemas na avaliação do PLANFOR. A dificuldade é avaliar os resultados na ponta. Como o gestor, que trabalha com uma equipe limitada, vai conseguir ver na ponta se o dinheiro está sendo bem aplicado? Como verificar o impacto social? Que tipo de qualificação está sendo feita? Em 98/99 houve escândalos com escolas fantasmas. Foi centralizado o controle e criado um sistema de monitoramento da utilização dos recursos, dos tipos de cursos que estão sendo ministrados e conseguiu-se ter uma visão melhor do que estava de fato acontecendo na ponta. Ainda tem muitos problemas mas tem-se um pouco mais de segurança. Tem melhorado. O controle está maior. (...)

Em 2000, houve recomendações da SFC, SPI e IPEA para aumentar o controle, fortalecer o SIGAE. (...)

Em 2001, o PLANFOR melhorou a questão de controle. Ainda existem problemas, mas referem-se muito mais à descentralização. Cada Prefeitura elabora as necessidades do município e diz quais os cursos seriam necessários. Está sendo observado que isto não acontece muito na realidade. Com o SIGAE na rua tem melhorado o controle.

Ainda tem de melhorar alguns itens referentes à concepção do programa. O que o PLANFOR tinha que fazer era começar a procurar um resultado. Em 2000 foi apresentado como resultado o quantitativo de trabalhadores treinados e os cursos que foram dados. Isso é meta e não resultado.

O PLANFOR tem muitos erros de concepção mais ninguém ainda apresentou uma nova proposta (...).

Entrevistado 3

As avaliações têm pouca força de modificar o curso de um programa. A questão é muito mais política.

Quanto ao PLANFOR, ele é avaliado pela SPI, pela SFC e pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que é o seu gestor. ()

Não vejo que as modificações que ocorreram no PLANFOR foram decorrentes das avaliações da SFC, da SPI ou de outra avaliação.(...) A SFC demorou muito tempo para fazer a avaliação do PLANFOR. Somente em 2001 é que ela terminou a avaliação referente à execução do PLANFOR do exercício de 1999. Os problemas detectados na avaliação já não existiam quando as atividades findaram. Ou já tinham sido corrigidos (...)

O que fez com que o Ministério observasse as sugestões advindas do trabalho da SFC não foi exatamente a importância do trabalho mas, sim, denúncias que vieram a público. Como o PLANFOR é relevante politicamente, o Ministério do Trabalho passou a observar os resultados do trabalho da SFC. O Ministério sentiu-se na obrigação de dar uma resposta à sociedade e à imprensa. As modificações ocorridas foram somente para dar uma satisfação política à sociedade e nada mais.(...)

Com referência à concepção do programa não houve modificação nenhuma. (...). Para dar satisfação à sociedade definiu-se que haveriam contratos com as universidades para ter mais controle. O problema desse programa é de concepção.

O PLANFOR é um dos programas que mais possui avaliação no governo atualmente: tem avaliação do IPEA, da SFC, da SPI, das Universidades e o próprio Ministério tem uma equipe que faz auditoria no Brasil todo (quando surgem denúncias ou em outras situações em que problemas são detectados). É uma comissão permanente de auditoria para o PLANFOR. O IPEA fez, dentre várias, uma avaliação qualitativa analisando o objetivo do programa quanto à empregabilidade, o nível de empregabilidade e a qualidade dos cursos. O IPEA já fez críticas e sugestões sobre a concepção do programa, sobre a forma como os cursos são programados e os recursos transferidos para os estados e municípios. (...)

Não se tem um estudo sobre a viabilidade, sobre o aproveitamento destes cursos depois de realizados. O IPEA tem trabalhado neste sentido, ou seja, verificando a melhoria do nível de empregabilidade e renda provocada pelos cursos.

As universidades são contratadas para verificar a execução, que é a Supervisão Técnica Operacional – SOP. Igual à avaliação que a SFC fez em 1999, ano em que se verificou a existência dos cursos, os pagamentos de professores, a taxa de evasão e outros itens. (...)

Foi criado o SIGAE com o objetivo de registrar as informações dos cursos realizados. Quem recebe o dinheiro vai lá e alimenta o sistema. Não há garantias de que as informações do sistema sejam consistentes, ou seja, não há garantias de que o curso é efetivamente dado ao aluno. (...) Isto significa que podem ser registrados alunos inexistentes.

As medidas adotadas não são suficientes para corrigir o programa. (...)

Os mecanismos de controle não são bons. Os municípios que recebem os cursos não sabem quanto de dinheiro realmente foi para cada município, quem contratou a entidade executora do curso e para que contratou. Existem as Comissões de Emprego (estaduais e municipais) que são responsáveis pela captação da demanda, controle. Mas essas comissões não sabem quais cursos existirão, quais os recursos que foram.

Entrevistado 4

A SFC utiliza-se de um processo sistemático para avaliar a execução dos programas de governo. Tem uma metodologia própria que parte da

hierarquização dos programas governamentais, da elaboração de um relatório de situação que visa conhecer o programa e, depois, elabora o plano de ação. As ações podem ser auditorias ou fiscalizações(...).

A avaliação de impacto do PLANFOR é feita pelo IPEA/SPI. É de mais longo prazo e tenta observar as alterações observadas na sociedade decorrentes do programa.

Já a avaliação da SFC tenta identificar problemas durante a execução, de modo a corrigir e aperfeiçoar o processo. É a obediência do artigo 74 da Constituição Federal. Avaliar a execução indica verificá-la durante o processo. Quer dizer movimento.

Em 1999, na avaliação sistemática realizada pela SFC, observou-se que o PLANFOR estava no mercado paralelo, pois não utilizava as escolas, as universidades, enfim, a Rede de Educação Profissional. Não se pode constituir uma capacidade da noite para o dia. A própria resolução do CODEFAT determinava que a entidade possuísse mais de dois anos de experiência para ministrar cursos. (...)

O Ministério repassava os recursos e a responsabilidade de fiscalização para os estados. Com os resultados dos trabalhos da SFC, a fiscalização da execução foi transferida-se para o Ministério. Atualmente, o Ministério do Trabalho e Emprego contrata universidades para fazer a avaliação – é a chamada Supervisão Técnica Operacional. Utilizou-se o modelo do termo de referência que a SFC sugeriu. (...) A SFC também sugeriu que fosse aumentada a transparência e, como resultado, foi fortalecido o SIGAE. Em 1999, visualizou-se que para um programa de âmbito nacional não se pode fazer avaliações centralizadas em Brasília e, sim, nos municípios. É preciso buscar a verificação in loco e não somente entrar nos processos legais, vendo as falhas formais. (...)

O PLANFOR revela uma deficiência nos órgãos públicos que não estão organizados para acompanhamento e avaliação, ou seja, para a supervisão ministerial. O Decreto Lei n.º 200/67 já determinava a supervisão. As Leis de Diretrizes Orçamentárias e toda a lógica da reforma gerencial do governo atual estão voltadas para o planejamento utilizando-se de programas e para a verificação do que está acontecendo. Mas devem ser montados os mecanismos para monitorar a execução. Nesse momento é que deve ter interação entre controle e planejamento, na validação de dados. Deve-se objetivar, sempre, ter um orçamento realístico e concatenado entre plano e execução. (...)

Atualmente, o Ministério do Trabalho e Emprego dispõe de uma capacidade instalada que são as Delegacias Regionais do Trabalho - DRT. Ele passou a treinar as pessoas das DRT para ajudar no processo de recuperação dos prejuízos detectados pela SFC. O Ministério tem utilizado os resultados das avaliações realizadas. Quando a avaliação é realizada verifica-se a distância entre os planos e a realidade ou seja, deficiência na montagem do planejamento.

Observa-se uma lentidão na correção dos rumos. Mesmo porque as pessoas ainda vêem o planejamento e orçamento como uma forma para obter recursos e não como um mecanismo para implementar ações. O próprio Congresso deveria demandar mais ações de controle e de avaliação. Poderia ser um grande indutor desta ação de acompanhamento. Planos sem mecanismos de avaliação são desvalorizados. Tudo deve ser um processo dinâmico. No PLANFOR existem discursos de correção, mas pouca prática.

Entrevistado 5

O enfoque das avaliações realizadas pelo PLANFOR é gerencial. O objetivo é corrigir rumos. O PLANFOR é o único programa governamental que possui avaliação.

O PLANFOR possui vários mecanismos de avaliação – SOP, AGE, AVAL e Avaliação Nacional. Todas as informações são analisadas e corrige-se os problemas encontrados por meio desses mecanismos. (...)

As modificações ocorridas na execução do PLANFOR e nos seus processos de avaliação foram em decorrência da evolução metodológica e das avaliações do Ministério do Trabalho e Emprego e nenhuma influência da SFC ou SPI. Os problemas que a SFC levanta servem para implementar mais controle.

Em 1999, a SFC começou as fiscalizações nos cursos do PLANFOR e terminou somente em 2001. Os resultados dos trabalhos só foram entregues em 2001. Os problemas já não existiam mais. O trabalho foi muito intempestivo.

A avaliação que a SPI coordena e realiza é um mero preenchimento de sistema. Não tem muita validade.

Entrevistado 6

O PLANFOR tem vários mecanismos de avaliação – AGE, SOP, AVAL e Avaliação Nacional. (...)

A avaliação não pode ser confundida com a auditoria, feita pela SFC, que tem a ver com aferição de metas. Avaliação verifica eficiência, eficácia e efetividade do programa. É um corrigir de rumos.

O PLANFOR sempre acatou tanto as sugestões da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, quanto as da Secretaria Federal de Controle Interno.

Antes de ser encaminhado ao Congresso, a SPI e o gerente do PLANFOR discutem, no que se refere aos dados do PLANFOR, o Relatório de Avaliação Anual do PPA. Verificam as divergências, acertam os erros de enfoque e só depois o Relatório é encaminhado ao Congresso. As sugestões são anotadas para efetuar correções de rumos. Existe uma equipe da SPI que faz uma interface com a equipe do PLANFOR. São reuniões para serem verificados os problemas e tenta-se chegar a um consenso na solução.

A Secretaria Federal de Controle Interno – SFC faz as auditorias nos Estados e encaminha os resultados para o gerente do PLANFOR. O que a SFC levanta de problemas são anotados e o gerente do PLANFOR tenta corrigi-los. As constatações da SFC são levadas em consideração no momento da alocação de recursos e da capacitação dos executores. As instituições com irregularidades comprovadas não são contratadas novamente para ministrarem cursos para o PLANFOR. Então o relatório da SFC é muito útil para o gerente do PLANFOR.

Porém a SFC não faz avaliação e, sim, auditoria operacional. Pode até ser uma avaliação de processo, de eficiência econômica. Mas a do programa, da sua efetividade e eficácia, não é feita pela SFC.

O PLANFOR tem seus mecanismos de avaliação (AGE, SOP, AVAL e a Avaliação Nacional) e todos os resultados são analisados para promoção de correções. A consolidação da AVAL permite uma visão do que está ocorrendo no Brasil, no que se refere ao PLANFOR.

b) Análise Interpretativa

As informações prestadas pelos entrevistados podem ser agrupadas nos seguintes itens: identificação das avaliações existentes e utilização dos resultados das mesmas.

Identificação das avaliações existentes

Foi ressaltado pelo entrevistado 4, corroborando com o apresentado no referencial teórico deste trabalho, que a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC utiliza-se de um processo sistemático de planejamento do controle, que tem caráter avaliativo. Por outro lado, o entrevistado 1 é da opinião que a SFC tem foco de legalidade.

Todavia, os dados da avaliação de 1999 e a metodologia de trabalho da SFC, apresentada no Anexo B, corroboram a opinião do entrevistado 4, qual seja: esse órgão de controle não centra-se puramente nos aspectos legais, mas procura confirmar se a execução está de fato sendo realizada conforme o planejado.

As ações da SFC são, na maioria das vezes, *ex-post*, por se basear nas informações derivadas da implementação do projeto, podendo ser enquanto está em curso ou no final da execução. Podem ser caracterizadas como avaliações de processos na medida em que, conforme a visão de Cohen e Franco (1999, p. 109), procuram detectar as dificuldades que ocorrem na programação, na execução, na administração e no controle, para serem corrigidas

oportunamente, diminuindo, assim, os custos derivados da ineficiência.

O entrevistado 2 apresenta a seguinte preocupação: “como o gestor, que trabalha com uma equipe limitada, vai conseguir ver na ponta se o dinheiro está sendo bem aplicado? Como verificar o impacto social? Que tipo de qualificação está sendo feita?”.

