

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO
INSTITUTO DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL**

MÔNICA MARIA DE ARRUDA CAVALCANTI

**CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE
PARCERIAS: ESTUDO DO CASO ENAP/FUNDAJ
(1996 a 2002)**

Recife

2003

MÔNICA MARIA DE ARRUDA CAVALCANTI

**CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE
PARCERIAS: ESTUDO DO CASO ENAP/FUNDAJ
(1996 a 2002)**

**Dissertação apresentada ao Instituto de
Formação e Desenvolvimento Profissional,
da Fundação Joaquim Nabuco, para a
obtenção do título de Mestre em Gestão de
Políticas Públicas.**

Orientadora: Cátia Wanderley Lubambo

**Recife
2003**

MÔNICA MARIA DE ARRUDA CAVALCANTI

**CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE
PARCERIAS: ESTUDO DO CASO ENAP/FUNDAJ
(1996 a 2002)**

**Dissertação apresentada ao Instituto de
Formação e Desenvolvimento Profissional,
da Fundação Joaquim Nabuco, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Gestão de Políticas Públicas.**

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Cátia Wanderley Lubambo, Doutora (Orientadora)

Fundação Joaquim Nabuco

Prof. Abraham Benzaquen Sicsú, Doutor (Examinador Interno)

Fundação Joaquim Nabuco

Prof^a Rezilda Rodrigues Oliveira (Examinadora Externa)

À Eduardo, meu marido, pelo estímulo e
compreensão;

Aos meus filhos Bárbara, Felipe, Eduardo e Marcela,
razões de minha perseverança.

AGRADECIMENTOS

À Deus, meu pai e criador, presença em todos os momentos do meu caminho.

Aos meus pais José Maria e Célia, pela dedicação e amor na trajetória da minha vida.

À minha orientadora, Cátia Lubambo, pela valiosa contribuição e aprendizado que me proporcionou, nas suas orientações, sua paciência e compreensão durante este período.

À Professora Maristela Melo, pelo apoio nas discussões dos textos.

Aos professores do Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Fundação Joaquim Nabuco, especialmente Helenilda Cavalcanti, Francisco Ribeiro, Paulo de Jesus, Vileni Garcia, que muito colaboraram nessa trajetória, presto minhas homenagens.

Aos meus colegas de turma, pela amizade e solidariedade nos momentos de dúvidas.

À equipe da Coordenação do Mestrado, Ana Jurema, Cláudia, Glauce, Marília, Mariomar Patrícia e Silvana, pela atenção e presteza sempre dispensada aos alunos.

A Creuza Aragão, Conceição Bizerra e Rosário Negreiros, devo o estímulo em me fazer decidir pelo mestrado.

À Natália Maia, pela boa vontade de ler a versão final e proceder as correções necessárias.

À Bernardo Jurema, pela

À Fátima Barroca, pela disponibilidade para organizar este trabalho.

À bibliotecária Virgínia, pela dedicação com que me ajudou a formatar a versão final deste documento de acordo com as normas exigidas.

À bibliotecária Maria do Carmo

Aos meus queridos irmãos, Betânia, Sandra, Marcos, Verônica e Geraldo pela atenção nos momentos difíceis.

À Sueli Guimarães, exemplo de compreensão ao próximo. A você, minha amiga, o meu especial muito obrigada pelo apoio e carinho.

As amigas Joana, Graça Santos e Moriza pelas palavras de incentivo.

À Luciana Azevedo e Miriam Pires, pela força e compreensão, que me possibilitaram chegar ao fim dessa caminhada.

Aos representantes dos recursos humanos das instituições públicas federais do Estado de Pernambuco, um especial agradecimento pelas entrevistas realizadas que constituíram a base deste estudo.

Finalmente, meu reconhecimento ao incentivo dado pela Fundação Joaquim Nabuco na realização deste estudo.

RESUMO

Esta pesquisa discute a construção de indicadores para a avaliação do Programa de Parcerias, desenvolvido entre a Enap e a Fundaj, no período de 1996 a 2002. Procura transformar um grande volume de informações primárias em um sintético volume de informações relevantes que torna possível a construção de indicadores objetivos e claros, que viabilizem a avaliação quanto aos resultados desse Programa. Portanto, se preocupa em conhecer os fatores que contribuem para a articulação entre os conteúdos estudados e a prática do cotidiano do trabalho. Esses indicadores foram levantados e construídos através da seleção de variáveis relevantes para avaliar os efeitos do conjunto das variáveis independentes sobre as variáveis dependentes. A metodologia utilizada incluiu o desenvolvimento e aplicação de entrevista guiada com as instituições beneficiárias do Programa, totalizando 53 respondentes. Os resultados dessas entrevistas apontaram os pontos forte e fracos do Programa. A partir desses pontos foram construídas as variáveis dependentes e independentes do Programa e seus respectivos indicadores. Em seguida, para verificar a adequação do indicadores foi realizada sua aplicação em uma instituição beneficiária do Programa: A Funasa. A operacionalização permitiu confirmar que os indicadores construídos, neste estudo, para avaliar o Programa de Parcerias são adequados, pois são simples, mensuráveis e possíveis de serem aplicados e entendidos pelo conjunto de atores envolvidos no Programa - formuladores, gestores, implementadores e beneficiários. Permite visualizar os itens do programa que precisam ser reformulados e os itens que devem ser mantidos, ou seja, possibilitam conhecer seus êxitos e seus pontos de estrangulamento, tendo em vista a consecução de seus objetivos.

ABSTRACT

This research discusses the construction of indicators to evaluate the Partnership Program, developed by Enap and Fundaj, in the period going from 1996 thru 2002. It intends to transform a large amount of primary information into a synthetic volume of relevant information that make possible the construction of objective and clear indicators, which makes feasible the evaluation regarding the Program's results. Hence, it intends to know the factors that contribute to the articulation between the subject content and daily work's practice. Those indicators were collected and built through the selection of relevant variables in order to evaluate the effects of the total of independent variables over dependent variables. The methodology applied includes the development and application of guided interview with the beneficiary institution, totaling up to 53 responses. The results of these interviews indicate the positive and negative aspects of the Program. The Program's dependent and independent variables and their respective indicators were built based on that information. Next, in order to verify the indicators' suitability, they were applied to one of the beneficiary institutions of the Program: the Funasa. The operation allowed us to conclude that the indicators constructed in this study that aimed at evaluating the Partnership Program are adequate, since they are simple, measurable and possible to be applied and understood by the total of the actors involved in the Program – formulators, managers, executioners and beneficiaries. It allows us to visualize the elements that should remain and those that should be changed, that is, it allows us to learn the negative and positive points, in the perspective of achieving the goals.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1	Diferença entre indicadores quantitativos e qualitativos
Quadro 1	Categorias das instituições.....
Quadro 2	Resumo das instituições por categoria (1).....
Quadro 3	Resumo das instituições por categoria (2).....
Figura 1	Matriz de hipóteses dos pontos fortes e pontos fracos.....
Quadro 4	Quadro-resumo entrevista guiada.....
Figura 2	Matriz de resultados das entrevistas.....
Figura 3	Matriz das variáveis dependentes e indicadores
Figura 4	Matriz das variáveis independentes e indicadores
Figura 5	Matriz de aplicação das variáveis dependentes e indicadores.....
Figura 6	Matriz de aplicação das variáveis independentes e indicadores.....

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACB	Análise Custo-Benefício
AI	Ato Institucional
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
Dasp	Departamento de Administração do Serviço Público
ENA	École Nationale d' Administration
Enap	Fundação Escola Nacional de Administração Pública
ENCE	Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE/IBGE
FCT	Funções Comissionadas Técnicas
FDRH	Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos do Rio Grande do Sul
Fesp	Fundação Escola do Serviço Público (Rio de Janeiro)
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Funcep	Fundação Centro de Formação do Servidor Público
Fundaj	Fundação Joaquim Nabuco
GDATA	Gratificação de Desempenho de Atividades Técnico-Administrativas
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social
JK	Juscelino Kubitschek
Mare	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MPG	Ministério de Planejamento e Gestão
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
PCC	Plano de Classificação de Cargos
PNC	Política Nacional de Capacitação
PPA	PlanoPlurianual
SAF	Secretaria da Administração Federal
Sead	Secretaria de Administração do Governo do Estado do Pará
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1	CONTEXTUALIZANDO O PROBLEMA A SER ESTUDADO
1.1	JUSTIFICATIVA.....
1.2	APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA.....
1.3	OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....
1.4	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....
1.5	ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO.....
2	CONTEXTUALIZANDO O PROBLEMA
2.1	A ENAP - BREVE HISTÓRICO.....
2.2	PROGRAMA DE PARCERIAS – CARACTERIZAÇÃO.....
2.3	O PROGRAMA DE PARCERIAS NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO.....
2.3.1	Novos Rumos da Administração Pública.....
2.4	SITUANDO A FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO NO PROGRAMA DE PARCERIAS.....
2.5	POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS E O MARCO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO SETOR PÚBLICO FEDERAL.....
2.5.1	A República Velha (1889 - 1930): Federalismo nos Estados Brasileiros.....
2.5.2	A Era de Vargas (1930 - 1945) : A criação do DASP.....
2.5.3	A República do Populismo e a criação de uma "Administração Paralela" (1945 - 1964).....
2.5.4	Os Governos da Ditadura (1964 - 1985).....
2.5.5	O Período da Democratização e a Modernização da Administração Pública (1985 - 1994).....
2.5.6	A Nova Reforma da Administração Pública Brasileira no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002).....
3	DISCUSSÃO TEÓRICA
3.1	A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS.....
3.1.1	A avaliação nos diferentes ciclos da política: formulação, implementação e resultados.....
3.1.2	Por que os programas não são implementados de acordo com seu desenho original?.....
3.2	TIPOS DE AVALIAÇÃO.....
3.2.1	Avaliação <i>ex-ante</i>

3.2.2	Focada nos resultados - avaliação <i>ex-post</i> ou somativa.....
3.2.3	Focada na gestão e no funcionamento do programa - avaliação formativa ou de processo.....
3.2.4	Monitoramento.....
3.3	CONCEITOS BÁSICOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE.....
3.3.1	Eficiência.....
3.3.2	Eficácia.....
3.3.3	Efetividade.....

4 CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PARCERIAS - METODOLOGIA DE OPERACIONALIZAÇÃO

4.1	INDICADORES - O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM.....
4.1.1	Classificação dos indicadores.....
4.1.2	Qualidades que os indicadores devem possuir.....
4.2	DELINEAMENTO DA PESQUISA PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES.....
4.2.1	Perfil das instituições.....
4.2.2	Seleção das instituições.....
4.3	COLETA DE DADOS.....
4.3.1	Ambiente da coleta de dados.....
4.3.2	Meio de coleta de dados.....
4.3.3	Instrumentos de coleta de dados.....
4.3.4	Análise dos dados coletados.....

5 VARIÁVEIS E INDICADORES

5.1	VARIÁVEIS DEPENDENTES – INDICADORES.....
5.2	VARIÁVEIS INDEPENDENTES – INDICADORES.....
5.3	APLICAÇÃO - O CASO DA FUNASA.....

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....

1 CONTEXTUALIZANDO O PROBLEMA

1.1 JUSTIFICATIVA

Na trajetória das políticas públicas brasileiras, especialmente de cunho social, tem-se observado profundos hiatos no atendimento às demandas sociais que comprometem, cada vez mais, a capacidade dos governos de atendê-las efetivamente. No período do Estado Desenvolvimentista (industrialização) dos anos 70, a área social conheceu quase o abandono dos investimentos do governo que concentrou suas estratégias no desenvolvimento e crescimento econômico do país, produzindo déficit de *accountability* nessa área.

As demandas sociais, que ao longo das décadas de 80 e 90 foram ganhando mais volume, culminaram na eleição dos governos que em seus discursos se comprometiam com o combate à pobreza e às desigualdades sociais. Pudemos constatar melhor essa realidade na última eleição presidencial. A capacidade de reação da população brasileira, em um cenário tão adverso ao desenvolvimento e crescimento, encontrava-se estagnada. Desta forma, sob a égide de um discurso comprometido a enfrentar esses problemas e de um governo voltado para todos, Luís Inácio Lula da Silva ganha as eleições de 2002. Seu governo promete empreender ações focalizadas na área social, através da adoção de políticas públicas, materializadas por programas governamentais voltados para essa área, que privilegiam o atendimento à parcela da população mais excluída do direito de exercer sua cidadania.

A avaliação de políticas públicas e de programas governamentais é, hoje, uma preocupação de qualquer governo que está sintonizado com as questões de efetividade, eficiência e *accountability* em suas ações implementadas. Portanto, no contexto brasileiro, marcado por significativas doses de desigualdades sociais e pobreza extrema, a avaliação de políticas públicas não pode ser um instrumento que se preocupa apenas em medir a relação custo-benefício, baseado na lógica do setor privado, mas sobretudo que vise conhecer as repercussões de um programa diante de seu conjunto de atores nela envolvidos ou

interessados, tendo em vista que são esses atores que têm legitimidade, através do controle social, para validar essas políticas, classificando-as como “boas” ou “más”. Desta forma, a avaliação dessa relação custo-benefício no âmbito dos programas governamentais pende com considerável força para os benefícios, uma vez ganha centralidade a satisfação dos beneficiários ou usuários desses programas.

Sendo assim, não é adequado que a avaliação de políticas públicas focalize apenas os aspectos de eficiência e eficácia de um programa, pois esta torna-se mais relevante quando pode fornecer informações, também, sobre seus impactos, ou seja, os resultados mais imediatos e aqueles de conseqüências mais amplas e difusas. Como a avaliação é um instrumento que permite verificar se o desenho do programa, bem como suas metas e recursos são compatíveis, revelando se é preciso alterar a mecânica de seu funcionamento, os gestores públicos se utilizam dessa ferramenta, principalmente na fase de implementação dos programas, pois é nesta fase que mais se defrontam com as questões relativas ao desempenho dos programas por eles implementados, especialmente quando se tem em foco a escassez e a competição por recursos públicos para financiar as políticas públicas consideradas necessárias à melhoria da qualidade de vida da sociedade.

A avaliação de programas governamentais assume diferentes naturezas que estão associadas a questionamentos aos quais se quer responder. O certo é que, independentemente da modalidade de avaliação a ser adotada, qualquer forma pressupõe um julgamento sobre uma política pública, uma medida de valor que ateste sua aprovação ou não. (ARRETCHE, 1999b). Dessa forma, enfatiza a autora, não existe possibilidade de qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas ser apenas instrumental, neutra ou técnica.

As organizações da esfera pública, no contexto atual, assim como no setor privado, também são orientadas por resultados, focalizando suas ações para o cliente. Estas orientações exigem uma melhor *performance* na implementação de programas governamentais. Para

e elevar a *performance* de um programa é necessário conhecê-lo por dentro, suas dificuldades, obstáculos de implementação, fatores gerenciais e operacionais e, ainda, como estes efetivamente produzem resultados esperados e não-esperados, pois isso é que possibilita a tomada de decisão quando do seu realinhamento ou substituição. O modelo capaz de fornecer essas informações são os estudos e pesquisas de avaliação, daí sua especial relevância e importância no processo decisório das políticas públicas.

Dessa forma, é quase um consenso que qualquer programa precisa e deve ser avaliado, tendo em vista que o objetivo maior da avaliação é melhorar o desempenho dos programas e otimizar o uso dos recursos públicos neles empregados. Como sintetiza o relatório NEPP (1999, p. 99):

... o objetivo primeiro da avaliação de um programa é contribuir para seu aperfeiçoamento, uma vez que gera informações que contribuem para aumentar a racionalidade dos gestores públicos enquanto tomadores de decisão (*policy makers*), assim como o grau de satisfação das necessidades dos beneficiários ou usuários do programa.

Logo, encontra-se aqui a primeira justificativa ao estudo ora proposto: a preocupação de avaliar o desempenho do Programa de Parcerias. Esta justificativa remete à segunda: a de compreender o modo, ou mesmo o processo específico, pelo qual esse programa alcança (ou não) seus resultados previamente formulados (resultados esperados). Desse modo, preocupa-se fundamentalmente com os processos de funcionamento do programa, o que neste estudo é de especial relevância, pois permite conhecer e compreender de que modo os resultados pretendidos pelo programa podem ou não ser alcançados, devido aos constrangimentos encontrados quando da sua operacionalização. Dessa forma, como ilumina o relatório do NEPP (1999, p. 102 - 103): “Avaliar a implementação é conhecer o processo através do qual o programa é conduzido. Ou seja, é perguntar o que o programa realmente faz, o que é o programa na prática. Trata-se portanto, de uma avaliação de processo”.

Entretanto, enfatiza o relatório que avaliar processos recai na avaliação dos resultados do programa, tendo em vista que os resultados do programa têm relação direta com a maneira como ele é conduzido, gerenciado, coordenado e realizado na ponta do sistema, no momento em que é entregue ao seu beneficiário. Avaliar processos permite o conhecimento de como estes foram alcançados, ou seja, permite responder porque os resultados foram estes e não outros.

Sob a premissa de que a avaliação é um instrumento legítimo para tomada de decisão, uma vez que permite aos formuladores e implementadores atuarem em um campo conhecido, maximizando a qualidade de suas decisões e do emprego dos recursos utilizados e, conseqüentemente, elevando as possibilidades de alcançar os resultados desejados pelos formuladores, este estudo apresenta-se como um instrumento de avaliação de processos, agregando-lhes dimensão específica que trata da construção de indicadores relativos às variáveis independentes e às variáveis dependentes. Dessa forma, procura orientar e subsidiar os executores do Programa de Parcerias, desenvolvido em outras unidades da federação, na perspectiva de que essas variáveis contribuam para a avaliação do mencionado programa, tendo em vista que os indicadores são os instrumentos que tornam possível medir e avaliar os resultados desejados ou não, permitindo definir até que ponto os objetivos traçados foram alcançados.

Além da contribuição dada à literatura existente sobre avaliação de política públicas e programas governamentais, este estudo se justifica, também por se constituir uma tentativa de conscientizar gestores e formuladores do Programa de Parcerias da necessidade de avaliar o mencionado programa. A avaliação quando realizada de forma correta, dentro de um rigor técnico e metodológico adequado aos seus objetivos, permite não só melhorar os níveis de *accountability* das organizações responsáveis por sua formulação e implementação, mas também permite um uso mais adequado dos recursos públicos, uma vez que estes revelam as

medidas de eficiência, eficácia e efetividade dos programas implementados e, ainda, subsidiam quando necessário, no redirecionamento de alguma ação.

Por fim, há um interesse pessoal da autora desta dissertação em ter como campo de estudo o programa que coordena no âmbito de seu trabalho: O Programa de Parcerias. A construção de indicadores para avaliar o mencionado programa permite explorar a realidade sua implementação, o que possibilita propor metas mais adequadas aos interesses dos beneficiários do programa, à capacidade operacional do agente implementador e do órgão formulador e financiador. Dessa forma, a construção desses indicadores servirá como o instrumento que possibilita visualizar os itens do programa que precisam ser reformulados e os que devem ser mantidos, ou seja, identifica seus êxitos e seus pontos de estrangulamento, tendo em vista a consecução de seus objetivos.

1.2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

A avaliação de políticas públicas e programas governamentais é ainda uma temática pouco desenvolvida do ponto de vista conceitual e metodológico. Entretanto, tem sido considerada um instrumento imprescindível para tomada de decisão, especialmente entre os gestores públicos, uma vez que a população, em especial os beneficiários ou usuários de um dado programa em que uma política é materializada, cada vez mais crítica e cobra do governo serviços mais ágeis e de qualidade.

Portanto, para atender as expectativas da população beneficiária ou usuária de seus programas, o governo e seus gestores começam a entender e a validar a importância da avaliação, tendo em vista ser um instrumento poderoso que produz informações relevantes para o aperfeiçoamento das ações governamentais nas diferentes etapas que compõem o ciclo da política pública. Dessa forma, avaliar significa maximizar a *performance* dos serviços

prestados à sociedade e otimizar a utilização dos recursos públicos, empregando-os em ações que a sociedade, efetivamente, valoriza. Nesse sentido, Thereza Firme (1994) também faz algumas observações. Ela enfatiza que as verdadeiras avaliações são aquelas que, efetivamente, subsidiam a tomada de decisão, que permitem resolver os problemas dos que estão à frente da gestão das políticas, programas ou projetos, que examinam, criticam e julgam a ação governamental e que se dirigem, também, ao beneficiário ou usuário, concentrando-se nos valores e necessidades sociais.

A avaliação se constitui em um recurso que permite confrontar a situação atual com a ideal, ou seja, verifica o possível afastamento dos objetivos propostos, das metas traçadas, de forma a permitir a rápida “correção de rotas”, com economia de recursos humanos e financeiros, bem como de tempo. Sendo assim, sua função não deverá ser punitiva, no sentido de apontar erros para anular a validação de um programa ou de uma política como um todo, e sim corretiva, no sentido de verificar em que medida os objetivos estão sendo atingidos tendo em vista que estes podem ficar defasados ao longo do processo de implementação, e quais as possíveis alternativas de correção de rumos, quando necessário (WERNECK, 1996). O autor ainda enfatiza que, avaliar implica em muito mais do que o simples medir, uma vez que quando algo é avaliado é passível de julgamento e o juízo de valor dado às ações avaliadas são incomensuráveis.

Parece-me clara, portanto, a necessidade de avaliação dos programas empreendidos pelo governo. Sendo assim, o objeto de estudo deste trabalho focaliza a construção de indicadores para avaliação do Programa de Parcerias. Este Programa é voltado para a capacitação continuada dos servidores públicos federais. O Programa, por ter sido formulado pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e implementado por instituições parceiras espalhadas nas diferentes regiões do país que reúnem experiências nessa área de capacitação, como escolas

de governo e centros de treinamento de reconhecida competência, foi denominado “Programa de Parcerias”. Neste estudo será enfocada a Fundação Joaquim Nabuco(Fundaj), instituição parceira localizada na Região Nordeste que vem, há sete anos, executando este programa na cidade do Recife.

A história da política de Recursos Humanos no Brasil, no que diz respeito especialmente à capacitação dos servidores públicos, sofreu grandes doses de constrangimentos, pois poucas ações foram propostas nesse sentido e, mais ainda, poucas foram implementadas, principalmente aquelas destinadas a servidores dos mais diferentes níveis. A partir de 1995, com a decisão do governo de irradiar no interior da administração pública brasileira um novo paradigma de gestão - o gerencial - em substituição ao paradigma burocrático, programas dessa natureza ganharam força. O governo concentrou na Enap a coordenação e formulação de programas de capacitação continuada para os níveis operacionais, intermediários e estratégicos, com o propósito de atingir um elevado contingente de servidores públicos federais. Esse Programa seria o promotor dessa mudança, pois através dele seria orientado todo o processo de mudança da cultura burocrática para gerencial, provocando uma inovação na forma de organização das instituições públicas, com vistas à promoção de uma gestão voltada para o atendimento das demandas sociais. Nessa perspectiva, durante sete anos foi investido um significativo volume de recursos para dar continuidade aos programas de capacitação continuada voltados para o setor público federal. A estratégia utilizada para cobrir o maior número de servidores possível foi a descentralização do programa, através da formação de parcerias.

As características que este Programa reúne e a forma como foi implementado, fortaleceram, sobremaneira, a idéia de tê-lo como objeto de estudo.

No cenário atual de profunda escassez de recursos, ratifica-se cada vez mais a necessidade de avaliar programas, especialmente programas com este que já vem sendo

implementado por um período de tempo relativamente longo e que, portanto, merece um diagnóstico mais profundo que evidencie seus pontos fortes e os fracos e, conseqüentemente, as áreas que precisam ser ajustadas ou mesmo redesenhadas. Seria conhecer seu nível de *performance* perante sua população beneficiária.

Entretanto, programas dessa natureza são difíceis de serem avaliados. É procurar definir, de uma maneira mais restrita e mais ampla, respectivamente: Em que medida a capacitação possibilitou a melhoria do desempenho profissional dos servidores participantes? Quais são os efeitos desse programa, no que diz respeito à elevação do desempenho das instituições participantes? São indagações difíceis de responder, tendo em vista a dificuldade de construir indicadores que tornem possível sua verificação, seu nível de efetividade ou não.

Portanto, este estudo focaliza a problemática de avaliação de programas de capacitação implementados de forma descentralizada e que têm resultados difusos, em especial como construir indicadores que tornem viável a avaliação de programas dessa natureza. Assim, ganham centralidade neste trabalho as causas dos constrangimentos que influenciam o processo de implementação e, conseqüentemente, provocam as distorções dos objetivos formulados. A pesquisa realizada neste estudo aborda esta problemática a partir do estudo das variáveis independentes e dependentes. A primeira focaliza os processos de implementação; a segunda os efeitos decorrentes da inter-relação da primeira, que afetam o resultado do programa. Dessa forma, a construção de indicadores para variáveis dependentes e independentes foi o argumento utilizado para tornar essa avaliação exeqüível, na medida em que podem ser aplicados e verificados.

1.3 OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Em vista da problemática apresentada e tendo como campo de estudo a implementação do Programa de Parcerias, a pergunta central da pesquisa que orientou este estudo foi:

- Como as instituições públicas federais participantes do Programa de Parcerias avaliam a qualidade e a efetividade dos cursos de capacitação profissional ofertados por este Programa?

Com base na pergunta de pesquisa, o objetivo geral tornou-se:

- Construir indicadores referentes às variáveis relevantes que possibilitem a avaliação do Programa de Parcerias implementado pela Fundação Joaquim Nabuco, tendo em vista as necessidades e expectativas da população beneficiária, contribuindo para a sua melhoria contínua.

Dessa forma os objetivos específicos foram:

- construir indicadores de variáveis dependentes e de variáveis independente que possibilitem compreender a relação entre essas variáveis e suas significativas influências nos efeitos produzidos pelo programa;
- possibilitar a medição do que se passa no interior dos processos e atividades, com vistas a identificar problemas e, conseqüentemente, preveni-los, para que não tragam prejuízos à população beneficiária do programa.

1.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Principais limitações deste estudo:

- a) a pesquisa foi desenvolvida em um conjunto de instituições localizadas no Estado de Pernambuco e que tiveram uma assiduidade razoável no Programa de Parcerias (33 instituições). As instituições participantes do Programa localizadas em outros Estados da Região Nordeste e que não tiveram uma frequência regular não foram incluídas. Isto faz com que os resultados dos pontos fortes e pontos fracos do Programa, levantados através de pesquisa junto às instituições participantes, não possam ser atribuídos a todo o universo de instituições beneficiárias do programa (um total de 54 instituições);
- b) a temática “Avaliação”, ao ser tratada na revisão da literatura, contempla apenas os quatro grandes tipos de abordagem mais adotados quando se trata de avaliação de políticas públicas e de programas governamentais;
- c) a pesquisa é delineada de forma corte-seccional, ou seja, foi realizada com apenas uma parcela de atores envolvidos no Programa de Parcerias e em um único momento. A pesquisa não inclui os outros atores envolvidos no programa (executores e usuários finais), nem percepções relativas à evolução do programa, desde o seu início até o momento atual.

1.5 ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO

Além da contextualização do problema, este trabalho está estruturado em quatro partes: o programa de parcerias, discussão teórica, construção de indicadores para avaliação do programa de parcerias - metodologia de operacionalização e variáveis e indicadores.

No capítulo 2, é feita uma caracterização contextualizada do Programa de Parcerias, tornando possível conhecer o programa - seu desenho, modo de implementação na teoria e

prática, seus agentes formulador e implementador - bem como situá-lo no contexto da Reforma de Estado e da Política de Recursos Humanos desenvolvida no Brasil.

No capítulo 3, foram discutidas teorias que embasam as conclusões deste estudo. Portanto, a revisão da literatura permitiu o estudo da avaliação tomando por base o cenário das políticas públicas. Dessa forma, foram observados modelos de avaliação que são comumente utilizados quando se trata de avaliação de políticas públicas. Um enfoque especial foi dado à questão da implementação de programas governamentais, tendo em vista que o programa objeto de estudo deste trabalho, não foi executado pela mesma instituição que o formulou.

No capítulo 4, referente à metodologia de operacionalização para construção de indicadores são desenvolvidas, primeiramente, algumas considerações sobre indicadores. Em seguida é apresentado o delineamento da pesquisa, sua natureza, os métodos utilizados e os procedimentos adotados para análise dos dados. Aqui foi explicado, de forma detalhada, como a pesquisa foi realizada, como ocorreu a coleta dos dados, o pré-teste realizado, o ambiente e o instrumento.

No capítulo 5, são abordadas as temáticas variáveis e indicadores. Inicialmente, é discutida a hipótese formulada, originando as variáveis levantadas. Em seguida, são definidas as variáveis independentes e dependentes do Programa de Parcerias para a construção de seus respectivos indicadores. Por fim, é feita a aplicação dessas indicadores levantados em uma instituição participante do Programa, com vistas a confirmar alguns atributos indispensáveis para sua utilização: adequabilidade, simplicidade, economia, praticidade. Esta aplicação permitiu verificar se os indicadores são claros e de fácil aplicação e verificação.

Nas considerações finais, há a apresentação de sugestões para construção de metodologias futuras para levantar indicadores. Ciente de que a avaliação é um processo contínuo e em evolução e por ser a avaliação de políticas públicas, hoje, considerada, por

muitos estudiosos e gestores públicos um instrumento indispensável para o aperfeiçoamento dos programas governamentais, a autora tem consciência não só das limitações deste trabalho, como também de que a temática ainda está longe de ser esgotada, devido ao amplo campo de investigações que ainda pode ser explorado.

2 O PROGRAMA DE PARCERIAS

A avaliação de programas requer o conhecimento de seu desenho, seu modo de implementação na teoria e na prática. Para avaliar um programa é necessário conhecer como ele funciona. O conhecimento de um programa requer a sua caracterização. Como os programas governamentais envolvem uma gama muito variada de componentes e procedimentos, esta tarefa nem sempre é simples. Neste capítulo se procurou não apenas caracterizar o Programa de Parcerias - seu plano de formulação e implementação, focalizando seus agentes formuladores e executores - mas também se buscou situá-lo no contexto da Reforma de Estado e na Política de Recursos Humanos desenvolvida no país, no que diz respeito aos programas de capacitação continuada para os servidores públicos federais.

2.1 A ENAP - BREVE HISTÓRICO

A Fundação Escola Nacional de Administração Pública, sediada em Brasília, foi fundada em 1986, como uma Diretoria, dentro de uma instituição já existente de estatuto privado sem fins lucrativos - a Funcep (Fundação Centro de Formação do Servidor Público) que era voltada para o treinamento de servidores públicos federais. Somente em 1990, é que a instituição se torna uma fundação pública e passa a ser denominada Enap.

O perfil institucional da Enap foi inspirado no modelo francês de escola de governo - a ENA (École Nationale d' Administration). A Enap foi criada, inicialmente, com a missão de formar os quadros de nível superior da administração pública, por acreditar que esta estratégia garantiria a modernização ou a reforma do setor público. Esta decisão, no entanto, fez a instituição entrar em conflito com as Universidades, que se contrapunham à criação de escolas de governo fora do âmbito da academia. Entretanto, a Enap tinha a firme convicção de que a formação de quadros para o Estado não poderia ser feita no interior das universidades, pelo simples fato de que essas instituições não estavam situadas no contexto do aparelho do

Estado. Sendo assim, a sua posição, certamente, lhe garantiria uma visão melhor do que aquela que as universidades poderiam alcançar.

O fato de a Enap objetivar a formação dos quadros de alto nível da administração pública e ter sido criada dentro de um centro de treinamento, onde as ações eram focadas para a capacitação dos servidores de níveis operacionais e intermediários, gerou um conflito de identidade da instituição, no que diz respeito à definição de um projeto institucional, provocando um imobilismo institucional. Esse imobilismo repercutiu sobremaneira no desenvolvimento de suas atividades na medida em que, a partir de 1990, a área de capacitação sofreu um desprestígio e o governo deixou de realizar concursos públicos, minimizando assim os dois públicos, o de capacitação e o de formação. Esse conflito entre formação e capacitação marcou a evolução da Enap.

A partir de 1995, com a reforma da administração pública brasileira, a Enap, à época, vinculada ao Ministério de Administração e Reforma (Mare), tinha como missão - "A prospecção e a difusão de conhecimento e tecnologia gerencial com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de dirigentes, gerentes e servidores públicos em direção a um serviço público mais ágil, eficiente e voltado para os cidadãos" (HALL, 2002, p. 21). Com esta missão, e sintonizada com a proposta de reforma gerencial, difundida e formulada pelo então Ministro do Mare, Bresser Pereira, a Enap ajudou a disseminar, através de seus programas, as orientações do governo para melhoria da gestão pública. Para cumprir sua missão desenvolveu o "conceito de "educação continuada", adotando uma política de valorização do servidor público, por meio de sua capacitação permanente. Diferentes segmentos de servidores foram capacitados, abrangendo os funcionários das áreas administrativa, gerentes operacionais e intermediários, adequando-os aos novos perfis e preparando-os, através de seus cursos, para o processo de mudança. Além de atender, também, as demandas do Núcleo Estratégico do Estado, pois a reforma visava não só promover a nova administração pública,

mas também fortalecer esse núcleo, através da retomada de realização de concursos públicos para carreiras de Estado e da preparação de cursos para os ingressantes através de concursos, rementendo a instituição ao retorno a sua missão inicial de formar quadros para as carreiras de estado.

Dentro dessa perspectiva de difundir as orientações do governo para a melhoria da gestão pública, a Enap oferece em seus programas cursos regulares de educação continuada. Esses cursos são montados a partir da identificação de necessidades de capacitação comuns de instituições públicas federais, como os cursos de "Licitações e Contratos" e de "Gestão de Compras e Serviços" que fortalecem e otimizam a atuação das áreas-meio dessas instituições, contribuindo para o alcance dos seus resultados, pois viabilizam o desenvolvimento e execução das atividades relacionadas à área-fim, a missão institucional. Esses cursos foram oferecidos em Brasília e, a partir de 1996, foram ofertados em outras capitais também, por meio do Programa de Parcerias. Dentro dessa proposta oferece, também, turmas fechadas e cursos sob demanda, capacitação a distância e certificação de multiplicadores.

A partir de 1999, com a fusão do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e o Ministério do Planejamento, a Enap passou a ser vinculada ao ministério que surgiu dessa fusão, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Com este novo ministério, o governo visava a integração entre planejamento, orçamento e gestão para o qual formulou o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, estruturando todas as atividades do governo em programas, ou seja, adotando a gestão por programas, para garantir maior transparência, responsabilização gerencial e otimização dos recursos públicos, visando, através de uma ação articulada e integrada, o desenvolvimento sustentável. Todas as ações do governo resultaram na definição de 380 programas. Dessa nova estratégia do governo, nasceu um novo desafio para a Enap, o de apoiar os gerentes desses 380 programas. Foi formulado, então, o "Programa de Desenvolvimento de Gerentes e Servidores", para o enfrentamento desse novo

desafio, adotando-se novas orientações que buscaram sintonizar o perfil do público (mais exigente e crítico) com as tecnologias gerenciais de ponta, adequando-as ao serviço público. Essas tecnologias gerenciais se pautam no paradigma da gestão empreendedora que é muito utilizado no setor privado, mas que se adequa ao setor público, na medida em que detém uma qualidade gerencial que visa, sobretudo, as questões de transparência, controle social, gestão da informação e avaliação. Esse tipo de gestão exige um alto nível de transparência e *accountability* dos gestores públicos em relação às tomadas de decisão estando, portanto, sintonizado com essa nova linha de gestão por programas, adotada no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), através do PPA 2000-2003.

Dentro da perspectiva do desenvolvimento de competências requeridas para cada nível gerencial, a Enap passou a promover, a partir de 2000, Programas de Desenvolvimento Gerencial que objetivam criar uma visão coerente do gerenciamento em todos os níveis, através da oferta de atividades específicas para cada segmento gerencial. Promoveu, ainda, Programas de Especialização e Atualização Gerencial Profissional para alguns segmentos profissionais: técnicos de nível superior e integrantes de carreiras, gestores de tecnologia da informação, gerentes de área social, gerentes e equipes de recursos humanos, equipes setoriais de planejamento. Em 2002, passou, também, a oferecer uma Especialização em Gestão Pública.

Na área de pesquisa, a Enap, a partir das demandas apresentadas pela Reforma do Estado, entre elas a adoção de um modelo gerencial de administração voltado para o setor público, redirecionou seu foco para a pesquisa aplicada e se especializou em Gestão Pública, diferenciando-se da pesquisa realizada pelo mundo acadêmico. Possui uma biblioteca especializada em administração pública com um acervo que tem cerca de 100 periódicos e aproximadamente 7.300 livros, além de publicações como a Revista do Serviço Público, Cadernos Enap e a série Textos para Discussão Enap. Criou, também, o Concurso Anual de

Experiência Inovadoras na Gestão Pública Federal, onde são premiadas e difundidas as experiências pautadas nos paradigmas da nova administração e o Observatório da Nova Gestão Pública, onde são oferecidos links de acesso a informações de vanguarda sobre as principais tendências da administração pública no Brasil e no mundo.

Foi a partir da Reforma do Estado de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado afirmando a necessidade de modernização da administração burocrática, utilizando como uma das estratégias a profissionalização do serviço público (através da adoção de uma política de carreiras, concursos públicos e programas de educação continuada), que a capacitação permanente dos servidores foi intensificada. A Enap teve papel relevante para o cumprimento dessa estratégia, pois foi responsável pelo treinamento de 132 mil servidores, no período de 1995 a 2002.

2.2 O PROGRAMA DE PARCERIAS - CARACTERIZAÇÃO

Em 1996, a Enap celebrou um convênio Plurianual com o Ministério do Trabalho, para a execução de ações relativas ao Programa de Qualificação Profissional no Serviço Público Federal, visando o desenvolvimento do programa de educação continuada no setor público federal. Pode-se conceber esse tipo de educação "como um processo dinâmico por meio do qual, ao longo do tempo, o profissional vai adequando sua formação à exigência de sua atividade profissional" (ALARCÃO, 1998, p. 100). Entende-se que a educação continuada é um processo que não tem fim, uma vez que, a cada mudança, surgem novas demandas que exigem a construção de novos conhecimentos e de novas práticas profissionais, com vistas à transformação da realidade em que atuam. Portanto, a relação prática-teoria-prática deve ser levada em consideração nos programas de educação continuada.

O programa foi subsidiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, sendo que, em 2002, excepcionalmente, foi executado com recursos do Tesouro Nacional. O convênio permitiu, através da celebração de Termos de Cooperação Técnica, o desenvolvimento de atividades de capacitação por intermédio de instituições parceiras, vedada a transferência de recursos de uma instituição para outra.

Tendo como objetivo desenvolver programas de educação continuada de alcance nacional, a Enap optou pela descentralização buscando, ao mesmo tempo, com esta estratégia, reduzir os custos de deslocamento e viabilizar a participação de um maior contingente de servidores públicos federais lotados em órgãos fora de Brasília. A partir dessa estratégia, nasceu, no mesmo ano, o Programa de Parcerias. O Programa de Parcerias "é a modalidade de programa firmada por meio de Termo de Cooperação Técnica que a Enap celebra com instituições públicas, visando a realização de atividades na área de qualificação profissional, conforme plano de trabalho previamente aprovado" (FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2002c, p. 4). Portanto, objetiva contribuir para a profissionalização do serviço público, através de um programa de educação continuada, com vistas à eficácia da administração pública.

A Enap formulou proposta de trabalho em conjunto com Escolas de Governo de reconhecida competência, selecionando estrategicamente três instituições - a Fundação Escola do Serviço Público (Fesp) - Rio de Janeiro, a Fundação João Pinheiro - Minas Gerais e a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) - Pernambuco. No decorrer do desenvolvimento do programa foram envolvidos, além das escolas de governo, centros de treinamento, totalizando em 2002 sete instituições parceiras: Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) - Pernambuco, Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos do Rio Grande do Sul (FDRH) - Rio Grande do Sul, Ponto de Convivência do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) - São Paulo, Secretaria de Administração do Governo do Estado do Pará (Sead) - Pará,

Universidade Federal do Pará - Pará, Fundação Escola do Serviço Público (Fesp) - Rio de Janeiro e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE) - Rio de Janeiro.

Nesse Programa, a instituição parceira elabora um plano de trabalho determinando os cursos (a partir de uma grade de cursos disponibilizada para o Programa de Parcerias fornecida pela Enap), o cronograma, as turmas, o número de treinandos a serem capacitados e o custo total das atividades, que após ser submetido à análise e à aprovação da Enap, é encaminhado para a celebração do Termo de Cooperação Técnica.