O entrevistado 3 também ressalta que “não há garantias de que as informações do sistema sejam consistentes, ou seja, não há garantias de que o curso é efetivamente dado ao aluno. (...) Isto significa que podem ser registrados alunos inexistentes.”

O entrevistado 4 também apresenta o mesmo raciocínio ao dizer que “devem ser montados os mecanismos para monitorar a execução. Nesse momento é que deve ter interação entre controle e planejamento, na validação de dados. Deve-se objetivar, sempre, ter um orçamento realístico e concatenado entre plano e execução”.

Observa-se, ainda, que o entrevistado 6 afirma que “a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, faz as auditorias nos Estados e encaminha os resultados para o gerente do PLANFOR. O que a SFC levanta de problemas são anotados e o gerente do PLANFOR tenta corrigi-los”.

Os aspectos relatados acima pelos entrevistados demonstram que as ações da SFC, no local da execução, podem contribuir para que o resultado do programa seja atingido e, se integradas, podem auxiliar nas avaliações realizadas pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI.

Com referência à SPI, serão comentadas, nesse momento, as etapas em que a avaliação é realizada, qual seja: avaliação do programa, setorial e do plano. Conforme apresentado no referencial teórico, a avaliação do programa é feita em três fases: análise dos resultados, da concepção e da implementação do programa.

A avaliação quanto aos resultados do programa do PPA demonstra a possível existência de limitações no processo avaliativo, principalmente quanto ao fato de que nem sempre as mudanças nas condições reais são claramente provocadas pelas ações políticas. Uma outra limitação que pode existir é com referência à dificuldade na aquisição de dados. É certo que a execução dos programas do Governo Federal Brasileiro ocorre nos municípios e não há estrutura governamental suficiente para verificar se as informações de execução transmitidas pelos executores (ONG, Governos Estaduais, Prefeituras Municipais e outros) são relevantes e confiáveis. Reforça-se, uma vez mais, a necessidade da SPI utilizar os dados da SFC e demais mecanismos de avaliação do PLANFOR para subsidiar as suas próprias avaliações e os processos de tomadas de decisão.

Por outro lado, é uma ótima tentativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão avaliar o resultado dos programas governamentais, relacionando-os ao aspecto social e à proporção que estão atingindo seus objetivos. A demonstração do impacto provocado pelo programa é importante para defender a existência do mesmo. Assim, os grandes usuários da avaliação realizada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI são as autoridades governamentais, para subsidiar as decisões quanto à continuidade do Plano e quanto ao desenho de futuros projetos semelhantes.

O entrevistado 1 ressaltou a necessidade de usar os resultados da avaliação ao afirmar que “a consequência da avaliação se dá em dois momentos: na revisão do PPA, para adequar o plano à realidade e na elaboração da LOA. Todos os gerentes devem demonstrar as necessidades no momento de elaborar a LOA seja alocando mais recursos ou modificando as ações”.

Voltando à literatura apresentada, a avaliação da concepção do programa, realizada pela SPI com o auxílio dos gerentes, insere-se em uma das classificações apresentadas por Rossi e

Freeman (1982, p. 33), a da concepção e projeto do programa, na medida em que se analisa se o desenho do programa é suficiente para solucionar o problema social que o motivou. É um tipo de avaliação que pode descobrir fragilidades ou aspectos problemáticos do desenho do programa, de forma a melhorar seus ajustes.

Nesse aspecto, os entrevistados 2 e 3 afirmam que o programa deve ser modificado para que o problema social seja resolvido.

Quanto à utilidade do programa, classificação apresentada por Rossi e Freeman (1982, p. 37), pode ser uma avaliação de eficiência na medida em que se verificam os custos de cada programa.

Ainda fazendo referência à literatura, a avaliação quanto à implementação do programa pode ser classificada, quanto às finalidades do programa na visão de Cohen e Franco (1999, p. 109), como uma avaliação de processos. Ela procura detectar as dificuldades que ocorrem na execução, na administração e no controle, para serem corrigidas oportunamente, diminuindo os custos derivados da ineficiência. Não é um balanço final e, sim, uma avaliação periódica. Sua função central é medir a eficiência de operação do projeto. No caso em estudo, percebe-se que são elaborados diagnósticos sobre o estado do programa, procurando detectar fatores que limitam a possibilidade de alcançar seus objetivos e apresentar soluções que tendem a superar essas restrições.

Quanto aos mecanismos de avaliação do PLANFOR, implementados pelo Gestor, serão feitos os comentários expostos abaixo.

O Acompanhamento Técnico Gerencial – AGE pode permitir, na fase do planejamento do Plano, definir com cuidado as populações-alvo, assim como estabelecer procedimentos para verificar se, no decorrer da execução, estão sendo atingidas por meio das ações do PLANFOR.

Voltando à literatura apresentada e citando Rossi e Freeman (1982, p. 129), que destacam a importância da definição da população-alvo e da verificação da extensão de sua participação, observa-se que, ao instituir o AGE, o gestor do PLANFOR está preocupado com esse aspecto e está procurando encontrar meios de controlar se o público alvo pretendido vem sendo atingido.

No referencial teórico explanou-se, na visão de Rossi e Freeman (1982, p. 125), sobre monitoramento. O Acompanhamento técnico-gerencial - AGE e a Supervisão Operacional do PLANFOR – SOP constituem monitoramento de programa na medida em que geram dados sobre o alcance das especificações planejadas e o andamento do processo. Este monitoramento permite ajustar o Plano quando as informações indicarem, por exemplo, que os alvos não estão sendo atingidos e os custos estão maiores que os inicialmente projetados. O banco de dados que consolida as informações de todo o país pode ser muito útil para o monitoramento da realização dos cursos. Importante para verificar, inclusive, se as especificações realizadas estão de acordo com as planejadas.

O Projeto de Avaliação Externa – AVAL deve, necessariamente, contar com a participação de profissional especializado em metodologia de pesquisa, que oriente a definição do método, técnicas, formatação de instrumentos, segmento alvo e todo o processo de amostragem para que possa ser aferido o cumprimento dos objetivos do PLANFOR.

No que se refere à classificação sob a ótica da literatura, fica muito claro que a AVAL é uma avaliação externa e de impacto na medida em que, respectivamente, é realizada por entidades externas aos executores e procura determinar em que medida o projeto alcança seus objetivos e quais são seus efeitos secundários (previstos e não previstos).

Utilização dos resultados das avaliações

Para analisar as entrevistas sob o enfoque da utilização dos resultados das avaliações, foi construída uma matriz de consolidação das opiniões dos entrevistados, conforme Quadro 3.

Quanto ao uso dos resultados da avaliação, observa-se que não é unânime a opinião de que eles são utilizados para as tomadas de decisões. Assim, não são todos os entrevistados que vêem as avaliações existentes (da SFC, da SPI e do PLANFOR) como um processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos.

	ENTREVISTADOS					
	1	2	3	4	5	6
QUANTO AO USO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO						
Os resultados da avaliação da SPI são utilizados para tomada de decisão e correção de rumos?	S	S	N	No discurso	N	S
Os resultados da avaliação da SFC são utilizados para tomada de decisão e correção de rumos?	S	S	N	No discurso	N	S
Os resultados das avaliações realizadas pelo Ministério do Trabalho são utilizados para tomada de decisão e correção de rumos?	S	S	N	No discurso	S	S
QUANTO ÀS MODIFICAÇÕES OCORRIDAS EM DECORRÊNCIAS DAS AVALIAÇÕES REALIZADAS						
As modificações recentes ocorridas no PLANFOR foram em decorrência das avaliações da SPI?	S	S	N	-	N	S
As modificações recentes ocorridas no PLANFOR foram em decorrência da avaliação da SFC ?	-	S	N	S	N	S
As modificações recentes ocorridas no PLANFOR foram em decorrência das avaliações realizadas pelo Ministério do Trabalho?	-	S	N	S	S	S

QUADRO 3 – Matriz de consolidação – análise quanto aos resultados

O entrevistado 4 afirma que “no PLANFOR existem discursos de correção, mas pouca prática” e o entrevistado 5 considera que somente os mecanismos de avaliação do PLANFOR são úteis no processo de tomada de decisão.

Pelos dados, somente três entrevistados concordam que todas as avaliações do PLANFOR tratam-se de processos para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no planejamento, na programação e nas futuras tomadas de decisões. Esses entrevistados afirmam que avaliar serve para corrigir rumos.

Corrigir rumos inclui escolher racionalmente entre projetos alternativos ou entre diferentes opções para executar o mesmo projeto e, desta maneira, incrementar sua eficácia e eficiência.

Observa-se, contudo, que, novamente, não são todos os entrevistados que consideram que as avaliações realizadas no PLANFOR provocaram modificações no mesmo. As avaliações realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego tiveram uma maior concordância dos pesquisados quanto às conseqüências das mesmas.

Sob a ótica do entrevistado 5, “as modificações ocorridas nos processos de avaliação do PLANFOR foram em decorrência da evolução metodológica”. O entrevistado 3, por sua vez, afirma que “as modificações ocorridas foram somente para dar uma satisfação política à sociedade e nada mais”. Assertivas, essas, que os dados não permitiram corroborar ou discordar totalmente.

Por outro lado, analisando as Resoluções CODEFAT n. 234 e nº 258/2000, verifica-se que várias recomendações da SFC e da SPI estão inseridas nas mesmas. Observa-se, inclusive, formação de parcerias com a SFC para que a execução *in loco* seja verificada.

Um ponto a considerar é que decisões são requeridas nos vários momentos da execução do programa. Há provavelmente poucas situações em que as decisões são feitas unicamente baseadas nos pareceres da avaliação. Talvez os resultados das avaliações não sejam fortes e defensáveis, do ponto de vista do rigor técnico, para determinar a tomada de decisão.

O entrevistado 3 corrobora essa análise ao afirmar que “a SFC demorou muito tempo

para fazer a avaliação do PLANFOR. Somente em 2001 é que ela terminou a avaliação referente à execução do PLANFOR do exercício de 1999. Os problemas detectados na avaliação já não existiam quando as atividades findaram. Ou já tinham sido corrigidos”. O entrevistado 5 também ressaltou a intempestividade dos trabalhos da SFC. O atraso das informações é um fator negativo quando se trata de utilização de dados para tomar decisões.

A resistência às ações da Secretaria Federal de Controle Interno, nesse novo enfoque de avaliar a execução de programa de governo, pode ser, também, fruto da imagem que o controle tem, apesar de estar tentando mudá-la, de ser basicamente um esquema formal de controle físico-financeiro, no mais das vezes utilizado somente para cobrança de prestações de contas formal sobre transferências de recursos financeiros.

Outro ponto a considerar à luz da literatura apresentada é que pode ocorrer, dentre as limitações existentes no processo de avaliação, a chamada resistência oficial dos avaliados. O constrangimento dos administradores públicos, com a perspectiva dos resultados dos programas que dirigem serem avaliados, é reconhecido na literatura como um fator de inibição da avaliação e, até mesmo, do descrédito aos seus resultados (LOBO, 1998, p. 83). A ameaça sentida, e não necessariamente real, de perda de poder dos dirigentes, juntamente com a possibilidade da transparência de práticas indesejáveis e resultados inexpressivos, por vezes até inexistentes, diante dos gastos efetuados, impede iniciativas que aqueles técnicos mais cômnicos de seus deveres queiram tomar.

Nem todo componente de uma organização é comprometido com a solução de problemas, com a sobrevivência da organização, com a busca de atingir objetivos ou com a intenção de atender a uma determinada clientela. Em contrapartida, o "avaliador" se preocupa com que sejam selecionados problemas interessantes e que o máximo de inteligência seja aplicado na sua solução. Mesmo que, com freqüência, tenha fortes preferências sociais, seu

compromisso fundamental é a solução de problemas na forma correta.

A avaliação deve considerar não somente o descobrimento de melhores projetos para cumprir com os objetivos estabelecidos, mas também a própria alteração dos objetivos. A análise da eficácia das políticas em vigor faz considerar as alternativas que contrapõem meios e objetivos incorporados em políticas distintas. Poderão ser considerados inadequados tanto os objetivos como os meios para consegui-los. Mas os homens que foram socializados para aceitar certos objetivos podem mostrar-se reticentes quanto a mudá-los. A resistência à mudança reveste, portanto, a forma de conservação dos objetivos sociais. As dificuldades são multiplicadas quando se verifica que os objetivos podem estar ligados a uma certa clientela, aquelas pessoas com quem se identificam os membros da organização. Os objetivos da organização podem tê-los atraído precisamente porque a vêem como um meio de servir às pessoas a quem estimam. Portanto, podem considerar que as mudanças de objetivos são propostas para "trair" a clientela que os componentes da organização desejam atender.

Acrescente-se, ainda, que a avaliação e a organização podem ser termos contraditórios. A estrutura da organização implica estabilidade, enquanto o processo avaliativo sugere mudança. A organização gera compromissos, enquanto que a avaliação inculca o ceticismo. A avaliação se refere à relação entre a ação e os objetivos, enquanto a organização relaciona suas atividades com seu programa e sua clientela.

Tudo isso pode justificar o ceticismo de alguns entrevistados ao afirmarem que os resultados das avaliações não são válidos para as tomadas de decisões. São fatores de difícil mensuração e que os dados dessa pesquisa não permitem corroborar ou rejeitar totalmente.

Fica claro, todavia, que o processo de monitoramento dos dados ainda precisa ser substancialmente melhorado e necessita ser redesenhada a própria concepção do programa.

Essas afirmações demonstram que os resultados das avaliações requer maiores

utilizações, sempre visando correções para que o PLANFOR atinja os objetivos definidos ou, se for o caso, para que haja uma redefinição dos mesmos.

1.2 Dados referentes à interação entre as três instituições governamentais

Objetivou-se, nesse item, obter informações quanto ao grau de interação entre a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI e o gestor do PLANFOR.

a) Levantamento de Informações

Entrevistado 1

A SFC quando faz a identificação sobre a execução física também vê um dos aspectos da legalidade. Observa o que está na lei.

A SFC e SPI têm uma interface grande no momento da elaboração da Prestação de Contas do Presidente – BGU. O BGU tem como fonte de realização física o publicado no SIGPLAN. Esta é uma das interfaces.

A SFC passou a atuar preventivamente. A SPI pode solicitar à SFC que faça algumas verificações e a SFC pode pedir algumas informações à SPI.

A visão é que, com o passar do tempo, haja uma boa integração. Entretanto, devemos ser cuidadosos. Quando se fala de controle pode-se atrapalhar a gestão. Às vezes, a visão de controle gera algum tipo de receio. Deve-se deixar que o empreendedorismo exista. Esse é a capacidade de resolver problemas de uma forma nova. O uso exagerado do elemento controle pode prejudicar. Deve ser dosado o uso.

A idéia é que no SIGPLAN haja um módulo com informações do controle. Isto para que o gerente saiba, *on line*, o que a SFC está trabalhando nos seus programas. SFC e SPI devem andar lado a lado sem interferência no trabalho uma da outra.

A SPI e o gestor do PLANFOR mantêm reuniões constantes para fins de melhor compor o Relatório de Avaliação Anual do PPA. Existe uma certa integração entre os dois órgãos.

Entrevistado 2

Necessita-se melhorar o canal de informação entre SFC e SPI, principalmente na área técnica. SPI e gestor estão se aproximando. O IPEA tem uma visão acadêmica das políticas públicas.

Existe uma aceitação para utilizar as informações da avaliação. Tanto no enfoque gerencial quanto no estratégico existem melhorias. A cada dia está tendo uma aproximação com os gestores e a equipe de avaliação.”

Entrevistado 3

“Não há interface entre os diversos órgãos/entidades que fazem avaliação. Não há discussão para que se tenha um planejamento conjunto, para que os resultados de um possam servir para completar os demais.

Quanto à avaliação e gestor... há uma grande dificuldade. (...) Muitos gestores não gostam de admitir que o programa precisa de remodelagem, de mudança conceitual. Às vezes, mudanças provocam desconfortos pessoais e hierárquicos.”

Entrevistado 4

A interação é interessante e tem de acontecer. Hoje não existe. A própria SPI tem de estar sensibilizada para a necessidade de ter acompanhamento e avaliação. Inclusive exigir e cobrar dos próprios ministérios a memória de cálculo e os processos de recolhimento das informações quanto à execução.

O orçamento e o plano de governo foram feitos em um processo quase de arrumação. Usaram-se os programas existentes para chegar ao que existe hoje. Mas não se fez até agora uma discussão das realidades das metas físicas, sobre a compatibilidade das metas e indicadores. Há um descompasso entre metas, orçamento e indicadores.

Ainda não foi percebida a nova forma de atuação do controle – preventiva e não punitiva. Preferem contratar uma empresa de auditoria a ter uma visão real da execução.

Entrevistado 5

Não há interação.

Entrevistado 6

A interação precisa ser melhorada.

a) Análise Interpretativa

As respostas dos entrevistados deixam clara a necessidade de aprimorar a interação entre as instituições que realizam avaliações no âmbito do governo federal. Somente três disseram que existe interação, mas ressaltaram que precisa ser melhorada.

Essa falta de interação pode ser visualizada ao estudar os Anexos K e L, que sintetizam os resultados das avaliações realizadas, nos períodos de 1999 a 2000, pelas três instituições pesquisadas.

Analisando-se os referidos anexos, corrobora-se a necessidade de melhorar a interação entre as instituições avaliadoras do PLANFOR, dada a divergência entre os dados e a permanência de problemas de um ano para outro.

O gestor deve analisar os dados dos avaliadores e promover modificações, ou a avaliação passa a ser inútil. É inadmissível a existência de um “hiato” entre o diagnóstico da situação, a avaliação dos programas, a tomada de decisão e a implementação das ações. Essas atividades não podem ser dissociadas e os problemas detectados devem ser analisados de modo a contribuir para o aprimoramento do Plano.

Os dados dos Anexos K e L demonstram que algumas avaliações estão ocorrendo durante a implementação do Plano e deveriam levar à redefinição dos procedimentos de implementação e ao redesenho do programa.

As informações referentes ao público-alvo são divergentes, ponto que deve ser objeto

imediate de redefinição, pois, se o programa não está atendendo ao público para o qual foi criado a sua permanência não se justifica.

Observa-se, inclusive, divergências nos dados do próprio gestor, fator preocupante pois realmente indica que não há uma supervisão e monitoramento que assegurem o cumprimento do contratado e, conseqüentemente, do objetivo do programa.

É fato que foi implementado um sistema, o SIGAE, que visa a melhorar o processo de monitoramento. À luz da literatura apresentada, o uso de registros é uma das formas que pode ser utilizada para avaliar a extensão em que a população alvo apropriada é servida por um determinado programa. Entretanto, o interesse a perseguir é que os dados sejam exatos, de confiança e que possam ser comparados a outros disponíveis. Ora, ao realizar tal comparação, percebe-se diferenças que devem ser levadas em consideração.

O gestor e a SPI detectaram que não houve cumprimento de metas em 2000. Destaca-se que, em 1999, a Secretaria Federal de Controle Interno tinha detectado o mesmo problema.

O gestor, em atendimento às recomendações, implementou melhorias no SIGAE para aperfeiçoar o acompanhamento. Entretanto, apesar de permitir maior transparência da execução, não há garantias que o contratado realmente foi executado. Melhorias ainda devem ser feitas neste processo de monitoramento, garantindo um nível maior de certeza quanto à real execução.

A importância do monitoramento é reconhecida na literatura. Lobo (1998, p.83), inclusive, ressalta a necessidade de um desenho adequado e uma implementação oportuna de um sistema de monitoramento, no tempo e no espaço, com a definição de variáveis que mais tarde informarão de forma efetiva a avaliação.

O uso dos registros de um sistema pode ser útil, também, na prestação de contas, necessitando, para tanto, mantê-los atualizados e fidedignos com a real execução. Os dados

desse sistema devem ser usados para verificar o grau de cobertura do programa e a sua polarização.

Analisando os resultados apresentados, observa-se uma relativa incompatibilidade entre as avaliações quantitativas e qualitativas da atual estrutura. É relevante destacar a importância das quantitativas por tratar-se de gasto público, ou seja, o cidadão deve saber quanto e em que está sendo gasto. O que questiona-se é a manutenção exclusiva dessa forma de avaliação. A interface entre as avaliações deve ser coesa e buscar melhorias na execução para alcançar os objetivos do programa.

As estratégias de avaliação devem atender à necessidade da tomada de decisões no plano governamental. Para isso tem de ser incluídas formas diferenciadas de avaliação qualitativa e quantitativa, já que se espera informações sobre impacto e processos dos programas sociais.

A avaliação precisa ter sentido de aprendizagem para a mudança de rumo, o que se espera com avaliação quantitativa e qualitativa, sem o caráter controlador formalístico que a administração pública sempre adota. Destaca-se, nessa análise, a importância da informação no processo de avaliação e, conseqüentemente, a relação com o acompanhamento físico-financeiro.

É visível a necessidade de sensibilizar o gerente do programa quanto ao potencial da avaliação como instrumento gerencial e a importância da utilização dos resultados. Isso implica em melhor organização das atividades de avaliação, maior envolvimento dos dirigentes no processo e verdadeira implementação de resultados.

Convém ser lembrado que o gestor parece ser mais receptivo, pelo menos é o expresso nas entrevistas, às avaliações que ele encomenda. Fica uma incógnita quanto ao motivo da inaceitabilidade das ações das demais instituições que têm a avaliação como missão, sempre

com vistas a detectar os pontos problemáticos e transpô-los para o alcance do ideal de zelar pela aplicação correta dos recursos públicos.

A organização estrutural do PLANFOR deve criar capacidade de, rotineiramente, examinar as premissas básicas que estão por trás dos procedimentos organizacionais e de testar sua adequação, o que requer racionalidade e maturidade administrativa. Ao receber os resultados das avaliações, a organização deve ser capaz de se auto-avaliar, implementar as mudanças necessárias e analisar, posteriormente, se foram efetivas ou não.

Quando as avaliações sugerem alterações nos objetivos ou no processo de implementação, independente de quem as fez, essas recomendações devem ser levadas a sério pelos tomadores de decisão, sempre procurando melhores resultados para o dinheiro público. Isto implica em ser aberto a mudanças e inovações.

Outro ponto interessante é o destaque do entrevistado 4 para a função de retroalimentação da avaliação ao dizer que “deve ter interação entre controle e planejamento, na validação de dados. Deve-se objetivar, sempre, ter um orçamento realístico e concatenado entre plano e execução” e ainda que “a própria SPI tem de estar sensibilizada da necessidade de ter acompanhamento e avaliação. Inclusive exigir e cobrar dos próprios ministérios a memória de cálculo e os processos de recolhimento destas informações.”

O entrevistado 1 por sua vez afirma que “deve-se cuidar porque, quando se fala de controle, pode-se atrapalhar a gestão. Às vezes, a visão de controle gera algum tipo de receio. Deve-se deixar que o empreendedorismo exista. Este é a capacidade de resolver problemas de uma forma nova...”

Por outro lado o entrevistado 4 afirma que “ainda não foi percebida a nova forma de atuação do controle – preventiva e não punitiva. Preferem contratar uma empresa de auditoria a ter uma visão real da execução.”

São visões que mostram que não há uma interação ideal, também, entre o planejamento e o controle. Esse é um fato de grande seriedade na medida em que a avaliação deveria fazer parte do processo de planejamento da política social e gerar uma retroalimentação que permitiria escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência.

À luz da literatura apresentada, a avaliação é parte de um modelo analítico de racionalização e, portanto, suas funções somente podem ser explicadas em relação com os demais elementos do projeto, quais sejam: formulação e implementação. Se isso não acontece, o processo deve ser redefinido para não desperdiçar dinheiro fazendo avaliações cujos resultados não serão utilizados.

CONCLUSÃO

Ao longo desta dissertação buscou-se identificar e analisar os atuais modelos de avaliação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, com vistas a detectar se existe conexão entre os processos de avaliação e as tomadas de decisões relativas ao Programa.

Na fundamentação teórica, observou-se que a literatura referente à avaliação reforça a sua necessidade no processo de tomada de decisão, criando possibilidades de retificar ações e reorientá-las em direção ao fim postulado. Ficou claro que é por meio da avaliação que controla-se o êxito e analisam-se as fontes de erro, com vistas a comprovar os resultados e, se for o caso, elaborar nova linha de implementação do programa ou até uma nova formulação dos objetivos.

Nas fundamentações teórica e empírica foram identificados os processos de avaliação utilizados pelas instituições pesquisadas, levando à percepção que as três organizações, nos processos de avaliação por elas utilizados, buscam comparar um padrão almejado com a realidade, sempre preocupando-se que o Programa de Governo em análise alcance os objetivos propostos.