De acordo com o Termo de Cooperação Técnica cabe às instituições parceiras fornecer infra-estrutura e equipamentos necessários à execução dos cursos, proceder à divulgação dos cursos, formar turmas, selecionar e propor a contratação de docentes locais, manter atualizado o registro de alunos e frequência, reproduzir o material didático, aplicar os instrumentos de avaliação e enviar relatórios de atividades a Enap. A instituição parceira coordena, monitora e avalia os cursos, mantendo à Enap informada, através de formulários padronizados para o programa emitidos pela mesma, dos resultados das etapas do processo de realização de cada turma (FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2002c).

À Enap cabe capacitar, se necessário, os instrutores indicados pela instituição parceira, contratá-los e efetuar o pagamento, fornecer matriz do material didático e material para reprodução das apostilas, roteiro pedagógico dos cursos, enviar instrumentos de avaliação a serem preenchidos pelos cursistas, acompanhar a execução físico-financeira do programa, emitir certificados de conclusão dos cursos, oferecer vagas nos cursos da Enap em Brasília para os servidores da Escola de Governo e Políticas Públicas que compõem a equipe do programa - hoje o Instituto de Formação e Desenvolvimento Profissional - além de organizar *workshop* anual com a finalidade de reunir todas as instituições parceiras para avaliar a execução do programa do ano anterior, fornecendo subsídios para a tomada de decisão dos

coordenadores dos cursos na Enap quando do redirecionamento de algumas atividades, bem como preparar agenda para o ano corrente (FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2002c).

Durante os sete anos de sua existência, o Programa de Parcerias realizou 935 turmas com 19.168 servidores treinados (FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2002a), constituindo-se um instrumento muito importante no processo de descentralização dos cursos para a capacitação dos servidores públicos, especialmente os de nível federal que estão localizados em outras unidades de federação, além do Distrito Federal, uma vez que promove programa de educação continuada a baixo custo e de qualidade com padrão semelhante, ou mesmo são idêntico, ao praticado na própria Enap. A experiência das instituições parceiras em programas de capacitação, aliada ao cumprimento das orientações da Enap no que diz respeito, especialmente, à metodologia de trabalho, à qualidade dos conteúdos e à seleção dos docentes, são aspectos que contribuem para o êxito do programa, reconhecido e legitimado pelas instituições participantes que continuam, ano após ano, encaminhando seus servidores para participarem dos cursos.

Desse modo, a gestão descentralizada do programa propicia uma grande redução de custos com o deslocamento dos servidores para Brasília e, ao mesmo tempo, mantém o padrão de qualidade do Programa, tendo em vista a experiência das instituições parceiras em programas de educação continuada. Portanto, a descentralização do programa é um fator muito relevante, tendo em vista as limitações de recursos e de tempo, para área de capacitação, das instituições localizadas fora de Brasília, especialmente as da Região Nordeste.

2.3 O PROGRAMA DE PARCERIAS NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

Até 1930, o Estado exercia as funções de recolhedor de imposto (fisco), de segurança, com atuação limitada – Estado Mínimo (Liberal). A partir de 30, se instala uma ordem keynesiana – Estado para regular as falhas de mercado, corretor da tensão capital/trabalho, promotor e mantedor da ordem social – Estado Intervencionista.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado que se tinha em mente era um Estado Social-Democrata, um Estado do Bem-Estar, com todo um arcabouço de instituições , sistemas de provisão social, de benefícios e de incentivos que foram sendo, no decorrer desse período, construídos. A função do Estado era a de intervir na economia, regulamentando, estimulando e produzindo os bens e serviços que geravam empregos, oferecendo políticas sociais compensatórias. Para cumprir essa missão, o Estado teve que taxar as atividades produtivas pois, por si só, não teria a capacidade de se auto-sustentar. Essa taxaço, no entanto, embute um risco de desmotivação aos investimentos empresariais que estavam acostumados a atuar dentro de uma outra perspectiva de práticas. Entretanto, para o Estado continuar exercendo essas funções dependia de uma economia em crescimento e da manutenção do equilíbrio entre a produção, o lucro e a tributação.

A década de 70 começou com uma grande crise econômica de escala mundial, cuja origem teve início na crise do petróleo (1979), marcando o fim da fase de crescimento e o início da fase de recessão. Esse cenário de crise revelava suas causas no diagnóstico, atualmente já quase considerado um clássico, que continha três idéias-força: "a de explosão de demandas, a de saturação da agenda pública (*overload*), e a de proliferação de coalizões distributivas" (MELO, 1995, p. 24). Melo (1995) explica que, segundo os analistas Huntington e Oslon, são nesses mecanismos que se encontram as causas crescentes da ingovernabilidade nos países capitalistas avançados e que, o fortalecimento da autoridade

política e a contenção de demandas, eram as estratégias adotadas para a solução desses problemas. Acrescenta ainda que, é nessa linha de análise, de explosão das demandas, que a elite brasileira formula o diagnóstico da ingovernabilidade no país. Entretanto, ressalta que a questão da governabilidade no Brasil e no resto da América Latina é alimentada pela dinâmica dos processos de reforma política e constitucional, em que a questão da qualidade das instituições ganha visibilidade.

O Estado brasileiro no final dos anos 70 vai se defrontando, cada vez mais, com a crise de financiamento generalizada, que ficou conhecida como a crise fiscal do Estado. Não se tem mais como financiar o Estado, pois a carga tributária não permite aumentar ainda mais as alíquotas dos impostos. A partir de 1980, o modelo intervencionista entra em crise devido aos altos gastos públicos. O Estado não é mais solução e sim problema – Estado Problema, pois é muito grande, gasta muito, não faz o que é para fazer e é capturado por grupos dominantes. Essa crise, entretanto, apresenta diferenças entre os dois blocos de países (os desenvolvidos e os em desenvolvimento), porque a crise fiscal de Estado no mundo desenvolvido, não é a crise fiscal do Estado em países como o Brasil, onde há uma série de desvios e distorções como corrupção e privatização da "coisa pública" que incluem a herança colonial do país, através de práticas patrimonialistas, que nada tem a ver com a crise fiscal dos países do primeiro mundo.

A crise fiscal, agregada ao processo de democratização do país, são destacados por Almeida (1995) como os “definidores” de transformação do sistema federativo brasileiro. A crise do regime militar e a transição democrática foram os agentes mobilizadores para alavancar o processo de descentralização no Brasil.

Nesse período de crise, a economia entra em desequilíbrio, com a queda da produção e, conseqüentemente, dos lucros, aumentando, dessa forma, o desemprego. Diante desse contexto, o mercado se retrai para o consumo, os investimentos sofrem diminuição e com isso

a capacidade do Estado de arrecadar tributos também sofre constrangimentos, propiciando a instalação da crise fiscal no Brasil, ou seja, os gastos do Estado maiores do que sua capacidade de arrecadação.

Para resolver esse problema o governo tentou iniciar sua retirada das atividades econômicas e a reduzir sua participação na oferta de serviços sociais. No entanto, essa decisão se mostrou muito impactante, na medida em que implica na suspensão de investimentos e benefícios já conquistados pela sociedade. Com isso, o governo permaneceu sobrecarregado e sofrendo reações de todos que eram atingidos com a redução na oferta dos serviços, o que gerou a crise de governabilidade - os bens e serviços públicos não possuem qualidade, as instituições não funcionam como deveriam e a sociedade nega a elas e ao governo a credibilidade para resolver esses problemas.

Não se pode inferir apenas ao mau funcionamento do mercado a causa exclusiva da crise e nem ao desenvolvimento tecnológico acelerado que foi produzido com o processo de globalização, promovendo desemprego temporário, mas que era inevitável para o desenvolvimento. O Estado brasileiro foi entrando em crise devido a outros fatores também. A Constituição de 1988 definiu um novo arranjo federativo que contemplava significativamente parcela de transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para os estados e, principalmente, para os municípios. A recuperação do Estado Federativo Brasileiro, focaliza Arretche (1999a), muda a forma de relacionamento entre as diversas instâncias de governo. O voto direto legitima a autoridade dos prefeitos e governadores e sua autonomia fiscal. Com isso as relações intergovernamentais sofrem forte impacto, pois a autoridade de cada nível de governo é soberana. Nessa perspectiva muda, também, a maneira como os governos locais assumem as políticas públicas, pois União e Estado não podem mais simplesmente delegar funções aos municípios. O novo formato exige do Governo Federal a formulação e implementação de estratégias de indução capazes de

superar obstáculos de implementação e tornar as políticas públicas atrativas aos estados e municípios. Para Arretche (1999a), o desenho dessas estratégias, se constitui o maior desafio do governo central frente à recuperação do Estado Federativo.

Como conseqüências desse novo arranjo federativo, Almeida (1995) aponta um aumento de dificuldade de financiamento do setor público, que se deu não só pela diminuição da receita da parte do governo federal nos recursos tributários mas, também, pelo aumento de gastos na área social devido à ampliação dos benefícios previdenciários e ao aumento da despesa com pessoal, limitando as margens de manobra do governo e sua capacidade efetiva de atuação.

A prática de beneficiar os interesses privados (práticas patrimonialistas), a ineficiência da administração pública e sua incapacidade de atender as demandas sociais, se constituem em outros fatores que contribuíram significativamente para a crise do Estado brasileiro. Essa crise que, inicialmente, se apresenta sob a forma da crise da dívida externa toma , com o conjunto desses fatores, a proporção de uma crise de governança - a poupança do Estado se torna negativa, perdendo autonomia e gerando imobilismo.

Essas duas crises: de governabilidade - crise fiscal e perda de credibilidade - e a de governança - poupança negativa - vão marcar a incapacidade do Estado de atuar na solução de problemas sociais e econômicos. Rua (1998) aponta que não há uma causa única para os problemas da administração brasileira e sim um conjunto de causas que se combinam perversamente, que além de gerar os problemas graves, especialmente na área social, dificultam a sua solução.

Essas causas incluem a herança colonial do Brasil, que envolve uma cultura patrimonialista e profundamente autoritária: passam por tentativas de mudanças que, não sendo bem sucedidas, resultaram em diferentes padrões institucionais convivendo desordenadamente; incluem pressão de interesses privilegiados num ambiente de capitalismo predatório e de interesses políticos particularistas; e chegam a uma insuficiência no estabelecimento de limites entre as esferas pública e a privada. Tudo isso configura uma cultura política, onde o Estado tem primazia em

relação à sociedade e onde o conceito de cidadania mostra-se extremamente frágil (RUA, 1998, p. 59 - 60).

Melo (1999, p. 25) enfatiza cinco pontos para a explicação da ingovernabilidade no Brasil: “excesso de governo, de participação, de direitos sociais, de descentralização; e autonomia e fragmentação do judiciário”. Entretanto, qualifica apenas os dois últimos como analítica e empiricamente sustentáveis.

O processo de globalização é outro fator que deve ser levado em consideração, pois aconteceu de forma simultânea à crise do Estado, reduzindo muito a autonomia das políticas econômicas e sociais do Estado Nacional.

Para Rolando Cordera (2000), a globalização “é um conjunto de relações de forças das quais os estados não podem manter-se alheios”. Avançar nesse processo significa arcar, em muitos casos, com implicações que têm um peso significativo sobre a ordem constitucional e as outras instituições que organizam e definem as formas de governo e estados em seu conjunto. Para Cordera, o acúmulo de desigualdades resultantes desse processo somados ao empobrecimento massivo registrado no mundo nos últimos anos, tem colocado a questão social numa posição de destaque, o que o leva a concluir que será, provavelmente, mais em torno dela do que do comércio ou da produção que se definirá o perfil futuro dos estados nacionais.

Rattner (1998) afirma que foi com esse processo de globalização que a dinâmica do mundo passou a exigir ações mais ágeis que não se sintonizam mais com o modelo burocrático, que não se mostrou nem eficiente e nem apolítico¹.

¹ Como previam os estudos de Wilson e Weber, pois de fato ele é muito ineficiente e bastante político (BEHN, 1998)

O mundo sem fronteiras, globalizado, demanda decisões rápidas, estratégicas, que levam não só o setor privado, mas também o Estado a repensar sua forma de gerir a “ coisa pública”. Melo e Costa (2000) enfatizam que muitos analistas partem da prerrogativa de que a sobrevivência de uma nação no contexto do mundo globalizado está associada à estabilização de sua economia, o que incentiva a adoção de medidas como as de combate à inflação, de liberalização comercial e privatização, próprias do modelo neoliberal, e que se revelaram como precondições para que as reformas econômicas obtenham êxito.

É nesse cenário de crise e de transformações mundiais que se marca, também, a necessidade de reformar o Estado. Melo e Costa (2000) explica que a redefinição do padrão histórico de intervenção do Estado está associada à crise do *Welfare State* e a redefinição do papel do Estado. Acrescenta que "... com essa redefinição se constitui uma ampla agenda de reformas, de inspiração neoliberal, que aponta para novas formas de resolução da crise baseados no Estado Mínimo como o arcabouço adequado a uma economia de mercado" (MELO; COSTA , 2000, p. 154).

A escassez de recursos (crise fiscal) vai marcar a necessidade de ajuste fiscal e a falta de crédito público, a modernização do serviço público. Portanto, essa reforma não poderia se limitar nem ao aspecto econômico e nem ao aspecto político-administrativo, pois cada um deles, isoladamente, não poderia contribuir para a formatação, perante os cidadãos que se defrontam diariamente com a precariedade dos serviços públicos, de um Estado mais eficiente e eficaz, voltado para o atendimento das demandas sociais. A sociedade passa a demandar o redesenho do Estado e, conseqüentemente, uma nova forma de atuação e de gerenciamento por parte de seus gestores, minimizando seu imobilismo perante as necessidades públicas e promovendo a efetividade de suas ações.

Dentro desse contexto, o modelo burocrático não atende mais aos anseios sociais, pois concentra-se no atendimento das exigências de suas normas e procedimentos, voltando sua

atuação para dentro das organizações, contrapondo-se ao foco principal das políticas públicas, o cidadão. Esse modelo formalizado nos estudos de Max Weber, ancorado nos princípios da legalidade, impessoalidade, confidencialidade e confiabilidade, surgiu como solução para os excessos do patrimonialismo, tornando-se, entretanto, devido à dinâmica do mundo moderno, um modelo pesado, amarrado a uma racionalidade técnica processual que não foca os resultados. Abrucio (1997) faz referência a esse paradigma gerencial como adequado àqueles tempos mais previsíveis.

A falácia do modelo de burocracia no Estado brasileiro pode ser percebido na medida em que não se constituiu em solução para as práticas patrimonialistas, que tiveram sua origem, no Brasil, durante a colonização portuguesa. Sorj (2001) ressalta a prática do patrimonialismo moderno como uma estratégia dos grupos sociais para utilização do poder, tornando particular os recursos econômicos ou privilégios sem a devida legitimidade, gerando dessa maneira a reprodução da desigualdade social e da impunidade, entrando em conflito com as sociedades que desenvolvem sua cidadania.

O modelo burocrático tem uma preocupação exacerbada com o cumprimento das normas, deixando a desejar a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, pois não prioriza a obtenção dos resultados e sim o cumprimento das normas e a obediência às ordens superiores. Então, o modelo orienta o perfil dos servidores para uma prática eficiente, no sentido de ser cumpridor de suas funções quanto às normas e aos padrões, utilizando os meios adequados para realizar suas atividades, porém pouco eficaz, na medida em que sua produção real de efeitos tem pouco impacto sobre o atendimento das demandas dos cidadãos.

Entretanto, a meu ver, os princípios do modelo burocrático não podem ser extirpados por completo da administração pública uma vez que, quando falamos de Estado, essas características são fundamentais para o seu funcionamento, pois, como assegurar a cidadania universal, se o Estado não tem como assegurar uma ausência de viés na implementação das

políticas e na destinação de seus recursos. Então, não há porque abandonar por completo a noção de burocracia, da qual Max Weber falou, em nome de práticas gerenciais. Precisamos atravessar toda uma estrutura de Estado com uma certa noção de burocracia profissionalizada.

A reforma do modo de intervenção do Estado na economia e no padrão de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil tem implicado em mudanças marcantes em suas estruturas organizacionais e nos paradigmas gerenciais. Tais reformas redefiniram globalmente o setor público e o setor privado e o marco regulatório das economias, desregulamentaram e flexibilizaram mercados, além de promoverem a descentralização e o reordenamento administrativo. Além disso, no Brasil, possibilitou-se a abertura do debate em torno de algumas questões específicas, como a consolidação da democracia, a superação da pobreza e das desigualdades sociais, exigindo do Estado maior eficiência da máquina governamental, mecanismos efetivos de controle social sobre a administração pública e a promoção de *accountability* dos governantes.

Esse contexto de mudanças aceleradas, especialmente no campo da informação, exige um novo ritmo nos processos de trabalho e comunicação. A sociedade inserida no mundo moderno é o alvo de produtos e serviços cada vez mais especializados, oferecidos pelo mercado, o que a torna, crescentemente, mais exigente, expressando sua insatisfação perante os serviços prestados pelo Estado. A crise do paradigma burocrático está associada a esse Estado Intervencionista que regula muito, mas que está distante das demandas sociais - é muito caro, grande e auto-interessado (interessado nele, no salário e no patrimônio público).

2.3.1 Novos Rumos da Administração Pública

Em 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, surge um novo tipo de reforma, do aparelho do Estado e de seu pessoal. Essa reforma visava, sobretudo, o ajuste

fiscal, a modernização e eficiência da administração pública. Portanto, pretendia romper com a baixa *performance* e o alto custo do Estado, criticado pela sua incapacidade de universalizar os serviços públicos. Adota, então, uma agenda focada no equilíbrio dos gastos, na reforma tributária, desregulamentação, privatização e revisão do papel do Estado perante a sociedade e o mercado. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), elaborado pelo Mare e aprovado pelo Presidente da República se constituiu em um documento que reuniu as estratégias para o enfrentamento dos principais problemas da administração pública brasileira, num contexto marcado pela ineficiência do modelo burocrático e pela existência, ainda, de práticas patrimonialistas.

No âmbito das organizações públicas, essa reforma, encaminhada pelo Mare, foi guiada pela luz do paradigma gerencial, cuja agenda era criar instituições públicas que permitissem ao Estado ser orientado para os resultados: maior agilidade e eficiência. Esse paradigma delinearía os contornos da nova administração pública, baseado na adoção de novos princípios gerenciais².

É evidente que a filosofia desse modelo se contrapõe às práticas da administração burocrática pois, para sua adoção, são necessárias a formatação de instituições menos hierarquizadas e o envolvimento dos servidores em todos os níveis – operacionais, intermediários e estratégicos – promovendo a renovação do compromisso desses servidores, através da obtenção de resultados que a sociedade valoriza.

² Focalização da ação do Estado no cidadão, o que significa o resgate da esfera pública como instrumento da cidadania; Reorientação dos mecanismos de controle para os resultados, o que significa evoluir de uma lógica local baseada tão somente no controle da legalidade e do cumprimento do rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos; Flexibilização administrativa que permite a instituições e pessoas alcançarem seus objetivos. Não se trata de outorgar a autonomia pela autonomia, mas sim a necessária para o alcance dos resultados; Controle social, o que quer dizer desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximos da ação; Valorização do Servidor que representa, na verdade, a âncora do processo de construção coletiva de um novo paradigma, orientado para o cidadão e realizado pelo conjunto de servidores de forma participativa” (MARINI FERREIRA, 1996, p. 19- 20).

Portanto, o modelo solicita uma gestão arrojada de recursos humanos, na medida em que os servidores, para desenvolverem suas atividades, precisam compreender a organização como um todo, sua missão e ainda, situar-se nesse contexto, desenvolvendo competências, antes nem imagináveis no serviço público devido à inércia do modelo burocrático, para atender às solicitações com autonomia e poder de tomada de decisão.

A capacitação de quadros é uma estratégia do modelo gerencial na busca de instituições públicas mais eficientes e eficazes. Em 1995, com o ingresso da reforma administrativa na agenda do governo brasileiro, Bresser Pereira, difundiu as propostas da reforma gerencial solicitando, para isso, a participação da Enap para subsidiar a formulação e a difusão de um novo perfil do Estado brasileiro, através do desenvolvimento de uma política de valorização de servidores, por meio de sua capacitação permanente.

À Enap é proposto, então, o desafio de se dedicar à questão mais ampla da gestão governamental e das políticas públicas. Quando de sua criação no Governo Sarney, tinha como objetivo original possibilitar a formação inicial de uma elite de mérito no “núcleo duro” da administração pública brasileira. Esse núcleo duro compreende os setores de formulação, planejamento, gestão de orçamento e controle e gestão da macroeconomia.