A avaliação, no âmbito de cada instituição, é vista como sendo útil na obtenção e na análise de informações destinadas à tomada de decisão, visando ao aperfeiçoamento contínuo da gestão dos programas de governo. O processo avaliativo é realizado

Nas instituições pesquisadas, a avaliação é realizada mediante um processo sistemático e planejado em que estão definidos os critérios e os métodos a serem utilizados, os quais são, na sua maioria, convergentes com a teoria existente.

Percebe-se, ainda, que as instituições incorporaram a gestão orientada para resultados como um componente gerencial da avaliação governamental. Essa visão aponta para uma atividade que se concentra na avaliação de desempenho da gestão pública. Empregam uma linguagem adaptada à tomada de decisão, buscam utilizar as informações disponíveis e descrevem fatos e percepções relacionados à gestão e seus resultados.

A avaliação realizada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos se diferencia das atividades de monitoramento realizada pelo gestor e da avaliação realizada pela Secretaria Federal de Controle Interno. As três atividades, todavia, deveriam ser absolutamente complementares visando, sempre, à obtenção de melhores desempenhos e resultados do PLANFOR.

O monitoramento realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego se distingue das demais avaliações, por adotar uma amplitude menor do campo de observação, tendo por finalidade viabilizar o gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas relacionadas à implementação do PLANFOR. Ressalte-se, entretanto, que o gestor tem demonstrado preocupações com o impacto do programa e, por isso, vem melhorando a chamada Avaliação Externa e tem contratado organizações especializadas para planejar e executar avaliações com vistas a medir o impacto do programa.

A avaliação realizada pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC se diferencia da realizada pela Secretaria de Planejamento e Investimento por ser um procedimento cuja finalidade é a comprovação da execução dos programas de governo, da verificação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e da execução dos programas e dos Orçamentos da União. Dessa forma, é essencialmente uma avaliação de processo, enquanto que o Ministério do Planejamento e Orçamento se preocupa basicamente com a avaliação de impacto, principalmente quando analisa a concepção e os resultados dos programas.

Destaca-se que todo o conhecimento gerado pelas atividades de monitoração e avaliação, realizada pela SFC e pelo Ministério do Trabalho e Emprego, deveria constituir subsídio indispensável para melhorar a qualidade da avaliação de impacto realizada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, em alguns casos com a parceria do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA.

Contudo, freqüentemente, verifica-se que as três atividades não são entendidas como parte de um só processo de avaliação da ação governamental. Utilizam processos sistemáticos de coleta e produção de informações, produzem conhecimentos e análises sobre os programas, que poderiam formar um “todo” para auxiliar nas tomadas de decisões governamentais.

Porém, na realidade, a interação entre as instituições é precária não havendo consenso, pelos entrevistados, sobre a real utilização dos dados da avaliação. Cada instituição parece agir como se fosse autônoma, reduzindo a validade das avaliações às por elas executadas ou coordenadas.

As equipes da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento e da Secretaria Federal de Controle Interno têm comunicação precária. Assim, um planejamento conjunto de avaliação fica prejudicado e o próprio planejamento governamental pode não levar em consideração os fatos reais da execução dos programas.

Conforme citado na fundamentação empírica, em 1999, a Secretaria Federal de Controle Interno e a Secretaria de Planejamento e Investimento já tinham realizado trabalhos na área de Avaliação do PLANFOR. Entretanto, nos documentos de 1999, o Ministério do Trabalho e Emprego não fez menções sobre o fato e seus resultados; e, tampouco, sobre a implantação ou não das recomendações. Nas entrevistas não há consenso entre os entrevistados sobre a utilização dos resultados das avaliações pelo gestor.

Porém, mesmo que não seja claramente assumido por todos os entrevistados, é impossível dizer que as avaliações existentes não contribuíram em nada no processo de melhoria do Programa. As próprias Resoluções CODEFAT nº 234 e nº 258, ambas de 2000, trouxeram várias alterações benéficas ao funcionamento do PLANFOR, expostas nos Anexos M e N. A inserção do órgão de controle como parte de um sistema de avaliação do programa, conforme consta nas citadas Resoluções, foi um grande avanço.

A articulação do Ministério do Trabalho e Emprego com a Secretaria Federal de Controle Interno, concretizada mediante a utilização pelo gestor do PLANFOR (a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego) dos resultados das auditorias da SFC, deveria objetivar a coleta de informações sobre a execução do Plano nos diversos municípios. Essa parceria foi muito importante, embora não ressaltada nos documentos gerenciais do Ministério do Trabalho e Emprego como um aprimoramento do controle da execução (monitoramento da prestação do serviço), principalmente quanto à melhoria da confiabilidade dos dados de pessoas treinadas, entidades executoras e outros que só podem ser obtidos nos municípios.

As recomendações da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos pautaram-se basicamente na falta de controle da execução e na necessidade de uma redefinição da concepção do programa. Com referência à falta de controle, o gestor do PLANFOR reforçou o Sistema de Informações Gerenciais de Emprego – SIGAE. Com relação aos problemas na concepção do programa, o IPEA está realizando estudos com o objetivo de aprofundar esta percepção. Percebe-se, então, a tentativa de resolver um problema detectado na avaliação.

Ficou um tanto quanto evidente, no decorrer das entrevistas, que os responsáveis pelo PLANFOR têm resistência a avaliações externas, o que constitui sério limitador ao processo de aperfeiçoamento do programa. Isso pode ser explicado porque a avaliação envolve o

juízo do objetivo da política. A entidade governamental que a implementa é envolvida com referência às consequências da avaliação. Se os resultados não saem conforme o planejado e se os decisores da elaboração das políticas tomam conhecimento, o Plano e a entidade podem ser totalmente reformulados ou até extintos. Pode ser este um dos motivos que levaram os entrevistados a não concordar plenamente que a avaliação externa, não encomendada pelo gestor do PLANFOR, é útil ao processo de tomada de decisão e do aprimoramento da gestão. Entretanto, outros fatores podem ser a causa da não utilização das informações, como por exemplo, a intempestividade das informações fornecidas pela Secretaria Federal de Controle Interno. O estudo dessas causas pode ser um bom tema de outra dissertação.

Pode-se afirmar pela pesquisa que as três instituições teoricamente visualizam os processos avaliativos como instrumentos de gestão que têm a finalidade de assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas, visando melhorar seus resultados, otimizar o uso dos recursos da sociedade, dar mais transparência à ação governamental e garantir que a política formulada seja a implementada.

Entretanto, fica nítido que o sucesso das avaliações existentes no âmbito do PLANFOR depende de um processo estruturado e da participação interessada e consciente dos envolvidos, tanto na produção das informações, quanto na construção coletiva das soluções. O equacionamento dos problemas só poderá ser alcançado por meio da compreensão, pelos interessados, da importância dos resultados e pela adoção pactuada das ações corretivas propostas por quaisquer processos de avaliação governamental e não apenas por aqueles encomendados pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Caso contrário, os processos podem tornar-se burocráticos, de alto custo e de pouco benefício, não havendo reflexão sobre a política, sobre as regras, sobre os objetivos e metas e, tampouco, sobre as alternativas de ação

mais adequadas e inovadoras para obtenção de melhores resultados na gestão do PLANFOR.

Deve-se ter em mente que, mais do que controlar os custos, a qualidade dos serviços públicos e a capacidade de implementação do Governo, avaliar significa comparar esse esforço com a demanda e a satisfação do público-alvo, adequando progressivamente os programas à expectativa da sociedade em relação ao setor público. Contribuindo, assim, para o aprimoramento do processo de formulação de políticas públicas.

Por último, tendo em vista os resultados desta pesquisa, propõe-se os seguintes estudos: análise do custo benefício e de custo efetividade do PLANFOR; estudo da política de qualificação profissional do trabalhador quanto aos objetivos a serem alcançados; e análise do impacto que o PLANFOR exerce na melhoria de vida do cidadão.

BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

ANDERSON, James E. *Public Policy Making*. Praeger Publishers, New York, Washington, 1975.

ARRETCHE, Marta T.S. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma Questão de Debate*. São Paulo: Cortez Editora: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

BARDACH, Eugene. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. 2. Ed. Cambridge – Massachusetts, and London – England: The MIT Press. 1979.

BRASIL, República Federativa do. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1934.

_____ *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1937.

_____ *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1946.

_____ *Constituição da República do Brasil*, 1967.

_____ *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

_____ *Decreto n. 2.829*, de 29 de outubro de 1998.

_____ *Decreto n. 3.260*, de 24 de novembro de 1999.

_____ *Decreto n. 4.113*, de 05 de fevereiro de 2002.

_____ *Decreto n. 4.177*, de 28 de março de 2002.

_____ *Decreto n. 64.441*, de 30 de abril de 1969.

_____ *Decreto n. 92.452*, de 10 de março de 1986.

_____ *Decreto n. 93.872*, de 23 de Dezembro de 1986.

_____ *Decreto n. 93.874*, de 23 de Dezembro de 1986.

_____ *Decreto lei n. 200*, de 25 de fevereiro de 1967.

_____ *Lei n. 4320*, de 17 de março de 1964.

_____ *Lei n. 7.998*, 11 de janeiro de 1990.

_____ *Lei n. 9.276*, de 10 de maio de 1996.

_____ *Lei n. 9.989*, de 21 de julho de 2000.

_____ *Lei n. 10.180*, 31 de janeiro de 2001

_____ *Lei n. 10.297*, de 26 de outubro de 2001.

_____ *Lei Complementar n. 3*, de 7 de dezembro de 1967.

_____ *Lei complementar n. 101*, de 04 de maio de 2000.

_____ *Medida Provisória n. 480*, de 28 de abril de 1994.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Instrução Normativa n. 01 SFC/MF*, de 6 de abril de 2001.

_____ *Nota Técnica n. 19 DSTEM/SFC/MF*, de 25 de abril de 2001.

_____ *Nota Técnica n. 161 GAB/SFC/CGU/PR*, de 28 de maio de 2002.

_____. *Raciocínio Preliminares sobre o Departamento de Fiscalização da Secretaria Federal de Controle*. Impressão própria, 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de Avaliação. Plano Plurianual 2000-2003*. Versão 1, Brasília, 2000.

_____. *Manual de Avaliação. Plano Plurianual 2000-2003*. Versão 2, Brasília, 2001.

_____. Plano Plurianual 1996-1999. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em 03 de julho de 2002.

_____. *Plano Plurianual 1996-1999. Relatório Anual de Avaliação. Exercício 1999*. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em 3 de julho de 2002.

_____. *Plano Plurianual. PPA 2000-2003*. Brasília, 2000.

_____. *Plano Plurianual - PPA 2000-2003. Orientações Estratégicas*. Brasília, 2000.

_____. *Plano Plurianual - PPA 2000-2003. Relatório Anual de Avaliação. Exercício 2000*. Brasília, 2001.

_____. *Plano Plurianual - PPA 2000-2003. Relatório Anual de Avaliação. Exercício 2001*. Disponível em <<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/relavalppa2001>>. Acesso em 3 de julho de 2002.

_____. *Portaria Interministerial n. 270*, de 14 de outubro de 1997.

_____. *Portaria n. 117*, de 12 de novembro de 1998

_____. *Portaria Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão n. 42*, de 14 de abril de 1999

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Avaliação do PLANFOR 2000*. Síntese dos resultados das avaliações dos Planos Estaduais de Qualificação e das Parcerias Nacionais do PLANFOR. Brasília, 2002.

_____ Conheça o PLANFOR. Disponível em <<http://www.trabalho.gov.br/temas/qualprof>>. Acesso em 17 de junho de 2002.

_____ *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Guia do PLANFOR 2001*. Brasília, abril de 2001.

_____ *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Guia do PLANFOR 2002*. Brasília, 2002.

_____ *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Relatório Gerencial de 1999*. Brasília, fevereiro de 2000.

_____ *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Relatório Gerencial de 2000*. Brasília, julho de 2001.

_____ *Resolução CODEFAT n. 194*, de 23 de setembro de 1998.

_____ *Resolução CODEFAT n. 258*, de 21 de dezembro de 2000.

_____ *Resolução CODEFAT n. 234*, de 27 de abril de 2000.

BRASIL. Presidência da República. *Apostila do Curso de Formação para Analista de Finanças e Controle*, Brasília, abril de 2002.

_____ *Nota Técnica n. 161 GAB/SFC/CGU/PR*, de 28 de maio de 2002.

_____ *Sistema de Atividades da Secretaria Federal de Controle Interno – ATIVA*, transação CONPLANOS, 1999.

BUENO, Francisco da Silveira. *Grande Dicionário Etimológico Prosódico da Língua Portuguesa*. São Paulo: Brasília Limitada, 1974, V.1.

BUNGE, M. *La Investigación Científica*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1969.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni. *A Avaliação de Programas como Instrumento de Aprendizagem Organizacional: O caso do PROSEGE*. Brasília: Imprensa própria, 1997.

CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

COBB Roges W.; ELDER, Charles D. *Participation in American Politics – the dynamics of agenda building*. 2. ed. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1983.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

EDWARDS, George C.; IRA, Sharkansky. *The Policy Predicament: making and implementing Public Policy*. San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1978.

FARIA, Regina M. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma Questão de Debate*. São Paulo: Cortez Editora: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*. Texto para discussão n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental*. Texto para discussão n. 776. Brasília: IPEA, 2001.

HAMILTON-SMITH, E. La Estrategia e la Metodologia de la Evaluación de Programas de Desarrollo Social In: FRANCO, R. *Planificación Social en America Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: ILPES-UNICEF, 1981.

HARJA, Marjukka Ala; HELGASON, Sigdur. *Em direção à melhores práticas de Avaliação*. In *Revista do Serviço Público – Ano 51 – n. 4*. Tradução de Ewandro Magalhães Júnior. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2000.

LOBO, Thereza. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma Questão de Debate*. São Paulo: Cortez Editora: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

MELO, Marcus André. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma*

Questão de Debate. São Paulo: Cortez Editora: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

MUSTO, Stefan A. *Análisis de Eficiencia. Metodología de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo*. Colección de Ciencias Sociales. Serie de Sociología. Madrid: Editorial Tecnos, 1975.

ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD. *Evaluacion de los Programas de Salud. Normas Fundamentales*. Série Salud para todos, nº 6. Ginebra, 1981.

PATTON, Michael Quinn. *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hills, London: Sage Publications, 1984.

PEREZ, José Roberto Rus. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma Questão de Debate*. São Paulo: Cortez Editora: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Controle Interno e Paradigma Gerencial – Textos para discussão*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

ROSSI, Peter H.; FREEMAN, Howard E. *Evaluation. A systematic Approach*. 2.ed. Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publications, 1982.

SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Colección Estudios. Ministério para las Administraciones Publicas. Secretaría General Técnica. España, INAP, 1994.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. *Normas para Apresentação de Documentos Científicos*. Curitiba: Editora UFPR, 2001.

VIANA, Ana Luiza. *Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas*. In: *Revista de Administração Pública*. Brasília: Editora Fundação Getúlio Vargas: vol. 30, n. 2, 1996.

ANEXOS

ANEXO A – Roteiro para a entrevista

ROTEIRO PARA A ENTREVISTA

Primeiramente, foram agendadas as entrevistas. No momento da entrevista, fizeram-se as apresentações iniciais e o entrevistado foi informado do objetivo da pesquisa.

Solicitou-se permissão para gravar. Os temas a seguir foram expostos e o entrevistado discorreu livremente sobre os mesmos. Ao final da entrevista, a entrevistadora agradeceu.

Tema 1: As Avaliações Realizadas nas Instituições e os Resultados das Avaliações do PLANFOR sob a Ótica de Contribuição para a Melhoria do Plano

Poderia dizer um pouco sobre as avaliações realizadas nessa instituição, a sua função e os resultados advindos pelas avaliações realizadas no PLANFOR? Quais os resultados qualitativos/quantitativos que você observou?

Tema 2: Interação entre as Organizações – Secretaria Federal de Controle Interno x Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos x GESTOR

No caso do PLANFOR, como foi a interface entre a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI e o GESTOR? Como pode ser melhorada essa interface?

ANEXO B – Principais aspectos da metodologia de trabalho da Secretaria Federal de Controle Interno

PRINCIPAIS ASPECTOS DA METODOLOGIA DE TRABALHO DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

O planejamento das ações de controle é definido pela Instrução Normativa n. 001/SFC/MF, de 6 de abril de 2001, conforme a seguir:

CAPÍTULO III – PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Seção I – Aspectos Gerais

1. O planejamento das ações de controle adotado pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal deve observar os procedimentos e seqüência abaixo:

mapear as políticas públicas afetas a cada Ministério ou Órgão equivalente, com identificação dos macro-objetivos, dos recursos previstos, dos agentes responsáveis e interfaces, de modo a evidenciar a importância estratégica, de cada uma delas, inclusive em relação ao projeto global de governo;

promover a hierarquização dos diversos programas/programações governamentais, baseada em critérios políticos e estratégicos definidos, bem como riscos baseados em materialidade, relevância e criticidade. Na conformação atual da classificação orçamentária, esse exercício de hierarquização se faz em nível de Programa por ser esse o que apresenta, em geral, a definição consistente de limites e abrangência;

detalhar as informações envolvendo a descrição dos Programas essenciais e a identificação das Ações que os compõem;

promover a hierarquização no nível das Ações de cada Programa, segundo critérios definidos com bases estratégicas;

elaborar o relatório de situação das Ações selecionadas, identificando, dentre outros itens:

os objetivos e as metas;

os órgãos responsáveis;

a documentação legal que lhes dá suporte;

as razões de implementação;

as formas de execução e os mecanismos de implementação;

a clientela e o público alvo;

a existência de recursos externos financiando total ou parcialmente as Ações;

os critérios para a seleção dos beneficiários;

as formas de divulgação que serão utilizadas para mobilizar a clientela, quando for o caso;

os mecanismos de controle, inclusive de controle social; e

as informações a respeito das ações do Sistema de Controle Interno no exercício anterior, bem como sobre o exercício atual.

elaborar o plano estratégico da Ação selecionada, incluindo levantamento dos pontos críticos e frágeis capazes de impactar a execução e a definição da abordagem de controle a ser adotada, que terá por foco os pontos críticos identificados; e

elaborar o plano operacional de cada divisão de trabalho definida na abordagem da Ação, com identificação das ações de controle a serem realizadas, definição de instrumentos e do período de realização dos trabalhos.

As definições da IN n. 01/2001, pode ser visualizado, sinteticamente, na figura 4 a seguir.

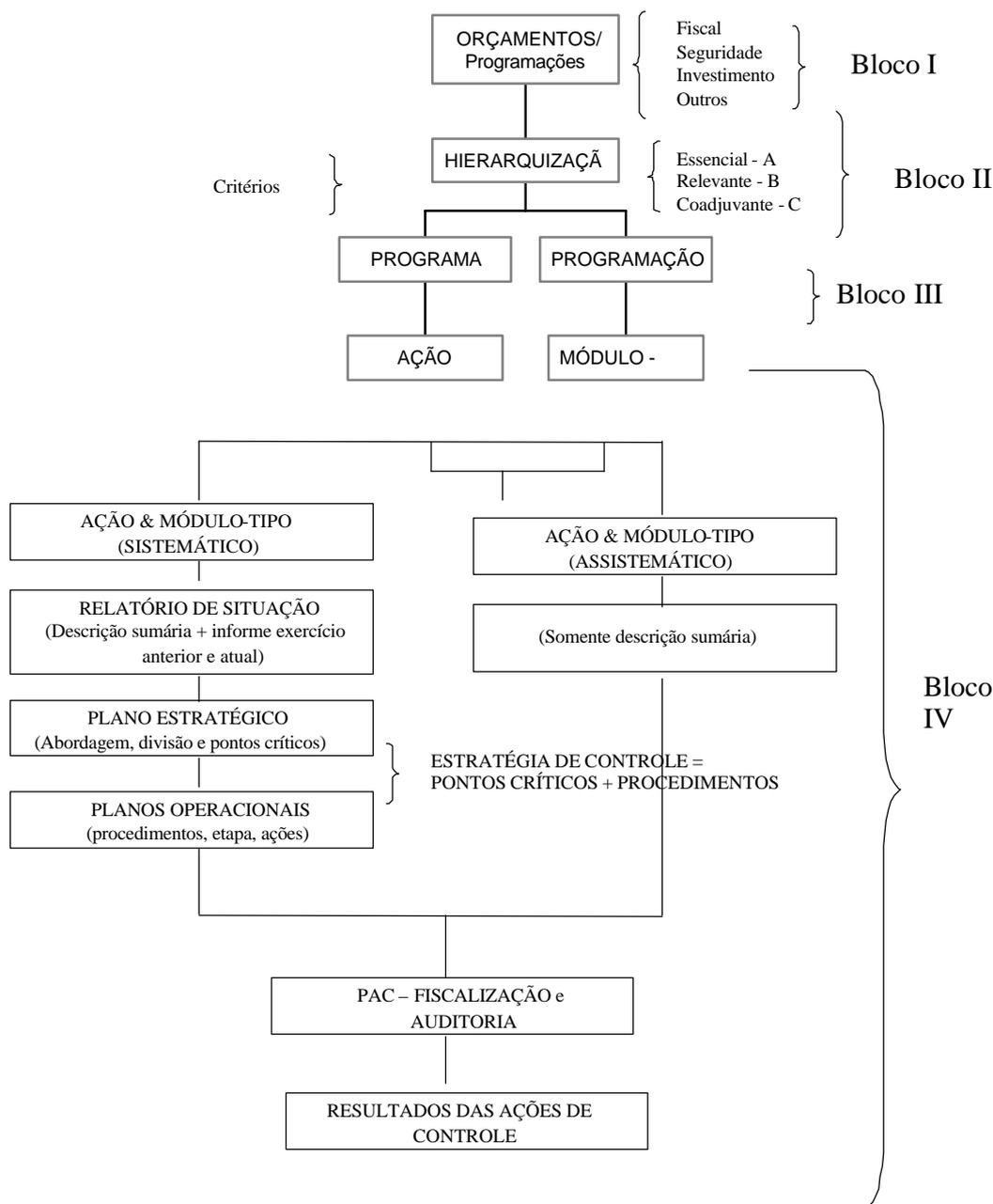


FIGURA 4 – Fluxo operacional da SFC

FONTE: BRASIL. Presidência da República. Apostila do Curso de Formação para Analista de Finanças e Controle. Brasília, 2002, p. 9

A Secretaria Federal de Controle Interno define que o bloco I da figura 4 demonstra o orçamento global do ministério, retratando o total previsto na Lei Orçamentária Anual e, quando possível, o total estimado para as Programações⁴ (BRASIL. Presidência da república, 2002, p. 12).

No bloco II – hierarquização – registra-se, para cada um dos Ministérios, a hierarquização dos respectivos programas/programações, os quais são classificados, segundo a percepção do controle, em A – Essenciais, B – Relevantes e C – Coadjuvantes. A percepção do controle, destaca-se, resulta da aplicação de critérios de importância político-estratégica aos programas/programações sob responsabilidade do Ministério.

No bloco III encontram-se os programas/programações que estão sendo objeto da ação de controle, isto é, que estão tendo pelo menos uma de suas AÇÕES ou Módulos-Tipo, sendo objeto de alguma ação específica de controle. Para cada um deles é apresentada uma descrição sumária, mencionando-se peculiaridades que pareçam relevantes e resumindo, se possível, alguns aspectos considerados críticos ou frágeis em sua concepção ou processo de implementação.

O bloco IV contém o que a Secretaria denomina de documentação básica (relatório de situação, plano estratégico e plano operacional) de cada uma das Ações controladas sistematicamente (BRASIL. Presidência da República, 2002, p. 12).

Os elementos de informação apresentados no relatório de situação dão condições ao controlador de definir sua estratégia de atuação e, a partir dela, estabelecer as ações de controle que irão materializá-la (IN n. 01 SFC/MF, de 6 de abril de 2001) .

O conhecimento detalhado da Ação, obtido na elaboração do Relatório de Situação, permite a identificação dos principais pontos críticos⁵ da ação governamental enfocada, o que é parte do chamado Plano Estratégico.

Conforme IN n. 01/SFC/MF, destacados os pontos críticos, parte-se para a definição do

⁴ A Secretaria Federal de Controle Interno adota o conceito de programação para as políticas públicas que não possuem uma classificação orçamentária específica. As renúncias fiscais, por meio das quais o poder público direciona investimentos em determinados segmentos — cultura, programas regionais, etc. —, são um bom exemplo da matéria coberta pelas programações (BRASIL. Presidência da República, 2002, p. 12).

⁵ Para a Secretaria Federal de Controle Interno, os PONTOS CRÍTICOS são os pontos cruciais da trajetória de desenvolvimento da AÇÃO, aqueles indispensáveis, essenciais à viabilização das atividades e objetivos colimados (BRASIL. Presidência da República, 2002, p. 18).

quê o controlador fará para testar estes pontos, de forma a verificar a ocorrência do ponto crítico e o impacto deste na execução da ação governamental. Este o quê é denominado procedimentos e sua materialização se dá na definição das ações de controle pertinentes.