Desse modo, além de deter o monopólio do recrutamento dessas carreiras (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analistas de Orçamento, Técnicos do Tesouro e Analistas de Finanças e Controle) e de promover a formação para a carreira inicial do Estado, a Enap, dentro da perspectiva de uma Administração Pública Gerencial, passa a adotar o conceito de “educação continuada”, aplicando-o na capacitação de diversos níveis de servidores da administração pública – administrativos, gerentes operacionais e intermediários. Com isso, a capacitação, a partir de 1995, passa a ter um caráter permanente, intensificando o treinamento dos servidores, não apenas em Brasília, na sede da Enap, através de sua programação de Cursos Regulares mas, também, a partir de

1996, no âmbito de outras unidades da federação, através do Programa de Parcerias. Idealizado para descentralizar e difundir os cursos de capacitação e de desenvolvimento gerencial promovidos pela Enap, o programa tem como objetivo a formação continuada de servidores públicos da esfera federal localizados fora de Brasília, aqui entendidos como veículos de transformação social.

Nesses programas, a Enap assume, através de seus cursos, a orientação de preparação para a mudança requerida na Reforma Administrativa do Estado Brasileiro. Propõe-se, então, estimular o fortalecimento de uma consciência profissional voltada para a melhoria do desempenho dos gestores e agentes públicos que atuam na formulação, condução e implementação das políticas públicas, visando respostas efetivas no atendimento às demandas sociais. Esse programa focaliza o desenvolvimento de competências por parte dos servidores públicos, reconhecendo que a esfera pública não se limita ao Estado, inclui também a sociedade civil que realiza ações de natureza pública. A partir de 2000, a Enap implementa também os Programas de Desenvolvimento Gerencial e os Programas de Especialização e Atualização Profissional.

Esse movimento massivo de capacitação resultou, no período de 1995 a 2002, em um aumento expressivo nos registros dos servidores treinados, tendo em vista que nesse período foram capacitados mais de 132 mil servidores, 90 mil a mais do que o período de 1981 a 1994. Esse aumento foi possibilitado por uma visão diferente que foi dada à capacitação no setor público³.

A nova política de capacitação passou a valorizar os cursos de atualização de curta

³ “tradicionalmente, a capacitação era vista como um requisito para a promoção na carreira; com a agenda da reforma pós-95, a capacitação passou a ser considerada tanto de interesse do servidor como da instituição. Esta nova visão permitiu quebrar o imobilismo anterior, em que as pressões corporativas buscavam antes a criação de novas carreiras estruturadas do que a capacitação como atualização permanente”. (Pacheco, 2002, p. 95).

duração na formação profissional do servidor⁴. A política de capacitação de recursos humanos adotada no governo FHC foi conduzida à luz da lógica da estabilização econômica e do ajuste fiscal⁵.

A Reforma Administrativa que, a partir de 1995, deu novos rumos à Enap, constitui-se em um programa nacional de modernização administrativa, através da tentativa planejada de alterar mecanismos de funcionamento de certas instituições para melhorar sua *performance*. Entretanto, a ENAP enfrenta algumas dificuldades para atingir seus objetivos, tendo em vista o que Rezende (2002) em seus estudos diagnosticou como causas para que essas reformas geralmente falhem: os diferentes atores estratégicos nela envolvidos não estão dispostos a cooperar para a realização de seus dois macros objetivos – ajuste fiscal (*cost less*) e mudança institucional (*work better*). Rezende explica que, para o ajuste fiscal, o Mare conseguiu apoio externo desses atores, entretanto, para a mudança institucional não obteve o mesmo êxito, pois nem todos estão interessados na melhoria de performance das instituições, uma vez que a baixa performance possibilita poder e incentivos para alguns desses atores, que seriam difíceis de obter com a melhoria da *performance* das instituições. Então, explica o autor:

Diante dessa estrutura de incentivos, os atores estratégicos entendem a mudança institucional como uma ameaça, já que produziria uma ruptura com os seus benefícios associados à reduzida *performance*. Contudo, o ajuste fiscal, por deixar intacta as “regras do jogo”, quase sempre não visa alterar de modo substancial a lógica e a organização de controle, as estruturas de poder e as estruturas e mecanismos de *accountability* no aparelho do Estado. (REZENDE, 2002, p. 136).

Foi essa conquista diferenciada de apoios para os dois macros objetivos da Reforma que levou o Mare a ser extinto e, na seqüência, a transformação, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, da política de Reforma do Estado.

⁴ A preferência por cursos de formação, inclusive especializações e mestrados, tinha por base uma falta de clareza do âmbito e especificidade da capacitação profissional – voltada ao trabalho, à solução de problemas; a visão anterior era mais acadêmica, tendendo a não diferenciar os conteúdos e métodos da formação universitária e da capacitação profissional” (Pacheco, 2002, p. 95).

⁵ Essa política “...conciliar as restrições fiscais com a condução da mudança do perfil e da qualificação dos recursos humanos” (Pacheco, 2002, p. 96).

Esse novo contexto fez a Enap redirecionar a política de capacitação para os servidores públicos adicionando à sua programação de Cursos Regulares, realizada em Brasília e em outras capitais, os Programas de Desenvolvimento de Gerentes e Servidores e de Especialização em Políticas Públicas, com o objetivo de entrar em sintonia com o novo modelo de gestão adotado pelo governo – gestão por programas, a partir do PPA 2000-2003 que propõe a integração entre planejamento, orçamento e gestão.

Esse novo modelo se revelou como uma estratégia para colocar em evidência os gestores resistentes às mudanças e que insistiam em não cooperar para a modernização da administração pública, uma vez que possibilitou reconhecer os atores das ações e controlar o nível de *accountability* desses gestores e servidores, responsabilizados por um determinado programa, assegurando a transparência de suas ações e os resultados no uso da máquina governamental e dos recursos públicos.

Até o final de 2002 a Enap continuou realizando suas atividades de formação profissional ancorada nos princípios de “educação continuada” e atenta com as necessidades de realinhamento de suas ações de acordo com as estratégias traçadas pelo Governo Federal.

Em 2003, com o Governo Lula, a Enap reedita sua linha de atuação na área de capacitação e traça o plano de “desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas” (FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2003, p. 3). Então, passa a se preocupar em investir o servidor público de ferramentas que possibilitem a modernização do serviço público, não através da adoção de um ou outro modelo gerencial, mas na perspectiva da formulação e implementação de políticas públicas que a sociedade necessita e valoriza.

2.4 SITUANDO A FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO NO PROGRAMA DE PARCERIAS

A Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), instituição vinculada ao Ministério da Educação, foi fundada em 1949 pelo antropólogo e sociólogo Gilberto Freyre. Vem, há mais de cinco décadas, dedicando-se aos estudos e pesquisas na área das Ciências Sociais com o objetivo de cumprir a sua missão de “Produzir, acumular e difundir conhecimentos; resgatar e preservar a memória; e promover atividades científicas e culturais, visando à compreensão e ao desenvolvimento da sociedade brasileira, prioritariamente a do Norte e do Nordeste do país” (FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 2003). Ao longo de sua trajetória acumulou conhecimentos que, articulados com as experiências desenvolvidas nas áreas de documentação, cultura e pesquisa sociais, resultaram em um grande acervo voltado para o desenvolvimento dessas regiões.

Entretanto, a Fundaj não restringiu sua área de atuação a pesquisas sociais e atendeu com as mudanças do mundo moderno, procurou diversificar seu campo de atuação, focando mais suas intervenções na sociedade visando o enfrentamento de problemas historicamente reconhecidos, especialmente na Região Nordeste, como os da pobreza, exclusão e desigualdades sociais.

Esses temas levaram os gestores públicos a procurar as soluções mais viáveis e adequadas, buscando formular políticas públicas coesas com os recursos cada vez mais escassos. Isso, no entanto, se constitui um desafio, que demanda uma visão gerencial pública empreendedora, estratégica, em que a formulação dessas políticas sejam tomadas à luz das mudanças do ambiente externo, ajustando essas decisões às demandas que ainda não foram satisfeitas, às novas demandas e à projeção de ações que irradiem qualidade de vida.

Esse modelo de gestão empreendedora no serviço público ganha nova dimensão, pois relaciona-se à qualidade da gestão pública, em que os gestores terão que desenvolver, ao máximo possível, a sua capacidade de identificar problemas e de tomar decisões, atendendo não só às demandas sociais imediatas, mas também empreendendo ações relacionadas ao conjunto de demandas que, não são básicas e imediatas, mas que fazem parte do contexto de qualidade de vida de uma sociedade. Kliksberg (1993) desenha o perfil do gerente novo: Esse gestor deverá desenvolver capacidades para gerenciar complexidades, construir organizações flexíveis, mobilizar as potencialidades de participação, formular estratégias, gerenciar com pessoas, ser negociador e solucionador de conflitos. Esse tipo de gestor interage o tempo todo com seu ambiente interno e externo, captando opiniões, por entender que realidades complexas e diferentes precisam de um leque largo de informações, com vistas a maximizar o sucesso das decisões, ou seja, identifica questões estratégicas e cria uma rede de relações para viabilizar a execução das tarefas e, conseqüentemente, alcançar os objetivos. Dessa maneira, procura dar ao processo decisório uma margem de segurança e de atendimento efetivo às demandas sociais.

Nesse sentido, e sintonizada com a Reforma do Aparelho do Estado, proposta em 1995, pelo então Ministro do Mare, Bresser Pereira, a Fundaj criou, em 1998, a Escola de Governo e Políticas Públicas para atuar na capacitação dos quadros das organizações governamentais e não governamentais das regiões Norte e Nordeste, visando a utilização e desenvolvimento de tecnologias gerenciais que aumentem a eficácia, a qualidade e a produtividade dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Dessa forma, procurou contribuir, no âmbito da esfera pública, para o desenvolvimento de uma consciência profissional voltada para o atendimento dos cidadãos e aberta ao controle de seus resultados, fomentando uma prática gerencial transparente.

Os Programas de Capacitação, que a instituição já vinha desenvolvendo, tinham como eixo de estudo as temáticas da Escola - Gestão Pública e Cidadania - O Estado voltado para o cidadão - O cidadão consciente, com participação ativa . A Escola de Governo tornou-se, então, um centro nucleador e irradiador dessas idéias, promovendo debates permanentes sobre essas temáticas, através da realização de capacitações, treinamentos, seminários e formação profissional direcionada para o setor público e o terceiro setor, o que aliás, lhe conferiu o diferencial em relação às outras instituições de ensino, pois os cursos de administração existentes no Estado, à época de sua fundação, eram voltados para a área empresarial e não focavam esse público-alvo.

Esse movimento de capacitação possibilitou o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do conhecimento da realidade social, requeridas para uma forma de atuação mais eficaz e efetiva, sintonizada com a missão da Escola que é a de "Contribuir para a profissionalização do servidor público e para a melhoria dos níveis de desempenho da gestão e das políticas públicas nas Regiões Norte e Nordeste" (FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 2002, p. 76).

A Escola assume o desafio de criar condições para a reflexão e o debate , com vistas à construção e à reconstrução de referenciais que possibilitem o fortalecimento de uma prática focada em resultados, que privilegia não os meios para execução das políticas públicas, como fazia o modelo burocrático weberiano de administração, mas o atendimento efetivo das demandas sociais.

É dentro desse contexto que a Escola aposta em um tipo de educação, que não é a acadêmica, e sim aquela que se constrói no cotidiano, através da troca de experiências e da sistematização do conhecimento científico, articulando teoria e prática.

Adota, então, a exemplo da Enap, o termo Educação Continuada, tomando como base o conhecimento científico e a experiência na construção de novas práticas, para o

enfrentamento da realidade de forma criativa e determinada, fortalecendo a capacidade de decisão das instituições nos processos de mudanças exigidos pela sociedade. Nesse contexto, profissionais constroem, guiados pelo conhecimento e pela articulação da teoria e prática, projetos organizacionais e pessoais voltados para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, comprometida em dar resposta a problemas que estão muito arraigados no contexto da história do país, como os de exclusão e desigualdades sociais.

Dentro dessa perspectiva, a Escola de Governo adota uma proposta pedagógica que articula os princípios que estão associados ao pensamento de Chantraine - Dernailly (1992) - "o da transmissão de saberes, de saber fazer". É ancorada nessa proposta dialética que a Escola de Governo e Políticas Públicas desenvolve suas atividades em cima de um plano de ação que converge para um processo de educação continuada.

A Escola de Governo passou, então, a adotar em seus programas de capacitação a educação continuada, integrando teoria e prática na grade curricular de seus programas, com a finalidade de oferecer capacitações que articulem os conhecimentos adquiridos com a prática profissional, não permitindo, dessa forma, dissociar a teoria da prática.

Em 1996, estando a Escola de Governo e Políticas Públicas, àquela época Instituto de Desenvolvimento Científico e Cultural, consciente de seu papel de contribuir para a implantação do processo de Reforma do Estado e da Administração Pública, foi convidada pela Enap para integrar o elenco de instituições parceiras selecionadas para subsidiá-la na execução do Programa de Qualificação Profissional no Setor Público Federal. Este programa, que visa ao desenvolvimento da educação continuada no Setor Público, constitui-se, para a Fundaj, em mais uma alternativa de firmar a missão institucional da Escola de Governo.

Essa parceria permitiu, no período de 1996 a 1999, ampliar o espaço de atuação da Escola de Governo, através da expansão do programa nas cidades de João Pessoa, Campina Grande, Maceió, Aracaju e Manaus. Para atuar no âmbito regional, a Fundaj firmou Termo

de Cooperação Técnica com instituições públicas federais das mencionadas cidades: João Pessoa e Campina Grande - Universidade Federal da Paraíba e Delegacia Regional da Receita Federal; Maceió - Universidade Federal de Alagoas; Aracaju - Delegacia Federal de Agricultura. Em Manaus realizou o programa atendendo a instituições estaduais e federais, através da articulação com o seu Instituto de Estudos sobre a Amazônia que, àquela época, integrava o organograma da Fundaj.

Esses Termos de Cooperação Técnica, no entanto, provocaram algumas distorções em relação à proposta inicial do programa, pois privilegiava a participação dessas instituições, uma vez que detinham o maior número de vagas, tendo em vista que arcavam com as despesas de diárias e passagens dos coordenadores e docentes e forneciam equipamentos e espaço físico para a realização dos cursos, levando o programa a uma direção contrária de sua proposta inicial de democratizar a participação das instituições públicas federais, ofertando vagas de modo proporcional. Esse fato, fez com que a Fundaj, em conjunto com a Enap, revisse essa estratégia de atuação, voltando a realizar o programa exclusivamente no Recife, continuando a atender na cidade aos servidores, tanto do interior do Estado de Pernambuco, como de outras localidades das regiões Norte e Nordeste.

Com o papel de entidade executora do programa, a Escola de Governo não tratou essa condição como limitadora de sua atuação: "admitindo-se sugestões de modificações desde que discutidas e acordadas pelos partícipes" (FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1996), mas considerou-a instrumento necessário para manter a unidade dos cursos e do programa como um todo.

A sua autonomia pode ser percebida nas diferentes fases de processamento do programa, como por exemplo, no processo de indicação e seleção de docentes, designando aqueles que, sem perder o foco na proposta original dos cursos, conseguem envolvê-los de

características próprias da região. Para isso, quando necessário, a prática docente foi subsidiada com materiais complementares.

A seleção dos cursos e a definição do quantitativo de turmas é realizada, também, com base em alguns critérios estabelecidas pela Fundaj, tais como: correlação com os objetivos da Escola de Governo, manifestação de demandas institucionais locais, carga horária, disponibilidade e habilidade dos docentes, capacidade operacional da equipe e disponibilidade de espaço físico.

O processo de divulgação do programa, no Recife, foi outra fase do programa em que a Fundaj procedeu de forma singular, em relação às instituições parceiras. Além de enviar às instituições públicas federais da Região Metropolitana do Recife fax e e-mail explicativos sobre o programa, realizava reuniões anuais com as instituições participantes em anos anteriores, bem como com novas instituições interessadas, para uma explanação do programa e do papel da Fundaj. Na ocasião eram apresentados, também, os resultados do programa no ano anterior e realizado o processo de negociação de vagas por instituição para o ano corrente enfatizando, nesse momento, a necessidade de se articular os conteúdos dos cursos com a função e área de atuação do servidor participante, visando um maior aproveitamento e aplicabilidade dos conteúdos estudados no contexto do trabalho.

A avaliação é outra etapa em que a Fundaj atua de forma diferenciada das instituições parceiras, não se limitando apenas à aplicação dos questionários de avaliação encaminhados pela Enap, pois entende que é necessário realizar uma escuta dos participantes no que diz respeito aos pontos fortes e às limitações dos cursos. Dessa forma, utilizando os questionários e registrando as observações realizadas pelos participantes, a Fundaj conseguiu obter informações mais qualitativas para subsidiar a tomada de decisão quando do realinhamento de algum aspecto do programa, especialmente no que diz respeito a sua execução.

Cabe, então, à Fundação Joaquim Nabuco, através da Escola de Governo e Políticas Públicas, o papel de coordenadora local do programa, articulando as diferentes fases do processo de implementação dos cursos, tendo sempre como fio condutor de suas ações o estudo das temáticas - Gestão Pública e Cidadania.

A Fundaj se tornou, através da Escola de Governo e Políticas Públicas, um reconhecido centro de profissionalização do servidor público na Região Nordeste, sendo considerada por muitas instituições-clientes do Programa de Parcerias, única via de acesso a programas de capacitação para profissionalização dos seus quadros, o que a colocou em uma posição relevante no contexto de modernização das instituições públicas, com vistas à construção de uma administração pública mais ágil, eficiente, transparente e voltada para os interesses dos cidadãos.

2.5 POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS E O MARCO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

A história do Brasil, marcada pela herança colonialista transportada ao nosso país pela Coroa Portuguesa, revela esses traços também na formação de seu aparelho estatal. O primeiro grande empreendimento capitalista, a produção de cana-de-açúcar, estava sujeito à concessão do Estado que privilegiava grupos restritos. Como esse empreendimento dependia da concessão do Estado e a sua comercialização na Europa foi mantida como privilégio da Coroa, fazia-se necessário a construção de um aparelho estatal burocrático para realizar as ações demandadas dessas funções do Estado. As pessoas contratadas para trabalhar na burocracia estatal ficaram conhecidas como os "filhos da folha", pois dependiam do salário que recebiam do Estado para sobreviverem.

2.5.1 A República Velha (1889 - 1930): Federalismo nos Estados Brasileiros

No período compreendido como da República Velha - transição da Monarquia para a República - houve a ascensão de grupos agro-exportadores cafeeiros ao poder que, aliados a outras oligarquias regionais, instituiu a "política dos governadores". Esse pacto derruba o Estado centralizador herdado do Império e introduz mudanças profundas nos arranjos políticos e institucionais, através da introdução do federalismo no Estado brasileiro. Com isso, a partir da Constituição de 1891, os estados brasileiros conquistaram a autonomia política e administrativa, através da criação de seus próprios governos, câmaras legislativas e constituições. A Igreja e o Estado também se separaram e a Constituição demarcou os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Essa política do federalismo da Constituição de 1891, que foi marcada pelo enfraquecimento da União e municípios e, conseqüentemente, pelo fortalecimento dos Estados, resultou em uma política oligárquica, ancorada na troca de favores políticos e administrativos entre as diferentes esferas governamentais, prevalecendo, nessa relação, a vontade dos coronéis - chefe políticos regionais – que, através do controle dos "currais eleitorais", barganhavam esses favores.

O poder conferido aos coronéis , através do controle do voto, possibilitava-lhes exercerem poder sobre a política e a administração dos municípios. Em muitos casos, devido à fragilidade da União, os coronéis acabaram exercendo para a população o papel do Estado, através de sua intervenção direta na ordem pública, bem como na distribuição de favores. Esse poder se revelava na indicação de juizes, delegados, professores e outros funcionários públicos que dependiam da aprovação do governador em cada Estado.

Com esse cenário percebe-se, claramente, que as práticas clientelistas e o coronelismo marcaram a República Velha. O Estado passa de uma instituição colonial para uma

administração patrimonialista - o Estado é uma extensão de interesses privados. Os servidores ingressavam no serviço público por indicação e o sistema de carreira era inexistente no serviço público, sendo a corrupção e o nepotismo inerentes a esse tipo de Administração Patrimonialista, que excluía a maioria da população dos benefícios do serviço público, voltando-se para o auto-atendimento de suas próprias necessidades. Nesse período praticamente não se registrou nenhum movimento de reforma no âmbito administrativo da administração pública federal, apenas reestruturações de ministérios devido ao federalismo.

2.5.2 A Era de Vargas (1930 - 1945) : A criação do Dasp

O período que vai do início da década de 30 até a metade da década de 40, conhecido como a "Era Vargas" marcou o início de um grande movimento de reforma em busca da modernização do Estado brasileiro, através da implantação da administração pública profissional calcada na racionalidade funcional e independência política partidária. Nesse período, o governo promoveu também a ampliação do espaço da indústria na economia nacional.

Concomitantemente a esse processo, o Estado centralizava cada vez mais no poder executivo o controle das políticas públicas brasileiras, que culminou em 1937 com o golpe do Estado Novo. Devido à onda de centralização e de tendências reformistas, Vargas iniciou o processo de reforma administrativa, em 1933, sob a orientação do embaixador Maurício Nabuco, que propôs, inspirado no modelo britânico, a implementação das diretrizes de definição de critérios para ingresso no serviço público, o desenvolvimento de carreira e o estabelecimento de regras de promoção baseada no mérito.

Na seqüência, em 1934, o país conheceu uma nova Constituição que rompeu com o federalismo da República Velha, pois tinha um caráter municipalista revelado através das

eleições para prefeitos e vereadores, da legislação sobre receitas municipais e da organização dos serviços públicos locais.

Entretanto, com o período da ditadura Vargas (1937-1945), a experiência municipalista sofreu constrangimentos. Vargas outorgou ao país uma nova Constituição, em 1937, que fechou o Congresso Nacional e as Câmaras Legislativas Estaduais, passando a governar por decreto, formalizando assim uma ditadura centralizada política e administrativamente no governo federal. Os Estados e municípios eram governados por interventores e prefeitos, respectivamente, nomeados diretamente por Vargas, que passaram a ser considerados instâncias administrativas do governo federal.

Esse modelo de gestão, pautado no controle, levou o governo Vargas a realizar ações voltadas para a modernização da administração pública. A reforma administrativa iniciada em 1933 por Maurício Nabuco ganhou nova dimensão no Estado Novo, pois foi nesse período, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), em 1937, efetivamente implementado em 1938, que a reforma teve início. Inicialmente o Dasp tinha como objetivo implementar e supervisionar padrões de racionalidade administrativa, formar os administradores do primeiro escalão do governo e de fixar o orçamento nacional, ou seja, tinha função eminentemente técnica, inspirada no modelo norte-americano de profissionalização do setor público, através de critérios rígidos de admissão de pessoal e, baseada nos princípios weberianos de racionalidade, impessoalidade e eficiência.

Entretanto, seu caráter apolítico foi logo derrubado e o Dasp tornou-se uma espécie de agência política central do Estado, devido à ausência de partidos políticos num regime ditatorial comprometido com a modernização do país. Esse fato desviou o Dasp de seus objetivos originais remetendo-o ao controle do sistema administrativo nacional e elevando-o à categoria de ministério, com um arcabouço institucional extenso, revelado através da criação

dos Departamentos Estaduais de Serviço Público em todos os estados - os "daspinhos". Os daspinhos tinham a função de "legislativos estaduais" e de supervisor dos interventores.

Essa mudança de foco impossibilitou o Dasp de cumprir seu objetivo inicial de ser uma agência modernizadora apolítica e de ser um instrumento eficaz de controle do Estado, pois sofreu pressões clientelistas que limitaram seu escopo de atuação na reforma. Além disso, só os altos escalões da administração pública seguiram as novas normas estabelecidas pelo Dasp de ingresso no setor público, tornando-se uma burocracia conhecida no mundo devido ao seu alto grau de profissionalização. Para os escalões de níveis intermediários e, especialmente, operacionais, que tratavam diretamente com a população, não foram adotadas os mesmos critérios rígidos, o que favoreceu e possibilitou a prática clientelista de recrutamento de pessoal, através de indicação e, a manipulação populista dos recursos públicos.

Então, caracterizou-se nesse período um padrão díspare na burocracia brasileira, onde seu *staff* é conhecido por sua competência, eficiência e responsabilização e os servidores que atuam na ponta, na implementação das políticas públicas, como ineficientes, associados ao nepotismo do Estado brasileiro e a padrões extremamente baixos de performance profissional.

2.5.3 A República Populista e a criação de uma "Administração Paralela" (1945 - 1964)

O período correspondente a Era Vargas (1930-1945) foi de grande importância para a administração pública brasileira, pois além instituir, em 1939, através de decreto-lei, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis que foi substituído por um novo Estatuto em 1952 e que vigorou até 1990, percebeu-se algumas conseqüências positivas⁶.

⁶ Entre elas podemos citar: "a melhoria na qualidade dos servidores públicos, a institucionalização – após pouco mais de 100 anos de vida independente – da função orçamentária e a simplificação, padronização e racionalização do material adquirido". (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 8).

Em 1945, com a queda da ditadura Vargas, há um retorno da democracia no país, pois a Constituição Liberal de 1946 retoma a proposta de fortalecimento dos municípios, deixados pela Constituição de 1934, através do sistema de tributos partilhados. Os municípios passam a ter participação em três impostos da receita federal e nos impostos municipais. Essa Constituição promove o fortalecimento do papel da União e dos municípios.

Paralelamente, os governos de Linhares e Dutra (1946 a 1950) trataram de enfraquecer o Dasp, deixando a este apenas a função de manter as tabelas de cargos e outros assuntos de pouca importância. O controle executivo sobre o corpo de funcionários foi transferido, através de decreto, para os Ministérios. Dutra encaminhou proposta de lei para transferir, também, o controle do orçamento federal do Dasp para o Ministério da Fazenda, que mesmo sem obter êxito em sua aprovação, utilizou a estratégia de ignorá-lo. Além disso, proibiu a agência de realizar concurso público sob o pretexto da falta de recursos, instituindo uma política de contratação sem concurso público, o que abriu mais espaço em seu governo para a prática clientelista de contratação de pessoal.

Ainda no seu governo abandonou o nacionalismo econômico da Era Vargas e realizou a abertura do país para investimentos estrangeiros, provocando constrangimentos no desenvolvimento da indústria nacional.

Percebemos, então que a queda da ditadura Vargas não produziu muito impacto no embate às práticas clientelistas e não possibilitou a modernização da administração pública como um todo, pois com a ausência de concursos, os partidos políticos "lançavam mão" do Estado para obter sucesso eleitoral, através da indicação de pessoas da classe média e dos menos privilegiados para ocupar cargos públicos, sendo nomeados para fornecer serviços públicos de atendimento ao cidadão. Com isso a máquina governamental inchou e se tornou ainda mais ineficiente, devido às baixas qualificação e remuneração dos servidores, o

que levou a uma gradativa deterioração dos seus serviços e ao descrédito da sua capacidade de atender às demandas sociais.

Essa situação se perpetuou nos governos posteriores, ficando distantes dessas práticas clientelistas apenas os altos escalões da burocracia e das grandes empresas estatais (criadas durante o segundo governo Vargas, no início da década de 50). Nesse segmento da administração pública onde esses servidores atuaram foi percebida uma melhoria na gestão da "coisa pública" e na ética profissional, tendo em vista que esses servidores se constituíram o núcleo estratégico do Estado, com participação efetiva no projeto nacional de desenvolvimento. A esses servidores era concedido um *status* especial que Weber considerava essencial ao bom funcionamento de uma burocracia, pois pregava o insulamento burocrático como estratégia de êxito para esse modelo. Entretanto, segundo Evans (1993), essa estratégia impede esses servidores de exercerem uma "autonomia inserida", que sugere uma combinação dialética entre insulamento burocrático e a inserção na estrutura social circundante. Refere-se ao processo onde o Estado interage com os diversos atores envolvidos e interessados em uma política – os *stakeholders* – e baseia-se na idéia de que a burocracia é permeável, capaz de fazer articulação social.

Com a volta de Vargas, o Dasp recuperou um pouco o seu prestígio, voltando a realizar os concursos públicos no intuito de resgatar o sistema de mérito, realizando também um sistemático plano de cargos e salários. Impregnadas pelas práticas clientelistas, essas ações não livraram a administração pública brasileira dos males desse modelo, pois permeava em seu interior um excesso ou má distribuição de pessoal, absenteísmo, ocupação simultânea de dois cargos por uma mesma pessoa, atividades paralelas e baixa produtividade.

Em 1956, com o governo de Juscelino Kubischek de Oliveira (JK), o país foi tomado por um espírito dinâmico e empreendedor que culminou com a fundação de Brasília,

internacionalização da economia, adoção de uma política econômica modernizadora e a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Essas transformações exigiram do Estado uma maior agilidade. Para responder as demandas advindas do plano de metas para o desenvolvimento econômico, o governo JK montou uma "administração paralela" aos órgãos que já faziam parte do aparelho estatal, pois além dos mesmos terem perdido a capacidade operacional, esta era uma forma de atender à barganha político-partidária. Então, estrategicamente, JK deixou a estrutura da administração pública tradicional atender aos interesses político-eleitorais e criou uma "administração paralela" com condições de atender de forma eficiente às novas demandas, distantes das práticas político-partidárias, fomentando mais uma vez o clientelismo no Estado brasileiro.

Novamente cria-se no interior da burocracia brasileira uma situação díspare: O governo constitui um corpo forte de servidores aptos a projetar e implementar um plano de desenvolvimento de grandes proporções e, concomitantemente, relega os serviços públicos prestados aos cidadãos, pela burocracia tradicional, uma condição inferior, reforçando ainda mais os baixos padrões de *performance* dos servidores que atuam nesse segmento. Então, no primeiro grupo percebe-se a ordem legal definida nos padrões weberianos de administração e, no segundo grupo, a ordem funcional resultado de uma política clientelista (CAMPOS; JARDIM; KNAUSS, [s.d.]).

O resultado dessa política de viabilização do modelo de modernização do país, através da criação de uma "administração paralela", foi o de uma Administração Pública Burocrática com fortes traços de Administração Patrimonialista, revelando-se para o servidor público um processo de achatamento salarial e desmoralização da categoria, devido a falta de seriedade na condução do sistema de mérito e a deterioração do serviço público.

Na década de 60 o país é marcado pelo Golpe Militar de 1964, pelo início da fase do "milagre econômico"(1968-1973) e pela primeira tentativa de reforma gerencial no Brasil - Decreto Lei 200, de 1967.

Jânio Quadros (1961) levantou a bandeira de combater a corrupção e varrer toda a sujeira da administração brasileira, mas apesar de combater a ineficiência da burocracia, pouco avançou no processo de moralização do serviço público.

O governo de João Goulart - (1961-1964) foi caracterizado por práticas nacionalistas e reformistas. Foi criada a Comissão Amaral Peixoto com o objetivo de definir novas diretrizes para essa reforma administrativa. Realizou um quantitativo considerável de diagnósticos e anteprojetos de lei. Jango não implantou as novas diretrizes da reforma, mas essas serviram de subsídio para o governo posterior. O golpe militar retirou do Congresso os projetos de lei que estavam em tramitação, entre eles, Projeto de Lei 3.563/53, que reorganizava a administração federal e o Projeto 1.853/56, que estabelecia plano de cargos e funções para o funcionalismo civil (BANDEIRA, 1977, p. 38 - 39).

2.5.4 Os Governos da Ditadura (1964-1985)

O período compreendido entre 1964 a 1985 ficou conhecido como o da Ditadura Militar. O Governo Castelo Branco (1964-1967) iniciou esse regime, sendo favorável aos interesses do capitalismo norte-americano. Formulou os Atos Institucionais (AI) 1, 2 e 3, que decretou o fim das eleições diretas para governadores e prefeitos que seriam indicados pelo presidente e governadores, respectivamente. Instituiu, também, o AI 4 que conferia mais poder ao governo central para elaborar a nova Constituição de 1967 que tinha como objetivo fortalecer o poder do Presidente e enfraquecer os poderes Legislativo e Judiciário, promovendo uma grande concentração de competências e recursos tributários e, limitando a autonomia dos

municípios e estados, tornando-os novamente dependentes da União. Esse Estado centralizador político-financeiramente e autoritário contribuiu para elevar os índices de desigualdades sociais no país.

No período de 1967 a 1969, no governo de Costa e Silva, foi decretado o AI 5 que conferiu superpoder ao Presidente. No campo da reforma administrativa foi registrado, no regime militar, a primeira tentativa de reforma gerencial no país, através do decreto-lei 200 de 1967, baseado nos estudos da Comissão Amaral Peixoto e na inspiração de Hélio Beltrão. Esse decreto tinha como objetivo superar a rigidez burocrática, transferindo a produção de bens e serviços para autarquias e fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista. Instituíam-se como princípios a racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento descentralizados e o controle de resultados, princípios sintonizados com o modelo gerencial de administração. Além disso objetivava também acabar com as práticas clientelistas no serviço público montado pelos partidos políticos do regime do anterior, impedindo o acesso aos cofres públicos e o ingresso no quadro do funcionalismo público.

Entretanto, os resultados esperados por essa reforma não foram plenamente atingidos, pois se, por um lado, conseguiu imprimir eficácia ao governo, por outro, seu projeto de modernização e agilização da máquina pública, através do crescimento da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e etc) , que permitia a contratação de empregados sem concurso público, favoreceu práticas patrimonialistas e fisiológicas. A Constituição de 1967, em seu art. 77, concedeu estabilidade a todos servidores que tivessem pelo menos 5 anos de serviço público (repetindo assim dispositivo já mencionado da Constituição de 1946) e, através do art. 104, essa nova Constituição passou a permitir a contratação via CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) para o serviço público. Sorj (2001) faz uma referência à articulação do Estado com os empresários da iniciativa privada, no período autoritário. Essa articulação foi pautada em uma negociação de apoios mútuos,

proteção, favoritismo e acesso privilegiado à informação, assegurando a impunidade e promovendo o enriquecimento fácil e a manipulação ilícita dos cofres públicos.

O Estado deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras do alto escalão da burocracia. O núcleo estratégico foi enfraquecido indevidamente, através da estratégia oportunista do regime militar que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível, selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar escalões superiores da administração de empresas estatais, levando a reforma ao fracasso, pois foi desviada de seus princípios originais de contornar a rigidez das estruturas da administração direta e introduzir o modelo gerencial no âmbito estatal (MARTINS, 1995).

A década de 70 é marcada pela crise do petróleo, pela inserção do meio-ambiente na agenda do governo brasileiro, pela redemocratização e pluripartidarismo e por movimentos populares em favor dos direitos sociais, liberdade e igualdades políticas.

No período do governo Médici (1969 – 1971) houve um aumento da inflação e da dívida externa, culminando na crise econômica e, na seqüência, na crise política do regime militar, com a extinção do AI 5 e dos demais atos institucionais. Verifica-se o desenvolvimento do setor de infra-estrutura (energia, transportes, telecomunicações) e a instalação de bens e serviços de capital, bem como expansão das indústrias de bens de produção. Com o governo Geisel (1974-1979) iniciou o processo de abertura democrática no país.

Com relação à administração pública brasileira no regime militar, especialmente, na década de 70, percebe-se a ocorrência de eventos que vão caracterizar o período e a política de recursos humanos.

... a partir de meados da década de 70 houve uma significativa proliferação de plano de cargos específicos de autarquias em regimes especial e fundações, que, em grande parte, achavam-se subordinadas, originalmente, às regras básicas ditadas pela administração direta por meio do órgão central do Sistema de Pessoal Civil. Até 1985, foram criadas 104 tabelas especiais e emergenciais, abrangendo quase 100.000 empregados regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas, contratados sem a exigência do concurso público e com níveis salariais superiores aos do Plano de

Classificação de Cargos - PCC, estabelecido pela Lei n. 5.645, de 1970. (Aluísio Alves, “Administração Pública Federal - Uma Nova Política de Recursos Humanos” *apud* SANTOS, 1997, p. 41).

Dessa forma, as empresas estatais e do setor produtivo, passaram a adotar práticas e padrões típicos do setor privado, com regras especiais para o recrutamento e treinamento de pessoal qualificado, faixas salariais, fundos de pensão e benefícios adicionais, tudo livremente estabelecido por cada empresa, sem controle do Estado. Esta medida, além de gerar um relacionamento conflitante entre as esferas direta e indireta em busca do aumento de sua autonomia, favoreceu o desenvolvimento de práticas corporativas pelos administradores das estatais. Com isso, fica evidente a existência de dois tipos de servidores, tendo em vista a existência de duas esferas públicas diferentes: de um lado, o burocrata da administração direta mal pago, de baixa qualificação, com visão estreita e desmotivado e, de outro, o burocrata ascendente, o executivo do setor paraestatal, muito mais preparado tecnicamente, com uma cultura gerencial.

O resultado desse cenário foi a criação de “ilhas de excelência” que sobreviveram tanto na administração direta, como nas empresas públicas, nas autarquias ou nas fundações e que, em alguns órgãos, conseguiram melhorar a capacidade de seu quadro funcional, estabelecer planos de carreiras e salários e incentivos à produtividade.

No início dos anos 80, o Brasil era a oitava potência industrial do mundo, entretanto essa década foi marcada pelo endividamento do país, pela interrupção da trajetória de crescimento econômico, acarretando o aumento da pobreza e da desigualdade e pela crise do *Welfare State* e tendências neoliberal. No final dessa década, devido a esse contexto no qual não só o Brasil estava inserido, mas também os países desenvolvidos, começa a se repensar no mundo o Estado, surgindo então a “terceira onda” de reflexão sobre o papel do Estado. Evans (1993) caracteriza essa “terceira onda” de pensamento do Estado, reconhecendo a importância da capacidade de ação do Estado, não apenas focado no sentido de policiamento e defesa dos

direitos privados, mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja estável e efetiva. Indubitavelmente, com a “terceira onda”, se caracteriza uma rejeição ao pensamento não só da “primeira onda”, onde o Estado é o instrumento de desenvolvimento, mas também a idéia do Estado Mínimo, limitado à defesa e proteção dos direitos individuais, pessoais e propriedades, bem como a execução de contratos privados voluntariamente negociados.

No Brasil, o governo Figueiredo (1979-1985) marca o início da volta a democracia.

2.5.5 O Período da Democratização e a Modernização da Administração Pública (1985 - 1994)

No período que compreende ao governo Sarney (1985-1990) podemos observar os seguintes acontecimentos no Brasil: Transição Democrática (eleições indiretas para presidente), primeira eleição presidencial pelo voto direto – após 29 anos de ditadura, promulgação da Constituição de 1988, novo ajuste e reforma financeira (Plano Cruzado e Plano Cruzado II), crise fiscal e do aparelho do Estado e hiperinflação.

No governo Sarney houve uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Foi adotada uma prática da administração patrimonialista que ao invés de priorizar o ajuste fiscal e a reforma, retoma uma política populista, clientelista e patrimonialista, sob a égide de uma coalizão conservadora no Congresso (Centrão). Esse fato gerou um clima na Assembléia Constituinte de desconfiança generalizada na administração pública e, face à inoperância do setor público era necessário mais burocracia. Foi quando, em 1988, uma nova Constituição foi promulgada e com ela a volta dos ideais burocráticos para freiar essas práticas que gradativamente cooptavam o Estado. A Constituição de 1988 se revelou como um instrumento de reação ao clientelismo, uma atitude de autodefesa as altas burocracias, através dos princípios weberianos de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

O governo Sarney projetou uma reforma administrativa tendo como princípios básicos: desburocratização, transparência, descentralização, desconcentração e valorização do servidor. (CAMPOS; JARDIM; KNAUSS, [s.d., p. 25]). Para dar agilidade a essa reforma criou o Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração e, em seguida, a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa que apresentou três eixos para a reforma: racionalização de estruturas administrativas, formulação de políticas de recursos humanos e contenção de gastos públicos, que tinham como objetivo fortalecer a administração direta, já que havia uma concentração de quadros qualificados na administração indireta.

Entretanto, esse processo de reforma administrativa sofreu constrangimentos devido a vários fatores, dentre eles a implementação do Plano Cruzado, a falta de apoio político pelo executivo e o início dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte que aguardava as definições constitucionais para implantar novas medidas.

Com relação à política de educação continuada para a administração pública, até 1980, praticamente era inexistente, pois não havia uma definição quanto à natureza dos programas de formação e treinamento, tendo em vista as necessidades globais e as especificidades da administração pública. Também havia uma dificuldade de estabelecer as relações de complementaridade entre esses programas objetivando à implantação de um programa de educação continuada.