A IN n. 01 SFC/2001 cita, ainda, que com o plano estratégico busca-se definir o que se considera, no momento da análise, ser a melhor opção entre as várias possibilidades diferentes que se cogitem para controlar a ação governamental. A partir da estratégia definida no plano estratégico, elabora-se o Plano Operacional onde são registradas as ações de controle que serão desenvolvidas com vistas a efetivar os procedimentos definidos, os instrumentos a serem utilizados e o momento em que serão iniciadas as ações de controle.

No Plano Operacional são definidas as unidades que serão objeto de ação de controle. O método de amostragem é aplicado como forma de viabilizar a realização de ações de controle em situações onde o objeto alvo de controle se apresenta em grandes quantidades e/ou se distribui de maneira bastante pulverizada. A amostragem é também aplicada em função da necessidade de obtenção de informações em tempo hábil, em casos em que o controle de todo o universo se torna impraticável.

ANEXO C – Cadeia estratégica e operacional do PLANFOR

DELIBERAÇÃO / APROVAÇÃO	GESTÃO/EXECUÇÃO
<p>Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT</p> <ul style="list-style-type: none"> - Delibera sobre objetivos, metas, alocação de recursos e diretrizes estratégicas; - fixa orçamento anual e distribuição de recursos para PEQ e PARC; - acompanha e avalia a execução global do PLANFOR; - articula parcerias para obtenção de recursos adicionais. 	<p>Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego</p> <ul style="list-style-type: none"> - elabora diretrizes e termos de referência, em sintonia com o CODEFAT; - acompanha e supervisiona PEQ e PARC; - gerencia convênios e processos de prestação de contas; - negocia parcerias para integração com outros programas do governo federal.
<p>Comissões Estaduais de Trabalho – CET</p> <ul style="list-style-type: none"> - monitoram/coordenam demandas da UF/Municípios; - negociam prioridades de atendimento; - homologam PEQ: programas, metas, alocação de recursos; - monitoram a execução global do PEQ; - articulam parcerias para obtenção de recursos adicionais. 	<p>Secretarias Estaduais de Trabalho – STbs/Parceiros Nacionais Regionais</p> <ul style="list-style-type: none"> - elaboram planos, em sintonia com FAT/MTE e CETs/CMTs; - firmam convênios com o MTE para execução dos planos; - contratam, acompanham e supervisionam a execução e avaliação das ações; - gerenciam convênios/contratos e processos de prestação de contas; - mobilizam/selecionam participantes dos programas; - negociam parcerias para obtenção de recursos adicionais.
<p>Comissões Municipais de Trabalho – CMT</p> <ul style="list-style-type: none"> - monitoram/coordenam demandas locais, como "antenas" ou "observatório" das tendências da economia e do mercado de trabalho; - fixam prioridades de atendimento; - monitoram a execução das ações no município; - articulam parcerias para obtenção de recursos adicionais. 	<p>Rede de Entidades de Educação Profissional – REP = entidades executoras⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> - detalham o conteúdo técnico programático das ações de qualificação e projetos especiais, de acordo com diretrizes do PLANFOR/FAT; - mobilizam/selecionam participantes, sob orientação da STb ou Parceiro Nacional/Regional; - desenvolvem as ações previstas, prestando informações solicitadas; - prestam contas, na forma da legislação vigente; - negociam parcerias para ampliação dos recursos.

QUADRO 4 – Cadeia estratégica e operacional do PLANFOR

FONTE: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2002, p. 13

⁶ O PLANFOR é executado pela REP – Rede de Entidades de Educação Profissional, formada por organismos públicos e privados, federais, estaduais ou municipais, governamentais ou não, com ou sem fins lucrativos, abrangendo: universidades, faculdades, centros tecnológicos e institutos de ensino superior; escolas técnicas de nível médio; sistema S (Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, Sest, Senat, Sebrae); fundações, associações, sindicatos centrais sindicais de trabalhadores; fundações, associações, confederações e federações de empresários; outras organizações de educação profissional (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2002, p. 13).

ANEXO D – Dados da avaliação realizada pelo gestor do PLANFOR referente a 1999

DADOS DA AVALIAÇÃO REALIZADA PELO GESTOR DO PLANFOR REFERENTE A 1999

O Ministério do Trabalho e Emprego (2000) elaborou Relatório Gerencial referente a 1999, cujos dados são sintetizados a seguir.

- a) Pessoas qualificadas: 2,6 milhões de pessoas, sendo 76% por meio dos PEQ – Planos Estaduais de Qualificação e 24% por meio das Parcerias Nacionais/Regionais. A taxa de evasão foi de 7%.
- b) Investimento: em 1999, o investimento no PLANFOR (Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e outras fontes) foi de R\$ 457,7 milhões.
- c) Cobertura geográfica: foram atendidos 3.990 municípios, correspondendo a 72% do total do Brasil. Dos 1.370 municípios mais pobres do país, selecionados pelo Programa Comunidade Solidária, o PLANFOR atendeu 1.007, ou seja, 73%.
- d) Execução do programa: foram 1.466 entidades executoras do programa e 4,3 milhões de matrículas.
- e) Custo médio da qualificação: foram de R\$134,50 por treinando e R\$1,40 na média aluno-hora, considerando somente os recursos do FAT.
- f) O público qualificado: quatro grupos da população alvo, prioritários por não dispor de outras alternativas de qualificação ou ter maior dificuldade de acesso a elas. São eles: pessoas desocupadas; pessoas em risco de desocupação; trabalhadores por conta própria, em cooperativas, associações, empresas autogeridas; e pequenos e micro empreendedores/as dos setores urbano e rural. Em 1999, esses quatro grupos concentraram 96% dos treinandos e 93% dos investimentos do FAT.
- g) Integração do PLANFOR na política social: o PLANFOR está articulado com outros mecanismos do Sistema Público de Emprego, atendendo a beneficiários do crédito popular e do seguro desemprego. Pela mesma lógica, atua junto a diversos programas e projetos de política social: o Programa da Comunidade Solidária, o Plano Nacional de Direitos Humanos, as ações sociais em benefício de crianças e idosos, segurança pública, cultura, entre outros.

ANEXO E – Dados da avaliação realizada pelo gestor com enfoque na avaliação da eficiência
– 2000

DADOS DA AVALIAÇÃO REALIZADA PELO GESTOR COM ENFOQUE NA AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA – 2000

O Ministério do Trabalho e Emprego (2002) elaborou a consolidação dos resultados das avaliações dos Planos Estaduais de Qualificação e das Parcerias Nacionais do PLANFOR, referentes a 2000, cujos principais pontos referentes à Eficiência estão resumidamente citados a seguir.

- a) Focalização da demanda: a eficiência na focalização da demanda é entendida, no PLANFOR, como o planejamento e execução dos cursos com base em efetivas oportunidades de trabalho e renda para os treinandos e/ou de aplicação dos conhecimentos recebidos, após o curso. Nesta dimensão foi verificado, pela AVAL, que perto de 45% dos PEQ/PARC operam com relativa eficiência na focalização da demanda o que significa que buscam uma base de dados, estudos, pesquisas e/ou referências semelhantes para orientar seu planejamento; mobilizam CET/CMT nesse processo; planejam e executam as ações a partir das referências encontradas. Para os demais PEQ/PARC, as respostas da AVAL 2000 dividem-se em duas tendências: negativa (não há foco na demanda) ou não conclusiva (casos não avaliados ou sem informação suficiente).
- b) Focalização do público alvo: para o PLANFOR, eficiência na focalização do público alvo implica em atender determinados grupos, obedecendo a prioridades, preferências e proporções fixadas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. Trata-se de segmentos mais vulneráveis da PEA, ou seja, em situação de exclusão e discriminação sócio-econômica e, por isso mesmo, praticamente sem outra chance de qualificação profissional. Nesta dimensão as Avaliações Externas – AVAL concluíram que perto de 50% dos PEQ/PARC operam com relativa eficiência na focalização e atendimento do público alvo prioritário; pelo menos no que diz respeito ao número de vagas. De acordo com o SIGAE, 97% das vagas e investimentos foram direcionados aos quatro grupos prioritários definidos pelo CODEFAT.
- c) Programas de qualificação: a eficiência nos programas de Qualificação é entendida, no PLANFOR, como a adequação, qualitativa e quantitativa, ao público-alvo e à área de

atividade foco de cada programa, de conteúdos, formatação, locais de realização, material didático, instalações, equipamentos e pessoal técnico-docente. De acordo com as respostas da AVAL 2000, 60% dos PEQ/PARC são eficientes na execução dos cursos/programas.

- d) Entidades Executoras: nesta dimensão, a eficiência dos PEQ/PARC está vinculada ao desempenho das executoras contratadas para ministrar os cursos. A diretriz básica é que essa contratação, além de cumprir dispositivos legais, contribua para mobilizar a competência e infra-estrutura da rede de educação profissional (REP), bem como buscar parcerias que permitam otimizar recursos do FAT. A partir das respostas da AVAL 2000, depreende-se que quase 80% dos PEQ/PARC são eficientes em dois aspectos: na observância da legislação para contratar executoras e na mobilização da competência e infra-estrutura da REP. No entanto, menos de 50% são eficientes em assegurar o cumprimento de contratos, processos de seleção que favoreçam grupos vulneráveis e parcerias para encaminhamento de egressos desocupados ao mercado de trabalho, pelas executoras. Não se pode afirmar, porém, que a outra metade tenha resposta negativa, pois, de fato, a AVAL 2000 não responde essa questão para um terço ou mais dos PEQ/PARC. As informações gerenciais demonstram que, de um total de 1,9 milhões de treinandos desocupados, 15% foram encaminhados ao mercado de trabalho em 2000.
- e) Otimização de Investimentos: essa dimensão se define pela lisura, foco e produtividade na aplicação de recursos financeiros, o que supõe o cumprimento de parâmetros de custo, redução de perdas e captação de recursos complementares aos do FAT, que potencializem e ampliem a cobertura do PLANFOR, de modo a se atingir a meta de qualificar anualmente pelo menos 20% da PEA (População Economicamente Ativa) incluindo recursos públicos e privados. A julgar pelas respostas da AVAL 2000, 40% dos PEQ/PARC tendem a otimizar os investimentos em dois aspectos: operando com baixas taxas de evasão e cumprindo parâmetros de custo aluno-hora fixados pelo CODEFAT. No entanto, metade ou mais dos PEQ/PARC não é avaliada ou não apresenta dados conclusivos nesses dois aspectos. No Relatório Gerencial (dados do SIGAE) consta 2% de taxa de evasão em 2000 e registra evasão média de 15%, 9%, 10% e 7%, respectivamente, entre os anos de 1996-99. Aponta um custo aluno-hora dentro da média

nacional fixada pelo CODEFAT e relata que a maioria dos PEQ aplicou recursos adicionais ao FAT em 2000.

- f) **Gestão de PEQ e PARC:** esta dimensão se refere ao cumprimento de dispositivos legais e de metas físico-financeiras, monitoramento e efetivação das articulações previstas nas diretrizes do PLANFOR. Foi registrado que cerca de 60% dos PEQ/PARC são eficientes em envolver as CET/CMT no processo de planejamento e execução das ações. Quanto à supervisão/orientação das executoras, a AVAL aponta resultados positivos em cerca de 40% dos casos, entre os analisados. Como é grande o número de casos não avaliados e falta análise de itens como tamanho/perfil da equipe de gestão e condições infra-estruturais, não é possível avaliar o grau de eficiência nesses aspectos. O mesmo raciocínio é válido para o cumprimento de metas de treinandos: não chega a 40% a avaliação positiva. Destaca-se, todavia, que o Relatório Gerencial 2000 (dados do SIGAE) assinala que os PEQ/PARC atingiram, em 2000, 87% das metas de treinandos e 90% da execução financeira (acima do mínimo esperado, de 80% em ambos os indicadores).
- g) **Gestão PLANFOR:** esta dimensão trata das relações com o MTE/SPPE, em matéria de orientação técnica, supervisão gerencial e fluxo de informações, do ponto de vista dos gestores do PEQ/PARC. As questões referentes a esta dimensão não foram respondidas por, no mínimo, metade de PEQ/PARC, o que impede uma síntese de resultados em âmbito nacional.