Em 1980, com a criação da Funcep – organização de estatuto privado sem fins lucrativos, financiada pelo Governo Federal e vinculada a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, se tem um órgão dedicado ao treinamento de servidores públicos federais de níveis operacional e intermediário. Em 1986, cria-se no interior da Funcep, com *status* de diretoria, a Enap com o objetivo de formar, aperfeiçoar e profissionalizar o servidor público de nível superior, visando a modernização do setor público. Em 1988, com a Constituição, a profissionalização do setor público sofre

modificações. Essas modificações foram entendidas como um retrocesso a profissionalização do setor público, uma vez que retorna a agenda dos anos 30, quando da primeira tentativa de instalação de uma burocracia profissional e permanente no Brasil, pois os constituintes e a sociedade acreditavam que a reforma iniciada em 30 não havia sido completamente instaurada e decidiram completar a reforma burocrática antes de pensar em modelos gerenciais que contemplem a modernização do serviço público. Esse pensamento revela uma incapacidade de ver o novo, pois interessava mais a burocracia defender-se de acusações que considerava injustas.

Com a Constituição de 1988, os servidores públicos conquistaram uma série de benefícios, a estabilidade rígida para os servidores com mais de 5 anos na função foi estendida a cerca de 500 mil funcionários que haviam sido contratados para fundações e autarquias sem concurso público, além de isonomia salarial e aposentadoria integral para os servidores públicos após 35 anos de serviço para homens e 30 para mulheres. Pacheco (2002) comenta que essas medidas, no entanto, geraram uma série de contratempos para a eficácia da administração pública, uma vez que no caso da isonomia salarial dificultou a definição de um plano de carreiras e a introdução de critério de produtividade para a administração pública e, no caso das novas regras de aposentadoria, possibilitou a saída mais cedo da administração pública de servidores mais experientes e aumentou demasiadamente as despesas com o quadro de inativos. Além disso, o concurso público foi transformado em uma única via pela qual se poderia ingressar no serviço público e pela qual o servidor conquistaria a estabilidade.

Então a Constituição de 1988 que se propôs a ser um veículo promotor da modernização do serviço público, terminou se revelando em um instrumento de “engessamento” da máquina governamental, uma vez que desmontou toda a sua mobilidade e flexibilidade. Evans (1993) enfatiza que, devido à insistência das características patrimonialistas no perfil do Estado brasileiro e a complexa estrutura de sua elite, a problemática da inserção do Estado na

sociedade se agravou mais ainda, impedindo a efetivação de uma gestão calcada nos princípios da “autonomia inserida”, possibilitando apenas uma interação parcial com os diferentes atores envolvidos em uma política ou nela interessados. Entretanto, essa Constituição ficou conhecida pela sua atuação democrática, tendo em vista a sua ação descentralizadora no que diz respeito à redistribuição da arrecadação tributária com os Estados e os municípios, fortalecendo os níveis menos abrangentes do governo. Ainda que esse fato não tenha se constituído em um elemento de consolidação da democracia, esse caráter federalista da Constituição já representa um avanço considerável.

Mundialmente a década de 90 é marcada pelo processo de globalização e pela crise fiscal. No Brasil, o Plano Real de estabilização da economia põe fim à ciranda inflacionária.

O governo Collor (1990-1992) implanta o Plano Collor para conter o processo inflacionário e se insere no contexto de modernização do Estado, priorizando o ajuste fiscal, promovendo a liberalização comercial e a privatização. Inicia seu governo com uma reforma administrativa do aparelho do Estado que visava o “resgate de eficiência e dignidade do serviço público” e a “adequação das estruturas da máquina estatal às funções exigidas ao Estado para retomada ao desenvolvimento econômico”. Do ponto de vista administrativo, essa reforma resultou na demissão ou dispensa de 112 mil funcionários públicos, entre celetistas não-estáveis, ocupantes de cargos comissionados e de funções de assessoramento superior; além disso 45 mil servidores optaram por se aposentar (SANTOS, 1997, p. 48-49). Collor ainda tentou alterar, através da Proposta de Emenda Constitucional nº 59, o regime de estabilidade do servidor público, ficando estáveis após dois anos de exercício efetivo apenas os servidores nomeados para as “atividades típicas do Estado”: segurança, diplomacia, advocacia e defensorias públicas, controle interno e externo, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos.

Como essa reforma não tinha uma proposta definida, as intervenções realizadas culminaram em uma maior desorganização do setor público, o que se revelou não em uma estratégia de modernização do serviço público, mas sim de desmonte. Além disso, como deu ênfase excessiva à mudança de estruturas administrativas, a política de recursos foi colocada em segundo plano. Adotou uma postura autoritária e de confronto com os servidores públicos.

Concomitantemente a esses acontecimentos houve a transformação da Funcep em fundação pública, passando a ser chamada de Enap – Escola Nacional de Administração Pública, com a missão de preparar quadros de nível superior, tomando como modelo a ENA. Essa nova missão da Enap gerou uma dicotomia entre formação (de quadros de alto nível) e treinamento ou capacitação (de servidores menos qualificados), levando ao mesmo tempo ao desprestígio das atividades de capacitação e ao imobilismo institucional, uma vez que o governo deixou, na primeira metade da década de 90, de realizar concursos públicos, o que frustrou a nova missão nobre da Enap. Esse fato levou a uma desmotivação geral de seu quadro funcional e, conseqüentemente, a disseminação de um clima organizacional desfavorável.

Como a Enap dava às atividades de capacitação importância reduzida, os números de treinamento reduziram-se a níveis poucos expressivos: 340 em 1990 e 747 em 1991, quando a média era de 2.000 treinamentos/ano. Esse período também foi caracterizado pela falta de estabilidade dos quadros superiores e baixa remuneração.

Com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco, seu vice-presidente, assume a Presidência da República. No governo Itamar Franco (1992-1994) a inflação alta persistia, sendo verificado altas taxas de concentração de renda, desemprego e agravamento do problema da fome. No âmbito da administração pública é sentida uma crise devido à baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle de políticas públicas.

Para acabar com a inflação e estabilizar a economia, o governo Itamar implantou o Plano Real. Como a agenda política desse governo não inseriu ações voltadas para a reforma administrativa, a política de recursos humanos, no que diz respeito à profissionalização, através de programas de capacitação e de formulação de um plano de carreiras e salários, não foi contemplada. O governo apenas adotou políticas salariais generosas na tentativa de conseguir o apoio do funcionalismo público.

2.5.6 A Nova Reforma da Administração Pública Brasileira no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002)

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o cenário brasileiro é marcado pelo desafio de manter o estabelecimento da ordem econômica, através do Plano Real. Fiori (2001), destaca a estratégia desse governo, que adota um populatismo dirigido à conquista do apoio da classe média e de todos os setores que potencialmente poderiam ser beneficiados com a abertura comercial e a sobrevalorização cambial.

A reforma administrativa pública brasileira entra na agenda do Estado com o intuito de superar os modelos burocrático e patrimonialista de atuação, substituindo-os por uma administração pública gerencial. Então esse modelo surge como alternativa para fazer frente aos principais problemas da Administração Pública Burocrática, que de um lado é marcado por uma profunda cultura burocrática e, por outro pela existência ainda de práticas patrimonialistas. Esse modelo visa não apenas superar esses problemas, mas também assegurar ao Aparelho do Estado aumento de eficiência e de qualidade aos serviços prestados aos cidadãos, visando a eficácia e a efetividade do setor público.

Para viabilizar essa reforma, o governo transforma a SAF (Secretaria da Administração Federal) em um novo ministério - o Mare, que assume o papel de coordenador da reforma administrativa do Estado brasileiro. Para cumprir sua missão de desenhar políticas para a

reforma do Estado, a reforma administrativa, a modernização da gestão e a promoção da qualidade do serviço público, o Mare elabora o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, onde afirma a necessidade do ajuste fiscal para o êxito dessa reforma.

No âmbito do funcionalismo público, esse ajuste fiscal previa a exoneração de funcionários por excesso de quadros, teto remuneratório para servidores e modificação do sistema de aposentadorias. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado prevê, ainda, a estabilidade apenas para os servidores públicos pertencentes ao núcleo estratégico e as atividades exclusivas do Estado.

Para ganhar a adesão dos servidores no processo de transformação da administração pública burocrática e gerencial, o governo vinculou a Enap ao Mare, delegando a missão de difundir as novas proposições para a reforma do setor público, sensibilizando os servidores, através de cursos, sobre a necessidade da reforma administrativa e da implementação dos princípios da Administração Gerencial no Setor Público Federal. Então, os cursos eram ministrados com o objetivo de orientar e preparar para as mudanças. A Enap instituiu um Programa de Educação Continuada para capacitação dos diversos segmentos do funcionalismo público federal das áreas administrativa, para gerentes operacionais e intermediários.

Além disso, a reforma promoveu a volta de concursos públicos, com vistas a fortalecer o núcleo estratégico do Estado. Com isso a Enap retoma as suas atividades originais de formação inicial de carreiras, preparando Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analistas em Planejamento e Orçamento, também com o sentido de tornar esses novos servidores “agentes de mudança”. Ao lado dos cursos de capacitação e formação, desenvolve pesquisas aplicadas à gestão pública, adotando o mesmo foco para publicações e para a biblioteca que se especializou na referida temática.

Com a fusão do Mare e do Ministério de Planejamento e Gestão (MPG), foi criado o MPOG, adotando uma ação integradora entre planejamento, orçamento e gestão, formulando para tanto o Plano Plurianual, o PPA 2000-2003.

Com a reeleição de FHC, em 1999, o governo direciona seu foco para pobreza e nas metas internacionais de desenvolvimento, reafirmando o Plano Real como estratégia para a estabilidade econômica.

Ancorado no PPA 2000-2003, onde estrutura as atividades do governo em programas – definição de 380 programas, o governo propõe à administração pública uma gestão por programas com o objetivo de assegurar transparência e responsabilização gerencial. Dentro dessa nova perspectiva, a Enap, vinculada ao MPOG, implementa o “Programa de Desenvolvimento de Gerentes e Servidores Públicos”, visando apoiar os dirigentes e gerentes estratégicos dos 380 programas. Instituí-se, então, uma política de qualificação profissional voltada para o conjunto das instituições públicas federais, conforme meta estabelecida nos programas do PPA, com vistas a produzir os resultados desenhados nos programas.

No âmbito da profissionalização do servidor público, no sentido da capacitação técnica, o governo procurou, através da Enap, fortalecer os diferentes segmentos do funcionalismo público, desenvolvendo, de forma intensiva, programas de educação continuada, de especialização em políticas públicas e de desenvolvimento gerencial que instrumentalizou os servidores para desenvolverem o seu trabalho com mais segurança e assertividade, elevando, em muitos casos, a *performance* da qualidade dos serviços prestados à sociedade, ainda que sob um discurso pautado no modelo gerencial, que muito tem a ajustar-se à realidade do setor público e, que por isso mesmo, não se mostrou plenamente exitoso, mas que contribuiu para a reflexão da ineficácia do modelo burocrático, orientado para o atendimento da cúpula administrativa, o que impossibilita tornar o exercício da cidadania algo concreto e comum, possível de ser realizado no cotidiano dos cidadãos brasileiros.

A política de remuneração dos servidores públicos federais, no governo FHC, foi totalmente redirecionada. A partir da Constituição de 1988 a prática de reajuste salarial no setor público era baseada no aumento linear para todos os níveis de servidores, o que gerou uma série de distorções entre os níveis de remuneração praticado no setor privado e no setor público. Em 1995, com o objetivo de minimizar essas distorções, o governo iniciou uma política de remuneração com aumentos de salários diferenciados. O setor público em relação ao setor privado remunerava melhor os cargos de menor qualificação e, de forma inferior, os cargos mais qualificados. Dessa forma, o governo fez uma revisão salarial nas áreas consideradas essenciais ao Estado, tomando como parâmetro o setor privado.

Essa política de remuneração foi vista pelos sindicatos como favorável apenas os servidores que tiveram suas carreiras reestruturadas, ou seja, os servidores pertencentes ao núcleo estratégico do Estado. O restante dos servidores públicos federais, que é a maioria e que não pertencem a essas carreiras, foram integrados ao Plano Geral de Classificação de Cargos, para o qual o governo criou gratificações: a GDATA e a FCT. A Gratificação de Desempenho de Atividades Técnico-Administrativas – GDATA seria atribuída de acordo com o desempenho individual do servidor e institucional de seu órgão e as Funções Comissionadas Técnicas – FCT, através da avaliação e recompensa do desempenho técnico. Entretanto, essa política foi rejeitada pelo conjunto de servidores que proclamavam a mídia a ausência de reajuste salarial durante 7 anos.

O governo insistiu uma política diferenciada de reajuste salarial tendo em vista o ajuste fiscal, pois com essa política procurou-se manter e atrair, através de novos concursos, pessoal mais qualificado para as carreiras de Estado e, para o quadro menos qualificado realizou três programas de demissão voluntária, mas que não se obteve expressiva adesão dos servidores.

O governo FHC também atacou o sistema de aposentadoria tentando realizar uma reforma do sistema previdenciário do serviço público por ser considerada de grande

importância para ajuste fiscal. Além disso, procurou com a reforma gerencial flexibilizar a estabilidade do servidor que poderia ser demitido não apenas por falta grave, mas também por desempenho insatisfatório e por excesso de despesa com pessoal. Essas inovações, especialmente no sistema de aposentadorias, levou muitos servidores que tinham tempo de serviço a se aposentarem de forma prematura, com vistas a assegurar os direitos garantidos pela Constituição de 1988.

Essas duas frentes de governo, de subsídio ao processo de ajuste fiscal, não conseguiram muitos avanços, pois quando da tentativa de implementar lei para aumentar alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores ativos e cobrar alíquotas dos inativos, e ainda, a elaboração de projeto de lei que disciplinava a perda de cargo do servidor estável através de avaliação de desempenho, o Supremo Tribunal Federal sempre questionou e bloqueou essas ações.

O governo FHC trabalhou na perspectiva de profissionalização do serviço público, tanto no sentido de capacitação, que teve seu projeto consolidado por decreto que instituiu a Política Nacional de Capacitação (PNC), quanto no sentido de remuneração, com política de ajustes diferenciadas. Essas ações sempre foram orientadas à luz do ajuste fiscal. Entretanto, esse decreto do PNC, que visava introduzir a noção de públicos-alvos prioritários a serem capacitados e temas prioritários, além de tornar público os resultados comparativos entre os gastos com capacitação e o atendimento, não alcançou os resultados esperados devida a burocratização de sua implementação.

FHC referiu-se a gestão de recursos humanos da seguinte forma:

A revisão dos conceitos de gestão de recursos humanos deve ser feita em sintonia com os princípios da responsabilidade fiscal e do equilíbrio de contas públicas. É preciso inovar e, simultaneamente, administrar o passivo existente nessa área, de forma a fazê-lo convergir para mudança. As mudanças realizadas nos últimos sete anos pautaram-se por esses princípios (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2002, p. 512).

As reformas administrativas sempre têm como “pano de fundo” um redirecionamento da política de recursos, pois as mudanças só são efetivas quando os servidores estão motivados e envolvidos com os novos propósitos do governo. A renovação do compromisso do servidor para com a sociedade é o guindaste que eleva a qualidade dos serviços por eles prestados e o que torna possível um serviço público mais eficiente e eficaz, voltado para as necessidades do conjunto da sociedade. Pensar em reforma sem pensar na profissionalização do servidor, tanto no sentido técnico, da capacitação, como no aspecto de formulação de um plano de carreiras e salários, é incorrer em um erro que poderá alimentar, cada vez mais, práticas patrimonialista no serviço público, uma vez que servidor mal remunerado e desmotivado é alvo fácil de ser cooptado pelos segmentos corruptos do Estado e do mercado, que alimentam seu poder através de práticas clientelistas.

3 DISCUSSÃO TEÓRICA

Neste capítulo é apresentada uma parte da literatura que trata da temática avaliação de políticas públicas com o objetivo de fornecer uma discussão teórica à pesquisa aqui desenvolvida e dar maior respaldo às conclusões apresentadas ao término deste estudo.

Para facilitar a leitura e compreensão do leitor, este capítulo está dividido, em três assuntos maiores: Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais, Tipos de Avaliação e Conceitos Básicos para Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais, todos com ênfase para o cenário das políticas públicas.

No primeiro momento, ao abordar a temática avaliação no âmbito do setor público, tenta-se apresentar sua importância, como instrumento que possibilita conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar as ações, com vistas ao aperfeiçoamento e realinhamento dos programas de governos, nos quais as políticas públicas são materializadas.

Em seguida, faz-se uma abordagem no que diz respeito às estratégias metodológicas que vêm sendo utilizadas como base para orientar os estudos e análises de programas públicos, destacando-se os tipos de avaliação mais comumente usados para avaliar políticas públicas. Destaque é dado à avaliação de processos e de resultados.

Finalmente, é dada ênfase aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Eles foram incorporados na discussão teórica devido à sua importância nos estudos de avaliação de políticas públicas, tendo em vista sua relação direta com processos, resultados e impacto.

3.1 A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

A avaliação de um modo geral tem sido definida como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e atividades. Nesse sentido, a avaliação se revela como um importante mecanismo de gestão, uma vez que

fornece informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas, pois possibilita conhecer o que está acontecendo e atuar sobre os fatos de forma a realizar ajustes necessários, economizando-se dessa forma tempo e recursos, o que eleva a credibilidade das ações públicas.

Entretanto, apesar de ser indiscutível a necessidade de avaliação, no âmbito do setor público brasileiro essa prática ainda é muito incipiente, especialmente quando focaliza a avaliação de desempenho e de resultados de uma instituição pública ou de um programa governamental, no qual a política pública se materializa.

Grande parte das metodologias, além de ser construídas caso a caso, se limitam à aferição de impacto quantitativo, objetivo e imediato dos projetos, fornecendo dessa forma informações que pouco subsidiam a análise dos resultados de uma política pública, empreendida através de programas. Portanto, o método quantitativo é mais adequado para ações em que os objetivos imediatos têm grande visibilidade, ou seja, são facilmente identificáveis, e quantificáveis.

Para avaliar políticas públicas é necessário saber se o caminho traçado está sendo seguido e se o resultado da ação concreta está sendo alcançado. Todo programa tem objetivo, meta física, orçamento, equipe, entre outros componentes. Esses componentes precisam ser avaliados, na medida em que contribuem para a consecução dos resultados, mas a ação concreta também. O desenho operacional está compatível com os objetivos traçados? A estratégia adotada é adequada? Essas, entre muitas outras, são indagações que os gestores devem fazer sempre com vistas ao aperfeiçoamento dos programas.

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

A avaliação de políticas públicas não é simplesmente um instrumento de aperfeiçoamento ou de redirecionamento dos programas empreendidos pelo governo, mas, e especialmente, uma ferramenta capaz de prestar contas à sociedade das ações governamentais. Nessa perspectiva envolve o diálogo público - controle social - na sua dinâmica, pois a qualidade dos programas só aumenta quando a participação dos usuários é intensificada e efetivamente acontece.

Apesar de ainda ser muito recente as experiências que envolvem a participação dos cidadãos no processos de avaliação das ações do governo, é reconhecida a necessidade de incorporação desses atores no processo, tendo em vista a consolidação do controle social, pois é o cidadão que avalia se a ação que o governo programou corresponde, de fato, à expectativa do que deveria ser realizado.

3.1.1 A avaliação nos diferentes ciclos da política: formulação, implementação e resultados

A concepção atual de uma política pública perpassa as fases de formulação, implementação, resultados e impactos, constituindo o *policy cycle* (NEPP, 1999).

A formulação compreende a fase na qual se define a estratégia geral de uma dada política pública (objetivos, metas, recursos, entre outros), ou seja, é a fase do desenho de um programa. Na visão clássica do *policy cycle*, a formulação é desenvolvida por uma autoridade, ou por um conjunto de autoridades que expressam suas escolhas, preferências que podem divergir daquela que a sociedade considera relevante. O conceito de formulação na visão clássica demonstra seu caráter insulado, pois impõe superioridade excessiva em relação as outras fases do *policy cycle*, remetendo a questionamentos quanto a práticas clientelistas e corporativas. Nesta visão, a implementação e seus efeitos não são considerados como instrumentos retroalimentadores das políticas públicas.