ANEXO F – Dados da avaliação realizada pelo gestor com enfoque na avaliação da eficácia – 2000

DADOS DA AVALIAÇÃO REALIZADA PELO GESTOR COM ENFOQUE NA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA – 2000

O Ministério do Trabalho e Emprego (2002) elaborou a consolidação dos resultados das avaliações dos Planos Estaduais de Qualificação e das Parcerias Nacionais do PLANFOR, referentes a 2000, cujos principais pontos referentes à eficácia estão resumidamente citados a seguir.

Quanto à eficácia mede-se os efeitos da qualificação para os treinandos sendo expressos em possíveis benefícios da qualificação para os treinandos, em especial no mercado de trabalho, mas também na vida pessoal/familiar.

Tomando por base a AVAL 2000, conclui-se que perto de 60% dos PEQ/PARC são eficazes em propiciar dois benefícios para seus treinandos: obtenção de trabalho/renda para desocupados e melhoria da performance profissional para ocupados.

Em três outros benefícios, cerca de 50% também são considerados eficazes pela AVAL 2000, especialmente no que diz respeito à manutenção do trabalho, melhoria de suas condições, incentivo a ampliar a educação e melhoria de relações pessoais/familiares.

ANEXO G – Dados da avaliação realizada pelo gestor com enfoque na avaliação da efetividade social – 2000

DADOS DA AVALIAÇÃO REALIZADA PELO GESTOR COM ENFOQUE NA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE SOCIAL – 2000

O Ministério do Trabalho e Emprego (2002) elaborou consolidação dos resultados das avaliações dos Planos Estaduais de Qualificação e das Parcerias Nacionais do PLANFOR, referentes a 2000, cujos principais pontos referentes à efetividade social estão resumidamente citados a seguir.

A efetividade social deve ser expressa pelos efeitos mais amplos e duradouros da qualificação, além dos benefícios individuais para os treinandos, mede-se, portanto, o desempenho como política pública. A conclusão, baseada na Avaliação Externa – AVAL-2000, é que perto de 60% dos PEQ/PARC são efetivos em promover o avanço conceitual da Educação Profissional, em seu modelo e conteúdo, bem como em mobilizar/articular novos atores nesse campo.

Segundo a AVAL 2000, os resultados são menos efetivos quando se trata da integração entre qualificação profissional e outros programas do FAT e/ou outras políticas públicas. Apenas um terço ou pouco mais dos PEQ/PARC são, de algum modo, efetivos nessa diretriz de integração. Não se pode, contudo, generalizar essas conclusões negativas, porque em grande parte dos casos (30% ou mais), a AVAL não contempla a questão.

ANEXO H – Recomendações ao planfor originadas das avaliações realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego

RECOMENDAÇÕES AO PLANFOR ORIGINADAS DAS AVALIAÇÕES REALIZADAS PELO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

A avaliação realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, referente a 2000, trouxe recomendações para a melhoria dos PEQ/PARC, conforme abaixo descritas:

- Maior envolvimento das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho, CET e CMT, respectivamente, no processo de planejamento dos PEQ (e mesmo de algumas PARC), no sentido de ajustar o foco na demanda, identificar e viabilizar oportunidades de trabalho e renda para treinandos, fortalecer novos atores e avançar na gestão tripartite da Educação Profissional.
- Ajuste de cursos/programas, de processos de divulgação e seleção, de modo a efetivamente incluir segmentos mais vulneráveis, em especial de pessoas negras/pardas, de baixa escolaridade e portadoras de deficiência – três grupos em que o atendimento do PLANFOR está muito aquém do desejado e do compromissado.
- Empenho em parcerias e ações efetivas para colocação de desocupados no mercado de trabalho após o curso, para elevação de sua escolaridade e, no geral, para ampliar o alcance dos investimentos do FAT, de modo que o PLANFOR possa chegar aos 20% da PEA ao ano, como desejado.
- Contínua integração com os demais programas do FAT, para garantir saídas para os treinandos após os cursos, explorando as potencialidades dos serviços de intermediação, agências do trabalhador e linhas de microcrédito. Da mesma forma, articulação com outros programas sociais, que potencializam o atendimento às populações vulneráveis e os investimentos públicos no combate à pobreza e à exclusão.
- Atenção ao completo e correto preenchimento de informações gerenciais, em especial as da Ficha do Trabalhador, o que permite obter indicadores mais confiáveis e abrangentes, inclusive como base para a avaliação externa. Orientação e monitoramento das executoras, para que cumpram tais condições.
- Estímulo ao desenvolvimento de uma "cultura da avaliação", envolvendo alunos, docentes, supervisores, gestores, de modo que todos saibam para que, por que e como podem contribuir para a melhoria das ações de qualificação. O aluno, em particular, deve ser conscientizado de seu papel, deveres e direitos, como beneficiário de uma política pública.
- Que as universidades contemplem todas as dimensões definidas na Resolução n. 258/00.
- Explorar ao máximo dados e referências disponíveis sobre a PEA (PNAD, Censo, RAIS), que permitam situar a análise em um contexto maior, local ou regional.
- Utilizar dados gerenciais do SIGAE, do Apoio à Gestão de PEQ/PARC e da SOP (a partir de 2001), que fornecem indicadores para boa parte das questões de eficiência.

- Documentar todas as conclusões com base em dados pertinentes e adequados, comparando as diferentes fontes, destacando divergências, procurando explicá-las.
- Quantificar resultados da pesquisa com egressos, em números absolutos, explicitando com clareza os critérios, bases e procedimentos amostrais.
- Explorar referências e resultados de anos anteriores, gerenciais e/ou da AVAL, que permitam destacar tendências nos diversos indicadores.
- Atenção para indicadores como custo aluno-hora e hora-técnica, definidos pelo CODEFAT (custo médio aluno não é indicador para avaliação) (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2002, p. 49).

ANEXO I – Dados das avaliações realizadas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento

DADOS DAS AVALIAÇÕES REALIZADAS PELO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

O Ministério do Planejamento e Orçamento (2002) elaborou relatório de avaliação do PPA, referente ao exercício de 1999, cujos dados principais estão transcritos a seguir.

Em 1999, no âmbito da qualificação profissional do trabalhador, foram qualificados ou requalificados mais de 2,6 milhões de trabalhadores, com aplicação de R\$ 356 milhões. No período de 1996 a 1999, 8,2 milhões de trabalhadores foram qualificados ou requalificados, superando a meta original de cinco milhões de pessoas, o que demandou recursos da ordem de R\$ 969 milhões. Em parceria com 27 estados e outros 24 parceiros nacionais, as ações foram desenvolvidas em 4.700 municípios, dos quais 1.160 pertencentes ao Programa Comunidade Solidária.

A concessão de bolsa de qualificação profissional ao trabalhador com contrato de trabalho suspenso, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo, e devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação oferecido pelo empregador, foi um ganho de qualidade proporcionado pelo Programa de Seguro-Desemprego. No primeiro semestre de 1999 foram concedidas cerca de 11,9 mil bolsas de qualificação, totalizando aproximadamente R\$ 7,7 milhões (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002).

Com referência a 2000, o Ministério do Planejamento e Orçamento elaborou Relatório de Avaliação do PPA 2000-2003, exercício 2000, para fins de encaminhar ao Congresso Nacional. Os resultados alcançados e os comentários estão expostos a seguir:

Participação no Programa Brasil Empreendedor que, entre outubro de 1999 e setembro de 2000, qualificou cerca de 1,2 milhão de micro, pequenos e médios empreendedores.

Expansão do Serviço Civil Voluntário de três para 24 Unidades da Federação, cujas ações de qualificação desenvolvidas no âmbito do PLANFOR, visam atender jovens de 18 anos, em busca do primeiro emprego ou em situação de risco social, principalmente aqueles excluídos do Serviço Militar Obrigatório.

Apenas uma avaliação mais detalhada do programa poderá definir se o programa está realmente atendendo ao público-alvo de forma adequada. Isto é, se o trabalhador está realmente conseguindo obter ou manter seu posto de trabalho mediante os cursos de qualificação que lhe são oferecidos e se estes cursos são condizentes com a situação atual do mercado de trabalho. Não há pesquisa periódica, no País, que permita monitorar diretamente esse tipo de resultado. Por isso, está em curso uma avaliação geral sobre a efetividade do programa.

O desempenho do PLANFOR mostra que o programa não conseguiu atingir a totalidade das metas físicas definidas para o ano de 2000. Além disso, tem sido

alvo de atenção especial da equipe gerencial do programa, o controle sobre os cursos que estão sendo ministrados e quem realmente está recebendo tais qualificações. A estratégia adotada de descentralização de recursos para os estados, embora recomendada, amplia os problemas de controle de resultados, sobretudo quando o público-alvo é numeroso, disperso e heterogêneo. A implantação do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego (SIGAE), é uma iniciativa importante neste sentido.

Quanto aos indicadores, na revisão do PPA para 2001, três novos indicadores foram sugeridos: taxa de cobertura da População Economicamente Ativa (PEA), taxa de conclusão dos cursos e taxa de encaminhamento ao mercado de trabalho.

Uma deficiência do PLANFOR refere-se ao seu conjunto de ações. Estas não possuem um padrão específico de focalização do público-alvo, o que dificulta sobremaneira uma aferição da sua efetividade. O CODEFAT, por sua vez, define que o programa deve atender a quatro grandes públicos-alvo: desempregados, sob risco de desemprego, micro e pequenos empreendedores, autônomos e autogestionados. As dificuldades para a identificação, quantificação e localização prévia desses públicos são notórias. Por decorrência, as possibilidades de aferir as conseqüências do esforço do setor público são ainda maiores. A focalização e a estratégia de implementação estão no centro do debate para o seu aperfeiçoamento.

O programa é executado de forma descentralizada, utilizando parcerias efetivas entre o setor público e privado, organizações do Governo e da sociedade civil, empresários e trabalhadores, além de toda a rede de educação profissional existente no país. A execução das metas acordadas em cada estado depende de um processo de oferta de cursos, tornando a interação entre a oferta e a demanda do trabalhador e do mercado uma fragilidade da estratégia de implementação de equacionamento complexo.

A implementação do SIGAE permite um acompanhamento concomitante das ações, possibilitando a correção de rumos tempestivamente. A implementação do módulo para operacionalização das ações de qualificação profissional, dentro do SIGAE, demandou um grande esforço na adequação de questões relativas a equipamentos, espaço físico, capacitação de pessoal, gerenciamento da informação e resolução de problemas técnicos. Como era previsível, na implementação de um sistema em âmbito nacional, totalmente descentralizado, ocorreram problemas durante a implantação do sistema que dificultaram a inserção das informações e defasagem na alimentação dos dados. Para corrigi-los, foram desenvolvidas novas versões do sistema, além de se intensificar a alimentação deste, ao longo do segundo semestre de 2000.

Com um melhor acompanhamento por meio do SIGAE, os eventuais desvios na execução do programa poderão ser evitados.

O PLANFOR tem o apoio da sociedade em geral e seus resultados têm sido significativos. Entretanto, ainda possui deficiências que podem ser superadas com um processo de avaliação permanente. Dentro do PPA, atualmente, o conjunto de ações não é adequado e precisa ser aprimorado, além de uma melhor caracterização do público-alvo.

É preciso focalizar melhor o público-alvo, de acordo com a demanda de cada setor da economia em cada Estado e sempre em sintonia com as inovações tecnológicas.

A execução do programa de forma descentralizada, em parceria com os Estados, é pertinente e poderá ter sua eficiência ampliada, na medida em que o controle

dos recursos e da qualidade dos cursos seja feita de forma mais eficaz. Isto é, mais aderente às demandas do trabalhador e do mercado de trabalho.

O monitoramento e controle dos recursos são de fundamental importância para o aumento da eficiência do programa (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001, 257).

ANEXO J – Dados das avaliações realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno

DADOS DAS AVALIAÇÕES REALIZADAS PELA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Em 1999 e 2000, a Secretaria Federal de Controle Interno realizou fiscalizações no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR contemplando os seguintes aspectos:

- na turma, com relação à entidade contratada: efetiva realização do treinamento; divulgação para o público-alvo; cumprimento ao cronograma previsto; custo em relação à média do mercado local; adequação ao projeto pedagógico (carga horária e conteúdo); qualificação do instrutor; adequação das instalações físicas; fornecimento dos incentivos (auxílio refeição e vale-transporte ou equivalentes); taxa de evasão superior a 10%; ocorrência de subcontratações; realização de atividades de controle da execução sob a forma de visitas e inspeções de verificação por entidades contratadas com essa finalidade;
- na comissão municipal de emprego: constituição e efetivo funcionamento da comissão; participação no processo de identificação das demandas do município e implementação do PEQ, tanto para 1999 como para 2000;
- prefeitura/secretaria municipal respectiva: participação no processo de identificação das demandas do município e implementação do PEQ 1999/2000 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2001,p.1).