A visão do *policy cycle*, não como um processo simples e linear (NEPP, 1999) permite algum avanço em relação à visão clássica, por considerar a importância da implementação no processo de retroalimentação das políticas públicas, entretanto continua a dar ênfase maior a formulação, em detrimento da implementação, tendo em vista que é tida como uma fase em que praticamente não existem problemas, pois assume-se que:

- diagnóstico que informa a formulação de políticas está essencialmente correto;
- formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas;
- formulador dispõe de um modelo casual verdadeiro. (NEPP, 1999, p. 4).

Entretanto, a supremacia dada à formulação torna a análise muito limitada, uma vez que considera problemas de implementação simples “desvios de rota” e não, contradição de objetivos entre formuladores e implementadores, que requer negociação, barganha. Portanto, a implementação, que é inicialmente é vista como a fase em que simplesmente se coloca em prática os objetivos e metas traçados pelos formuladores, passa também a tomar decisões, a definir quais as estratégias que serão adotadas para atingir os objetivos propostos no desenho dos programas ou os objetivos por ela priorizados ou formulados.

Nessa perspectiva o *policy cycle* não pode ser concebido como um processo simples e linear, mas sim como um processo dinâmico, que não tem ponto de partida ou de chegada definidos, e que envolve não só formuladores e implementadores, mas também os *stakeholders* – pessoas envolvidas numa política ou nela interessadas. Dessa forma, “a implementação é entendida como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas.” (NEPP, 1999, p. 6).

Portanto, é de fundamental importância considerar os diferentes ciclos que compõem uma política pública – formulação, implementação e resultados e impactos – e ter a avaliação presente em cada um deles. Além disso, é fundamental, também, perceber a importância da avaliação valendo-se do pressuposto básico que Lubambo e Araújo (2003, p. 2) assinalaram:

“A *natureza cíclica* da condução de um programa ou política – formulação, implementação e avaliação, na qual a avaliação expressa função *retroalimentadora* de *complementaridade* do processo”.

A partir dessas considerações, fica evidenciada a importância de se avaliar políticas públicas em todas as suas fases, pois o somatório desses resultados é que vai dar sentido ao redirecionamento dos programas. Lubambo e Araújo (2003, p. 4) faz uma síntese acerca das especificidades da avaliação nas diferentes fases do ciclo da política:

A focalização na *formulação* responde à preocupação de identificar a adequabilidade das ações/estratégias às demandas existentes. A avaliação de *implementação* permite compreender e analisar aspectos diversos da dinâmica institucional e organizacional, no tocante ao funcionamento do programa, incluindo sua formulação. Por sua vez, a avaliação dos *resultados e impactos* objetiva compreender e analisar o que se obteve com o programa, inclusive na sua implementação.

A avaliação estando presente em todo o ciclo da política se revela em um instrumento poderoso de redirecionamento, ou mesmo de substituição de um programa governamental e não simplesmente em mero instrumento de correção de rotas.

3.1.2 Por que os programas não são implementados de acordo com seu desenho original?

As necessidades de avaliação em políticas públicas estão, em geral, associadas aos problemas que são verificados no processo de implementação de seus programa, pois dificilmente esses programas atingem os objetivos e metas propostos e, mais ainda, dificilmente são implementados de acordo com seu desenho original e com as estratégias traçadas por seus formuladores.

Com isso não quero dizer que a avaliação de um programa só deve ser realizada quando este apresenta problemas, mesmo porque qualquer programa, inclusive aqueles considerados exitosos, possuem etapas ou processos passíveis de aperfeiçoamento ou mesmo de ampliação,

tendo em vista sua natureza cíclica - formulação, implementação e resultados - que o torna um processo dinâmico e inacabado, sujeito à complementaridade ou à renovação.

No contexto brasileiro, dois fatores exercem grande influência no processo de implementação de políticas públicas: o federalismo e a democracia. Os estados e, principalmente, os municípios passaram, com a Constituição de 1988, a exercerem funções de gestão de políticas públicas, por adesão a algum programa proposto por um nível mais abrangente de governo, por iniciativa própria ou por imposição da Constituição. São responsáveis pela alocação dos recursos públicos diretamente arrecadados nos próprios municípios ou por aqueles transferidos pelo União ou estados, bem como pela execução das políticas públicas, o que coloca em evidência a capacidade institucional das unidades fisicamente descentralizadas, uma vez que há uma desconcentração da execução dos serviços públicos prestados à sociedade (ARRETCHE, 1999a).

A autonomia fiscal e política dos estados e municípios permitem aos mesmos assumirem a gestão de políticas públicas sob o princípio da adesão. Portanto, as esferas de governo interessadas em descentralizar a execução de políticas devem, segundo Arretche, desenhar estratégias de indução que incentive-os para tal compromisso. Nesta perspectiva, cria-se o espaço para negociação e barganha que promove o redesenho dos objetivos e metodologias dos programas, ou seja, uma nova versão é dada ao programa, diferente, logicamente, da originalmente desenhado por seus formuladores.

Com o federalismo os executores de políticas públicas ficaram mais próximos dos beneficiários dessas políticas. A proximidade desses atores influencia, como será discutido mais adiante, sobremaneira no processo de implementação dos programas governamentais. Uma democracia só é efetiva quando há articulação entre os diferentes atores envolvidos numa política, pois essa interação possibilita, cada vez mais, o exercício da cidadania, através do controle social.

Federalismo e democracia são, então, fatores muito relevantes para compreensão do desenvolvimento das políticas públicas brasileiras, tanto no que diz respeito a sua fase de formulação - onde são reveladas as opções políticas, como na de implementação - onde são reveladas as opções estratégicas. Aqui é importante ressaltar que o ambiente onde as políticas públicas são implementadas é muito dinâmico, sujeito a uma série de interferências, que muitas vezes a antevisão de seus formuladores não consegue diagnosticar e que ocorre mesmo quando alheios à vontade de seus implementadores.

A seguir serão apresentadas, segundo relatório do NEPP (1999), algumas razões que explicam o porque da distância entre formulação e implementação:

- a) falta de informações quanto aos objetivos do programa - Muitas vezes as agências formuladoras não informam aos implementadores os objetivos efetivos do programa, o que pode levá-los “a eleger uma outra referência para a implementação - seus próprios objetivos ou objetivos dos *stakeholders*” (NEPP, 1999, p. 15);
- b) discordância das prioridades estabelecidas nos objetivo do programa - neste caso, os implementadores conhecem os objetivos do programa, mas discordam dos mesmos e elegem “suas próprias prioridades (burocráticas, de sua clientela, ou ainda de grupos de interesses) como sua referência de atuação” (NEPP, 1999, p. 15);
- c) razões adversas - nesta situação, os implementadores conhecem e concordam com os objetivos do programa, mas devido “a impedimentos associados à capacidade fiscal e administrativa das agências implementadoras até compromissos e lealdades de ordem política” (NEPP, 1999, p. 15), impossibilita-os de realizar os objetivos traçados pelos formuladores;
- d) imprevisibilidade - “Problemas não previstos no momento da formulação podem levar os implementadores a promover adaptação ao desenho original, com vistas a garantir que os objetivos de um dado programa sejam realizados” (NEPP, 1999, p. 15).

Além disso, informam Rossi e Freeman (1993, p. 28):

Recursos, prioridades e a influência relativa dos agentes encarregados da implementação freqüentemente mudam.

Os interesses e a influência dos *stakeholders* de um dado programa podem mudar entre o momento da formulação e o da implementação. Alterando de modo significativo (ou mais ou menos) sua disposição para colaborar no momento em que o programa é colocado em prática.

As divergências criadas entre planejamento e execução acontecem devido aos vários fatores acima expostos, mas encontram suas causas, especialmente, na falta de relacionamento entre formuladores (autoridade central), implementadores e *stakeholders*, sendo esta uma das principais causas que motiva os implementadores a mudar as políticas formuladas. Analiticamente, a falta de capacidade institucional associada à falta de diálogo na esfera pública, com vistas a negociação de interesses divergentes, promovendo a co-responsabilidade na formulação, implementação e controle das políticas públicas, podem levar a uma crise de governabilidade, na medida em que as políticas públicas não foram legitimadas pelos atores que nela estão envolvidos, o que sem dúvida compromete o grau de adesão e coesão em torno das ações públicas e, conseqüentemente sua implementação de acordo com seu desenho original.

3.2 TIPOS DE AVALIAÇÃO

A literatura sobre esse assunto é bastante vasta e aqui não se pretende esgotar uma temática de tamanha complexidade. A proposta é a de focalizar os tipos de avaliações que respondem bem aos problemas de formulação e implementação de políticas públicas e programas governamentais, oferecendo subsídios efetivos para a tomada de decisão. É reconhecido que grande parte dos problemas encontrados se situam na fase de implementação de um programa ou projeto, quando são reveladas as necessidades de ajustes, aperfeiçoamento

e mesmo de substituição do programa. Entretanto, é também um consenso que esses problemas têm conexão direta com as demais fases que compõem a política, por ser ela um ciclo, que produz *feed-back* e retroalimenta as demais fases, e não um sistema linear de via única. Portanto, a opção de estudo adotada, além de focar a variável tempo, o momento em que se realiza a avaliação, focaliza também, o funcionamento e o resultado do programa.

Sendo assim distinguem-se quatro tipos de avaliação, de um modo geral⁷: Avaliação *ex-ante*, Avaliação *ex-post* ou Somativa, Avaliação Formativa ou de Processo e Monitoramento. A seguir serão apresentadas cada uma delas, separadamente.

3.2.1 Avaliação *ex-ante*

Refere-se a avaliação que é realizada antes do início do projeto, ou seja, trata-se de uma avaliação que procura medir a viabilidade do programa a ser implementado, no que diz respeito a sua relação “custo-benefício”. Geralmente é muito utilizada por órgãos financiadores de projetos e pode ter como objetivo a identificação de prioridades e metas. Entretanto, Lubambo e Araújo (2003) mencionam que nem sempre essa relação pode ser restringida à viabilidade econômica-financeira, uma vez que a viabilidade política e institucional, bem como as expectativas dos beneficiários da ação, devem ser consideradas e incorporadas nessa “conta”.

A avaliação *ex-ante*, portanto, procurar orientar sobre a realização de um dado programa, no que diz respeito a sua formulação e desenvolvimento, através do estudo de seus objetivos, dos beneficiários e suas necessidades e do seu campo de atuação.

A avaliação *ex-ante*, portanto, tem um caráter pró-ativo, na medida em que procura fornecer aos *policy makers* de uma política cenários possíveis, com sua cadeia de causas e

⁷ Lubambo e Araújo (2003) citam em seu trabalho.

efeitos, quando da implementação de um programa. Esses cenários envolvem os aspectos políticos, institucionais, econômicos e sociais que estão contidos no contexto onde o programa é executado. Desta forma, propõe-se a ser um instrumento que permite escolher a melhor opção estratégica, como destaca Cohen e Franco (1993, p. 16): “..., a avaliação *ex-ante* permite escolher a melhor opção dos programas e projetos nos quais se concretizam as políticas”.

3.2.2 Focada nos resultados = avaliação *ex-post* ou somativa

Esta categoria de avaliação investiga em que medida o programa atinge os resultados esperados pelos formuladores. Entretanto, essa análise de resultados pode ser agrupada em duas modalidades: resultados esperados e resultados não-esperados. Referem-se, respectivamente, aos efeitos gerados e efeitos não-antecipados pelo programa no plano de implementação.

Os resultados esperados dizem respeito aqueles em que os formuladores expressam e esperam atingir com a implementação do programa, ou seja, são antecipadamente desenhados quando da concepção de uma política. Os resultados não-esperados, que aqui denominam-se como os efeitos não-antecipados, por considerar esta terminologia mais apropriada, são aqueles que não foram previamente desenhados, mas que ocorrem quando da implementação de um programa.

Quando a variável “resultados”, independentemente de sua modalidade, ganha centralidade no processo de avaliação, é prudente reputar algumas indagações, que são tidas como essenciais:

- a) que tipos de serviços ou benefícios os beneficiários do programa estão recebendo?
- b) em que medida os serviços ou benefícios realmente recebidos pelos beneficiários do programa estão de acordo as intenções originais dos formuladores?
- c) Os beneficiários estão satisfeitos com os resultados atingidos pelo programa?
- d) os

resultados atingidos são compatíveis com os resultados esperados? e) como e porque os programas implementados geram resultados não esperados? (NEPP, 1999, p. 43).

Neste categoria, onde os resultados de um programa ou política são focalizados, a avaliação assume um caráter somativo. Essa modalidade de avaliação que se realiza ao final da fase de implementação ou após a conclusão de um programa. Consiste no exame e análise de objetivos, impactos e resultados. Focaliza a relação entre processo, resultados e impacto, comparando os diferentes programas, o que possibilita escolher o mais adequado e viável para atingir as metas no prazo pretendido. Constitui-se, portanto, um importante instrumento de avaliação, uma vez que subsidia os *policy makers* a decidirem pela manutenção e/ou reformulação do desenho original de um programa.

O objetivo principal da avaliação Somativa é o de analisar sobre a efetividade de um programa, compreendendo em que medida o mesmo atingiu os resultados esperados.

Como na fase de implementação de um programa é comum o aparecimento dos efeitos não-antecipados, numa avaliação de natureza Somativa é prudente considerar, então, os dois tipos de efeitos, os gerados e os não-antecipados, já estudados no início dessa discussão. Lubambo e Araújo (2003, p. 5 - 6) sugerem técnicas e métodos para os resultados esperados e efeitos não-antecipados, considerando que para estes últimos as análises qualitativas de profundidade são mais adequadas:

a) métodos sugeridos para avaliar resultados esperados:

- entrevistas qualitativas com os beneficiários e atores institucionais;
- análise de dados qualitativos e quantitativos acerca do programa, muitos dos quais produzidos por seus próprios executores;
- análise do contexto no qual acontecem as ações examinadas;
- emprego de indicadores destinados à mensuração de variáveis selecionadas, a serem comparadas ao desempenho final.

b) métodos sugeridos para avaliar efeitos não antecipados:

- entrevistas qualitativas com beneficiários ou atores institucionais, com vistas a avaliar: (a) que tipos resultados não esperados o programa teria provocado durante a sua implementação; (b) em que medida estes resultados ocorrem e impedem o programa de gerar os resultados que dele se esperam; e como estes resultados não esperados incidem sobre os beneficiários do programa.

Além dessa modalidade de avaliação de resultado, que guarda no seu interior os resultados esperados e efeitos não-antecipados, o relatório do NEPP (1999), focaliza, também, a análise dos impactos gerados por um programa. Apesar de parecerem conceitos bem próximos, avaliação de impactos e avaliação de resultados guardam suas especificidades. A primeira, visa aferir os resultados intermediários (o como, porque, e em que intensidade, resultados esperados e efeitos não antecipados ocorrem quando da implementação de um programa). A segunda, visa aferir os resultados finais, ou seja, procura compreender os reflexos da intervenção do programa, após um determinado período de sua implementação.

Desta forma, a avaliação de impacto diz respeito à efetividade de uma política pública, pois possibilita verificar se os resultados obtidos junto à população-alvo são semelhantes ao que foi proposto, ou seja, se produziu os efeitos que se esperava.

3.2.3 Focada na gestão e no funcionamento do programa = avaliação formativa ou de processo

Esta categoria de avaliação procura investigar como o programa funciona (observação das etapas, mecanismos, processos e conexões), quais são as estratégias utilizadas para o

alcançe dos resultados, ou seja, procura articular os meios com os fins, estabelecendo dessa forma sua consonância ou incompatibilidade.

Para realizar uma avaliação focada no funcionamento do programa, algumas indagações revelam-se bastante relevantes: (a) O que acontece no funcionamento do programa? (b) Os resultados gerados pelo programa realmente decorrem do programa? (c) Como os resultados alcançados pelo programa estão associados a componentes específicos? (d) Quais são os pontos de estrangulamento do programa? (e) Quais são as relações institucionais necessárias para colocar o programa em funcionamento?; e, (f) Os mecanismos de operação do programa funcionam como originalmente concebido pelos formuladores?

Nesta situação, onde se procurar focar o funcionamento e a gestão do programa, a avaliação assume caráter formativo. Como este tipo de avaliação se centraliza nos processos e não os resultados, podemos concluir que é mais utilizada na fase de implementação de um programa ou política, pois focaliza os aspectos que têm relação direta com a formação do programa, enquanto está em funcionamento, portanto, é desenvolvida durante o processo de implementação da ação avaliada. Se destina, então, a fornecer informações referentes às várias etapas da implementação, à equipe que o executa, enquanto está acontecendo, possibilitando, dessa forma, realizar ajustes de procedimentos que promovam a elevação da melhoria da qualidade do programa.

Portanto, este tipo de avaliação não se preocupa com a efetividade do programa, pois focaliza seus processos e mecanismos de execução. Sua função maior é a de observar em que medida o programa está sendo implementado como planejado. Compreende em responder, entre outras, as seguintes indagações:

- a) A população-alvo está sendo atendida, conforme as metas?
- b) cronograma está sendo cumprido?

c) Os recursos estão sendo alocados com eficiência?

Então, a avaliação de processos se constitui, basicamente, em um instrumento que se preocupa em diagnosticar as possíveis falhas de um programa, no que diz respeito aos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, adequação ao público-alvo, visando o seu aperfeiçoamento, através da interferência direcionada para seus aspectos intrínsecos. Esta modalidade de avaliação tem por objetivo “fazer as coisas certas” (FARIA, 1999, p. 46).

Lubambo e Araújo (2003, p. 7) fazem referência aos instrumentais metodológicos clássicos que são utilizados tanto para a avaliação dos resultados e impactos, quanto para a análise de processos:

- Comparação antes e depois (ou análise das situações pré e pós-programa);
- Comparações com grupos de controle (ou análise entre o público contemplado e público não contemplado);
- Modelagens econométrica (ou análise de correlações possíveis entre atributos da população ou dos programas e os resultados de impacto obtidos).

3.2.4 Monitoramento

O monitoramento é um processo sistemático e periódico de análise da gestão, funcionamento e desempenho de programas e projetos. Tem como objetivo identificar desvios na execução das ações, entre o programado e o executado, diagnosticando suas causas e propondo ajustes operacionais, com vistas à adequação entre o plano e sua implementação.

As atividades de monitoramento são desenvolvidas durante a execução do programa. Entretanto, para realizar esse tipo de atividade é necessário ter conhecimento do projeto na sua fase inicial e final, bem como na sua fase de desenvolvimento, pois isto permite verificar o andamento do mesmos em relação aos seus objetivos e metas, viabilizando, se necessário, redirecionar, ou mesmo, redesenhar algumas ações que se comportaram de forma não prevista. Portanto, trata-se de um processo contínuo que retroalimenta o ciclo de ajustes de

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

Algumas características do monitoramento de projetos de desenvolvimento, que neste estudo tem especial relevância, são assinaladas:

- ... visa otimizar a realização dos objetivos do projeto e evitar efeitos negativos.
- ... facilita obter os conhecimentos que estão sendo aproveitados para redefinição e a adequação do projeto.
- ... observa elementos específicos e definidos, isto quer dizer que não trabalha com todos os aspectos do projeto.
- ... é realizado sistematicamente, com um objetivo definido.
- ... usa como instrumento de medição indicadores, que são qualitativos e/ou quantitativos. Os indicadores quantitativos podem ser interpretados de maneira qualitativa.
- ... basicamente é feito por pessoas internas, ao projeto (UNIVERSIDADE HUMBOLDT DE BERLIN, 2000, p.26).

O monitoramento é a medida da eficiência e eficácia de um programa ou projeto. Sendo assim, para monitorar é imprescindível que o problema esteja bem definido, bem como as ações estejam bem desenhadas e programadas, identificadas por indicadores claros e objetivos, possíveis de serem trabalhados. Não se pode monitorar o que não pode ser medido, demarcado, conhecido em profundidade, que possibilite o desenho de ações, ou de um conjunto de ações, que eliminem ou minimizem as causas que geram os problemas quando da implementação de programas. Portanto, os indicadores são ferramentas fundamentais para tornar possível uma ação efetiva de monitoramento. Sendo assim, quando ações são implementadas, é indispensável que sejam produzidos indicadores pertinentes que possibilitem a sua análise e avaliação. Em caso contrário, o monitoramento se constituirá um instrumento frágil que apenas acompanha e avalia os programas de forma superficial, gerando relatórios que pouco subsidiam a tomada de decisão e intervenção dos gestores de programas e projetos.