A Secretaria Federal de Controle Interno concluiu 8.137 fiscalizações (em turmas e municípios definidos por amostra estatística), das quais chegaram aos seguintes fatos:

efetiva realização dos cursos: 249 turmas não apresentaram evidências de que existiram, com base nessa constatação, é possível inferir estatisticamente que, do universo de 30.291 turmas contratadas, o número mais provável de turmas inexistentes é da ordem de 1582, podendo, no pior caso, ampliar-se até 2.417 turmas;

treinamentos realizados com descumprimento de condições essenciais: as fiscalizações apontaram dentre as turmas existentes que em 778 houve descumprimento de condições essenciais por parte das entidades contratadas, tais como distribuição de vale-transporte e auxílio-alimentação aos treinandos, além de realização de carga horária inferior à estabelecida, representando 16,30% das turmas fiscalizadas, infere-se portanto para o universo que o número mais provável de turmas com descumprimento dessas condições, é de 4.868, podendo, na pior hipótese, chegar a 5.645;

taxa de evasão: foi constatada evasão superior à 10% em 900 turmas fiscalizadas, ou seja, 19% do total de turmas fiscalizadas. Isso representa como número mais provável, inferido para o universo, 5.783, podendo alcançar, no pior caso, 6.545;

preços contratados em relação aos praticados nos mercados locais: em 3.539 turmas fiscalizadas (76%) não foi possível estabelecer comparativos de custos, o que pode ser explicado pela nomenclatura utilizada para os títulos dos cursos do PLANFOR, os quais não correspondem aos oferecidos pelo mercado especializado;

acompanhamento e controle da execução dos treinamentos: a respeito da fiscalização realizada, seja pelas Comissões Estadual e Municipal de Emprego, Prefeitura, Secretaria Estadual de Trabalho, Ministério do Trabalho e Emprego ou por entidade contratada para esse fim, verificaram-se 1948 turmas não fiscalizadas, o que inferido para o universo apresenta como número mais provável de turmas não fiscalizadas 10.804, podendo chegar, no pior caso, a 11.473;

comissões municipais de emprego: nos 1121 municípios fiscalizados, foi verificado que em 1999 apenas 162 comissões participaram totalmente do processo de identificação das demandas (14%) e 396 parcialmente (35%). As restantes 563 encontravam-se paralisadas, não participaram ou não existem, o que representa 50% de colegiados não participantes. Relativamente à participação no exercício de 2000, o quadro não se modificou muito: 120 comissões participaram totalmente do processo, 443 parcialmente e 557 encontravam-se paralisadas, não participaram ou não existem, o que representa 49,7%;

Prefeituras e Secretarias Municipais de Emprego: as prefeituras/secretarias municipais mantêm-se à margem das atividades de qualificação profissional. Em 1121 municípios 611 prefeituras tiveram alguma participação na elaboração, execução e/ou acompanhamento do PEQ no respectivo município, correspondendo a apenas 54% dos municípios.

nas Secretarias Estaduais de Trabalho verificou-se fragilidades nos controles utilizados para implementação dos Planos Estaduais de Qualificação, especialmente considerando que as informações prestadas relativas à quantidade de entidades contratadas, número de turmas e respectivos valores dos contratos divergem daquelas apresentadas ao Ministério do Trabalho e Emprego, por ocasião das prestações de contas dos convênios celebrados (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2001, p. 2).

ANEXO K – Comparação entre as avaliações realizadas no PLANFOR no exercício de 1999

COMPARAÇÃO ENTRE AS AVALIAÇÕES REALIZADAS NO PLANFOR NO EXERCÍCIO DE 1999

Tomando por base os dados apresentados anteriormente nos Anexos D, I e J, elaborou-se o quadro abaixo em que são demonstrados aspectos divergentes ou congruentes entre as avaliações realizadas pelas três instituições referentes ao exercício de 1999.

	GESTOR	SPI	SFC
QUANTIDADE DE TREINANDOS	2,6 milhões de pessoas. A taxa de evasão foi de 7%.	2,6 milhões de trabalhadores	Detecta turmas não existentes dentre as informadas pelas Secretarias Estaduais de Trabalho Foi constatada taxa de evasão superior a 10% em 900 turmas fiscalizadas.
INVESTIMENTO	Em 1999, o investimento no PLANFOR (FAT e outras fontes) foi de R\$457,7 milhões, sendo R\$356,4 milhões do FAT	Aplicação de R\$ 356 milhões	
COBERTURA GEOGRÁFICA	3.990 municípios, atingindo 1.466 entidades executoras .	4.700 municípios	

QUADRO 5 – Comparação entre as avaliações realizadas no PLANFOR no exercício de 1999

ANEXO L – Comparação entre as avaliações realizadas no PLANFOR no exercício de 2000

COMPARAÇÃO ENTRE AS AVALIAÇÕES REALIZADAS NO PLANFOR NO EXERCÍCIO DE 2000

Tomando por base os dados apresentados anteriormente nos Anexos E, F, G, H e J, elaborou-se o quadro abaixo em que são demonstrados aspectos divergentes ou congruentes entre as avaliações realizadas pelas três instituições referentes ao exercício de 2000.

DIMENSÃO	GESTOR	SPI
Focalização da demanda	45% dos PEQ/PARC	Considera que há fragilidade na interação entre a oferta e a demanda do trabalhador e do mercado uma fragilidade .
Focalização do público alvo	Pela AVAL, perto de 50% dos PEQ/PARC Nas informações gerenciais do PLANFOR, via SIGAE, indica que 97% das vagas e investimentos foram para o público prioritário.	Apenas uma avaliação mais detalhada do programa poderá definir se o programa está realmente atendendo ao público-alvo de forma adequada. É preciso focalizar melhor o público alvo.
Entidades Executoras	quase 80% dos PEQ/PARC são eficientes na observância da legislação para contratar executoras e na mobilização da competência e infra-estrutura da REP. Menos de 50% são eficientes em assegurar o cumprimento de contratos, processos de seleção que favoreçam grupos vulneráveis e parcerias para encaminhamento de egressos desocupados ao mercado de trabalho, pelas executoras.	O PLANFOR não conseguiu atingir a totalidade das metas físicas definidas para o ano de 2000. Além disso, tem sido alvo de atenção especial da equipe gerencial do programa, o controle sobre os cursos que estão sendo ministrados e quem realmente está recebendo tais qualificações. A implementação do SIGAE é muito importante.
Gestão de PEQ e PARC	cerca de 60% dos PEQ/PARC são eficientes em envolver as CET/CMT no processo de planejamento e execução das ações. Quanto à supervisão/orientação das executoras, a AVAL aponta resultados positivos em cerca de 40% dos casos, entre os analisados. O cumprimento de metas de treinandos: não chega a 40% a avaliação positiva. No Relatório Gerencial 2000 está assinalado que PEQ/PARC atingem, em 2000, 87% das metas de treinandos e 90% da execução financeira.	A execução das metas acordadas em cada estado depende de um processo de oferta de cursos, tornando a interação entre a oferta e a demanda do trabalhador e do mercado uma fragilidade da estratégia de implementação de equacionamento complexo. O PLANFOR não conseguiu atingir a totalidade das metas físicas definidas para o ano de 2000.
Efeitos da qualificação para os treinandos	Tomando por base a AVAL 2000, conclui-se que perto de 60% dos PEQ/PARC são eficazes em propiciar obtenção de trabalho/renda para desocupados e melhoria da performance profissional para ocupados. Cerca de 50% são eficazes no que diz respeito à manutenção do trabalho, melhoria de suas condições, incentivo a ampliar a educação e melhoria de relações pessoais/familiares.	Não há pesquisa periódica, no País, que permita monitorar diretamente esse tipo de resultado. Por isso, está em curso uma avaliação geral sobre a efetividade do programa.
Desempenho como política pública	Apenas um terço ou pouco mais dos PEQ/PARC são de algum modo efetivos quando se trata da integração entre qualificação profissional e outros programas do FAT e/ou outras políticas públicas.	As ações não possuem um padrão específico de focalização do público-alvo, o que dificulta sobremaneira uma aferição da sua efetividade.

QUADRO 6 – Comparação entre as avaliações realizadas no PLANFOR no exercício de 2000

ANEXO M – Principais orientações da resolução CODEFAT 234 de 27.04.2000

PRINCIPAIS ORIENTAÇÕES DA RESOLUÇÃO CODEFAT 234 DE 27.04.2000

A Resolução/CODEFAT n. 234, de 27/04/2000 foi editada contendo as seguintes orientações:

- instituição de diretrizes para contratação de entidades executoras no âmbito do PLANFOR, criando requisitos mais rigorosos para efetivação dessas contratações e vedando, terminantemente, a sub-contratação do objeto principal do contrato de execução daquelas ações;
- consolidação de um sistema de avaliação e controle do PLANFOR em dois níveis: avaliações externas da implementação dos PEQ e Parcerias e ações de controle realizadas mediante auditorias da SFC/MF. A contratação das instituições que executaram as ações de avaliação e controle passou a poder ser efetivada diretamente pelo MTE, e não mais pelos convenientes;
- iniciou-se processo de contratação, sob a Coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego, de entidades especializadas para efetivar ações complementares de auditoria, supervisão e acompanhamento gerencial dos PEQ e Parcerias;
- criação, mediante portaria ministerial, dos seguintes órgãos colegiados, de consulta permanente do ministro do MTE, formados por especialistas, listas, respectivamente, na avaliação de políticas públicas de emprego e na auditoria e controle: Comissão Consultiva de Avaliação de Programas e das Políticas Públicas de Emprego; Comissão Consultiva de Supervisão e Acompanhamento de Programas.
- contratação, mediante processo licitatório, da empresa TREVISAN, para auditar os controles internos do FAT, nos exercícios de 1997, 1998 e 1999;
- instituiu-se a obrigatoriedade de que os recursos dos convênios do FAT devam ser depositados e geridos exclusivamente no Banco do Brasil, em contas específicas;
- disponibilização, *on line* e pela Internet, de informações do SIGAE;
- criação da "Ouvidoria" do PLANFOR;
- estabelecimento da obrigatoriedade de apresentação de documentação pelo pretendente à inscrição nos cursos;
- inclui a Secretaria Federal de Controle Interno como parte de um sistema de avaliação e controle do PLANFOR;
- fomento do controle social.

ANEXO N – Principais orientações da resolução CODEFAT 258 de 21.12.2000

PRINCIPAIS ORIENTAÇÕES DA RESOLUÇÃO CODEFAT 258 DE 21.12.2000

O Ministério do Trabalho e Emprego promoveu novas alterações na sistemática de funcionamento do PLANFOR, consolidadas na Resolução CODEFAT n. 258, de 21/12/2000, com vista a aperfeiçoar as medidas de controle e avaliação existente, podendo ser assim resumidas:

- estabelece a obrigatoriedade da Lei de Licitações, quando as contratações forem realizadas por entidades que integrem a Administração Pública, e obriga a observância de procedimentos análogos nos casos das entidades privadas;
- obriga a observância de dispositivos mais rígidos para qualquer tipo de contratação;
- obriga a observância de todos os requisitos de habilitação previstos na lei de licitações, inclusive nos casos de contratação direta sem licitação, e obriga o atendimento de critérios mínimos específicos de qualificação técnica;
- estabelecendo que no caso das contratações diretas sem licitação, o processo deverá ser encaminhado à Comissão Estadual de Emprego para parecer prévio acerca do atendimento dos requisitos de qualificação técnica previstos;
- obrigação de disponibilização no SIGAE da planilha detalhada de custos e do cronograma de execução dos cursos;
- veda a subcontratação, independente da denominação utilizada no instrumento contratual;
- determina que a composição do custos deverá ser feita por meio de planilha detalhada que identifica os custos;
- condiciona o repasse inicial de recursos à disponibilização do SIGAE de todas as informações de planejamento, para o exercício corrente e das ações desenvolvidas no exercício anterior. Vedação do repasse de recursos quando não houver proporcionalidade quanto às informações, no SIGAE, dos contratos firmados;
- possibilita a suspensão de recursos no caso da constatação de irregularidades na execução dos convênios. Inserção de dispositivos que elencam os casos de suspensão de recursos, nos termos da Instrução Normativa STN n. 01/1997.