O monitoramento utiliza, geralmente, dados internos e busca analisar o cumprimento dos prazos das atividades; a quantidade, qualidade e preço dos insumos; a correspondência dos programas aos objetivos previstos. Por isso que Faria (1999, p. 44) define bem essa atividade da seguinte forma:

Trata-se de avaliar a eficiência. É o fazer certo as coisas, posto que as atividades de monitoramento permitem intervir no processo de execução, corrigindo os rumos cada vez que os desvios são detectados”. E acrescenta, “corrigir rumos” nas atividades de monitoramento, não quer dizer apenas intervir sobre os conteúdos de um programa, mas “... significa (ou pode significar) modificar cenários jurídico-administrativos, financeiros, organizacional, bem como requalificar os recursos humanos a cargo dos trabalhos (FARIA, 1999, p. 45).

3.3 CONCEITOS BÁSICOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade são comumente usados quando se fala em resultados de políticas públicas, pois procuram traduzir a avaliação do desenvolvimento e execução da política pública como um todo.

3.3.1 Eficiência

A eficiência de uma política pública refere-se à otimização dos recursos utilizados, ou seja, o melhor resultado possível com os recursos disponíveis. Isto pode ser medido, no entanto, através não só dos meios que são utilizados para o planejamento e implementação de uma dada política pública e seus objetivos mais amplos, como método, metodologia, procedimentos, mas sobretudo através da conexão com outras políticas. A articulação entre políticas permite minimizar custos e maximizar a efetividade das ações, uma vez que

integradas, evita a duplicação de gastos e de esforços, melhorando a *performance* do uso dos recursos públicos.

Para Cotta “O conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Quando ambos podem ser traduzidos em unidades monetárias, recorre-se à Análise Custo-Benefício (ACB), que, grosso modo, pretende verificar se os benefícios líquidos do projeto excedem seus custos operacionais” (COTTA, 1998, p. 114). Entretanto, a autora enfatiza a dificuldade de adequar a técnica (ACB) à maioria dos programas governamentais, uma vez que tratam de questões sociais, onde os impactos geralmente não podem ser expressos financeiramente.

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 62), “A eficiência diz respeito ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e realizado, no sentido de combinar os insumos e os implementos necessários à consecução dos resultados visados”. Então, se constitui um instrumento que trata de responder às seguintes indagações: Como as ações, inerentes à execução de uma política pública, são desenvolvidas? Quais as estratégias utilizadas (método, metodologia, procedimentos, mecanismos e instrumentos utilizados para o planejamento) para atingir os objetivos finalísticos de um programa?

Desta forma, esse conceito de eficiência que Belloni, Magalhães e Sousa (2001) tratam, tem relação direta com a avaliação do tipo formativa ou de processo, pois trata de realizar o acompanhamento de ações e tarefas, no que faz respeito ao conteúdo, método e instrumentos inerentes à execução de um programa ou projeto. Esse acompanhamento possibilita construir parâmetros de comparação, no decorrer do desenvolvimento do programa ou projeto, que viabiliza conhecer a eficiência das ações, uma vez que se são adquiridos conhecimentos sobre o processo de execução do programa, em suas diferentes fases. Sendo assim, trata-se de um conceito de extrema relevância no processo de avaliação de políticas públicas, pois possibilita compreender em que medida a otimização dos recursos públicos acontece - aqui entendidos

como os recursos financeiros, materiais e humanos, através da comparação entre metas alcançadas, recursos empregados e tempo de execução. Trata-se, basicamente de responder aos seguintes questionamentos: Quanto o programa fez? O quanto de recurso utilizou? E em quanto tempo? Os resultados obtidos revelam a eficiência (fazer mais com menos e em tempo hábil) do programa, especialmente se o mesmo for implementado mais de uma vez, pelo menos.

Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 64) faz uma síntese perfeita sobre o conceito de eficiência na avaliação de programas ou políticas públicas:

Em resumo, a eficiência, traduz-se por respostas dadas a questionamentos ou indicadores relativos a necessidades atendidas, recursos utilizados e gestão desenvolvida. A interação entre a política examinada e outras a ela relacionadas, assim como a não sobreposição de duplicação de esforços, são indicadores de eficiência não apenas da política em foco, mas de ações governamentais como um todo.

3.3.2 Eficácia

A eficácia refere-se ao "grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto da população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados" (COHEN; FRANCO, 1993, p.102). Desta forma, a eficácia de uma política pública está relacionada aos resultados que o programa produz sobre a sua população beneficiária (efeitos) e sobre o conjunto da população e do meio ambiente (impactos). O efeito refere-se a qualquer resultado da ação que o programa produziu, ou seja, aos seus resultados intermediários da intervenção. Esses efeitos, como já se evidenciou, podem ser classificados como os efeitos esperados (que são determinados no objetivo do programa, portanto são os previstos) e efeitos não esperados, também denominados de efeitos não antecipados (são aqueles associados a falhas na elaboração do programa que são constatadas,

geralmente, quando de sua execução e que, portanto, não foram previstos), já estudados anteriormente. O impacto refere-se a efetividade do programa, ao resultado dos efeitos produzidos pelo programa, ou seja, aos resultados finais. Esta discussão será mais aprofundada quando do estudo do conceito de efetividade.

Desta forma, o conceito de eficácia que Cohen e Franco (1993) tratam, tem relação direta com a avaliação do tipo Somativa ou de resultados, pois trata de avaliar se o programa ou projeto produziu algum efeito sobre os seus beneficiários e, ainda, uma vez produzidos, procura classificar tais efeitos.

Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 62) acrescentam: “A eficácia corresponde ao resultado de um processo; entretanto contempla também a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução dos objetivos e metas, em um tempo determinado, tendo em vista o plano, programa ou projeto originalmente exposto”. Desta forma, a eficácia é medida no processo e envolve metodologia, procedimentos, instrumentos e insumos, que são variáveis contempladas no processo eficiente. Portanto a análise e constatação da eficácia está associada a verificação dos indicadores de eficiência. Sendo assim, a maximização dos resultados alcançados de um programa será revelada através da resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia. Portanto, eficiência e eficácia não são conceitos excludentes, especialmente no caso de avaliação de políticas públicas, onde é de fundamental importância assegurar uma metodologia que envolva avaliação de planejamento, dos recursos (humanos, materiais e financeiros) e do sistema de gestão. Belloni, Magalhães e Sousa (2000, p. 66) sintetizam a importância de tais conceitos estarem combinados no processo de avaliação de programas ou políticas públicas, no que diz respeito aos seus resultados: "Assim, considera-se que o resultado alcançado é a resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia aplicadas no desenvolvimento da ação ou política".

3.3.3 Efetividade

A efetividade é o conceito que revela em que medida a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos. Como essa correspondência é averiguada em um contexto mais amplo, onde se procura dar conta dos resultados, tanto no plano econômico como social, da política em questão, trata-se de uma avaliação de impactos, pois ao contrário da avaliação de resultados, que procura investigar os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, ela procura diagnosticar os reflexos desta mesma intervenção no contexto maior. Para avaliações dessa natureza, Cotta (1998, p.115) aponta alguns pré-requisitos considerados muito relevantes para seu êxito: "a) os objetivos da intervenção devem estar definidos de maneira a permitir a identificação de metas mensuráveis; b) sua implementação deve ter ocorrido de maneira minimamente satisfatória, pois, caso contrário, não faria sentido tentar aferir impacto".

Muitos autores tratam o conceito de eficácia e efetividade de forma igual, mas é prudente, quando se trata de avaliação de políticas públicas, fazer certa distinção. Sendo assim, a eficácia é uma dimensão do processo de desenvolvimento e implementação do programa. Neste caso, o modelo de avaliação indicado é o de resultados, uma vez que visa aferir os resultados "intermediários" (até o final do programa). A efetividade aponta outra dimensão do resultado - os finais, *ex-post* -, tem a ver com os resultados mais abrangentes da política junto aos setores visados. Neste caso, o tipo de avaliação adequado é a avaliação de impactos, já que procura traduzir os impactos do programa no contexto mais amplo, (econômico, político e social), objetivando a melhoria da qualidade de vida.

Em resumo, a discussão teórica aqui apresentada buscou contemplar os diferentes tipos de avaliações e conceitos relacionados à avaliação de políticas públicas. Ao tratar suas diferentes modalidades, percebe-se que a avaliação de políticas públicas não pode ser restrita

a apenas à aferição de suas metas quantitativas, mas também deve se reportar a qualidade do resultado atingido. É dessa forma, que os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade se revelam importante, na medida em que subsidiam na tradução da avaliação do planejamento, do desenvolvimento e da execução da política pública como um todo.

Entretanto, ainda é incipiente o estudo de avaliação no campo das políticas públicas, e mais ainda, os modelos de metodologias que possibilitem a avaliação dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade que Belloni, Magalhães e Sousa (2001) conceituaram como *critérios básicos*.

A despeito de a avaliação ser um instrumento de fundamental importância para a tomada de decisão dos gestores públicos, ainda há dúvidas sobre os modelos a adotar: a maioria deles são construídos caso-a-caso; pouco subsidiam o processo decisório, tendo em vista que os resultados, muitas vezes, são parciais (devido às próprias limitações impostas pelo contexto onde o programa está inserido) e irrelevantes (devido, muitas vezes, à morosidade de sua execução) para a tomada de decisão sobre os realinhamentos dos programas.

No entanto, tais dificuldades reforçam o reconhecimento de que a avaliação de políticas públicas não deve se restringir apenas a um modelo, e deve abordar os processos, resultados e impactos. Nesse sentido, o esforço de seleção de variáveis de análise e de construção de indicadores é fundamental.

No capítulo seguinte será apresentada uma metodologia para a construção de indicadores visando a avaliação de um programa governamental - O Programa de Parcerias. A preocupação aqui é a de buscar coerência entre a problemática identificada e a discussão teórica apresentada.

**4 CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO
DO PROGRAMA DE PARCERIAS
METODOLOGIA DE OPERACIONALIZAÇÃO**

Este capítulo trata da metodologia utilizada para construção de indicadores, com vistas à avaliação do Programa de Parcerias. Portanto, tem por objetivo apresentar os procedimentos realizados e critérios adotados que possibilitem uma posterior aplicação do estudo.

Para tornar o procedimento claro, são demonstradas as diversas fases da metodologia. A rigor a construção de indicadores é o objeto de estudo da pesquisa. Nesse sentido foi realizada uma pesquisa entre atores envolvidos, ou seja, instituições beneficiárias do Programa. Primeiramente, é mostrado o delineamento da pesquisa, onde é destacado o tipo e natureza da pesquisa, seguida do perfil e seleção das instituições envolvidas e beneficiárias do programa. Logo após, são apresentados o ambiente, os meios e os instrumentos de coleta de dados. Por fim, são realizadas a análise dos dados e dos resultados obtidos com a pesquisa, que subsidiarão na definição das variáveis e a construção de seus respectivos indicadores.

A construção de indicadores toma como pressuposto algumas considerações sobre a temática. A opção de não ter incluído este assunto no capítulo de discussão teórica está associada ao caráter operacional que os indicadores têm no processo de avaliação de programas e projetos.

4.1 INDICADORES - O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM

Os indicadores são formas de medição utilizadas para acompanhar e melhorar os resultados. Para tanto, procurar verificar em que percentual ou quantidade, com que qualidade e em quanto tempo os objetivos e resultados foram atingidos. Portanto, se prestam a medir o sucesso de cada componente em direção à consecução dos objetivos. De forma resumida, “Indicadores são formas de representação quantificável de características de produtos e processos, utilizados para acompanhar e melhorar os resultados ao longo do tempo” (BATISTA, 2000, p. 20). De uma maneira geral, os indicadores possibilitam fundamentar a

análise crítica dos resultados, pois facilita a medição e a avaliação dos resultados esperados e não-esperados de um programa ou projeto. Desta forma, os indicadores revelam-se como um crivo, ao qual os objetivos e resultados são submetidos, tornando possível a análise comparativa entre os objetivos formulados e os resultados alcançados. Portanto, dão visibilidade ao que ficou e não ficou bem atendido.

Os indicadores são ferramentas muito importantes para a tomada de decisão, na medida em que se algo pode ser medido, pode ser gerenciado. Portanto, se constitui a base para o desenvolvimento de ações de monitoramento e avaliação. Entretanto, existem aspectos intangíveis de difícil mensuração, como por exemplo a auto-estima e autogestão.

Nestes casos um indicador sempre ilumina só uma parte da realidade, ou seja tem que se usar vários indicadores em conjunto e entender que o indicador nestes casos serve mais para chamar a atenção sobre o assunto observado. Além disso, algumas áreas são tão complexas e complicadas onde um indicador faz pouco sentido (UNIVERSIDADE HUMBOLDT DE BERLIN, 2000, p. 32).

Portanto, o uso de indicadores está intimamente relacionado com as fontes de verificação que podemos utilizar para levantá-los. Muitas vezes é necessário, para tornar viável a medição do resultado de um programa ou projeto, reformular seus objetivos para algo mensurável. Caso contrário, será necessário fazer um projeto apenas para avaliar se os resultados esperados foram alcançados, o que pode tornar a verificação tão ou mais cara que o projeto original, inviabilizando sua execução.

Utilizar indicadores significa facilitar o planejamento e o controle do desempenho de um programa ou projeto nas suas diferentes fases: formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

4.1.1 Classificação de indicadores

Existe uma grande variedade de indicadores que podem ser classificados de muitas formas. Aqui serão enfatizados dois grupos de maior relevância para este estudo: a) Indicadores Quantitativos e Qualitativos; b) Indicadores de Produtividade e de Efetividade.

a) Indicadores Qualitativos e Quantitativos

Para ressaltar a importância e as diferenças entre estes tipos indicadores, vale a pena transcrever a tabela que mostra a diferença de indicadores qualitativos e quantitativos a partir de um exemplo:

Tabela 1: Diferença entre indicadores quantitativos e qualitativos

Indicadores quantitativos	Indicadores qualitativos
Podem ser averiguados objetivamente por parâmetros mensuráveis (N ^o , kg, m, ha, etc.).	Expressam opiniões e experiências que se baseiam em comportamentos, normas e valores.
Por exemplo: Número de comidas e bebidas demandadas	Por exemplo: Gorjeta no restaurante - satisfação do cliente
Qual quantidade dos objetivos ou resultados desejados é alcançados?	Qual grau do objetivo ou resultado desejado é alcançado?

Fonte: Universidade Humboldt de Berlin (2000, p. 34).

Neste tipo de classificação ainda é ressaltado que um indicador qualitativo não é, dentro de uma escala de valores, melhor ou mais importante que um indicador quantitativo, pois em alguns tipos de avaliações, para uma informação fazer sentido, é necessário a utilização de ambas abordagens, tendo em vista que um indicador quantitativo pode fornecer informações qualitativas.

b) Indicadores de Produtividade

São indicadores que medem a proporção de recursos gastos em relação às saídas dos processos, ou seja, são diretamente relacionados à eficiência, pois estão no interior dos

processos e tratam da utilização dos recursos financeiros, humanos e materiais para a geração de um programa ou projeto. É de fundamental relevância, na medida em que se propõe a medir o que se passa no interior dos processos e atividades, permitindo identificar problemas e, conseqüentemente, desenhar rotas de correção, com vistas à prevenção de prejuízos, tanto para o organismo formulador e financiador, como para os beneficiários da ação.

Indicadores de Efetividade

São indicadores que focam as conseqüências dos programas ou projetos executados. Estão, portanto, relacionados ao impacto da ação. Entretanto, argumenta Belloni, Magalhães e Sousa (2001), a utilização desta ferramenta para avaliação de políticas públicas e programas governamentais, em muitos casos, é de difícil aplicabilidade, pois envolve indicadores de caráter macrossocial, que nem sempre estão disponíveis, ou seja, nem sempre são viáveis e nem podem ser medidos e diretamente aferidos, especialmente, quando as ações são realizadas em prazos longos. Neste caso, sugerem os autores, a saída é utilizar indicadores indiretos que combinados com outros, podem expressar melhor o impacto e as conseqüências de um programa.

4.1.2 Qualidades que os indicadores devem possuir

A literatura apresentada enfatiza alguns atributos que os indicadores devem possuir. Baseada nas explicações de Batista (2000) pode-se dizer que para ter indicadores viáveis, objetivos e claros é necessário que eles possuam algumas qualidades especiais, que de forma resumida é apresentada:

- a) **adaptabilidade** – capacidade de mudança, tendo em vista que no decorrer do tempo podem torna-se desnecessários, sendo portanto necessária sua substituição por outro, ou mesmo, sua eliminação;
- b) **representatividade** – captação das etapas mais importantes e críticas dos processos, eliminando os dados desnecessários, que não ser coletados. Deve-se procurar trabalhar com dados precisos que são colhidos em fontes corretas e que atendem aos objetivos;
- c) **simplicidade** – os indicadores devem ser compreendidos e utilizados tanto pelos executores, como pelos que receberão os resultados. Desta forma, todos que estão envolvidos têm que conhecer e compreender as nomenclaturas e expressões utilizadas, validando-as;
- d) **rastreabilidade** – facilidade para identificação da fonte dos dados, sua origem, registro e manutenção;
- e) **disponibilidade** – facilidade de acesso para coleta, estando as informações disponíveis em tempo hábil, para as pessoas certas e sem distorções, servindo de subsídio para a tomada de decisão;
- f) **economia** – não deve ser gasto muito tempo procurando dados, muito menos pesquisando ou aguardando novos métodos de coleta, pois os benefícios trazidos com os indicadores devem ser maiores que os custos incorridos na medição;
- g) **praticidade** – os indicadores devem ser instrumentos que efetivamente funcionem na prática e que permitam a tomada de decisão gerencial. Portanto, devem ser testados no campo e, se necessário, modificados, ou mesmo, excluídos; e
- h) **estabilidade** – garantia de que é gerado em rotinas de processos e permanece ao longo do tempo.

Como os indicadores se prestam a subsidiar a tomada de decisão gerencial, visando a revisão de metas ou mesmo sua redefinição, não podem agregar tempo excessivo na sua coleta para serem obtidos, tornando-se algo que gera muito trabalho. Desta forma, devem ser representativos para processos e programas como um todo, levando a análise de seus resultados e as devidas melhorias, de forma mais prática, rápida e objetiva possível.

4.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES

Delinear uma pesquisa significa fazer uma descrição, simples e resumida de como o estudo foi realizado. Este trabalho pode ser classificado como sendo uma pesquisa *qualitativa, experimental, causal* e delineada de forma *corte-seccional*.

Qualitativa porque, este tipo de pesquisa pode ser utilizada quando a proposta do estudo visa extrair informações de grupos de beneficiários de um programa, através de entrevista. De acordo com Richardson (1999), este tipo de pesquisa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos; Experimental porque “o investigador analisa o problema, constrói suas hipóteses e trabalha manipulando os possíveis fatores, variáveis, que se referem ao fenômeno observado, para avaliar como se dão suas relações preditas nas hipóteses”. (KÖCHE, 1997, p. 124). Portanto, este tipo de pesquisa possibilita identificar qual a variável ou o conjunto de variáveis independentes que determinam a causa da variável dependente; Causal porque, de acordo com Kinner e Taylor (1996), este tipo de pesquisa é mais adequada para compreender quais variáveis são consideradas independentes (variáveis de causas) e quais variáveis são consideradas dependentes (variáveis de efeitos); Corte-Seccional por Ter sido realizada apenas com uma parcela dos atores envolvidos no Programa de Parcerias, em um único

momento, devido em muitos casos não Ter sido possível o levantamento das percepções anteriores, desde o início do referido programa até o momento atual.

Neste estudo do Programa de Parcerias, para levantar os indicadores relativos as variáveis independentes e dependentes foi necessário realizar, inicialmente, uma pesquisa exploratória, para investigar de forma preliminar a situação. A opção pela pesquisa exploratória, na fase inicial, deve-se ao fato de que neste tipo de pesquisa “não se trabalha com a relação entre as variáveis, mas com o levantamento da presença das variáveis e da sua caracterização quantitativa e qualitativa” (KÖCHE, 1997, p. 126).

No segundo momento, foi realizada a pesquisa experimental propriamente dita. Nesta fase o desenho da pesquisa é caracterizado por procedimentos de pesquisa formal, explicitando seus objetivos e as informações que se pretende obter. A entrevista foi a técnica escolhida para realizar a pesquisa, tendo em vista a existência de um relacionamento próximo com as instituições participantes do programa, maximizando as possibilidades de definição e obtenção dos dados relevantes para o estudo.

4.2.1 Perfil das instituições

As instituições participantes do Programa de Parcerias são, em sua maioria pertencentes ao Governo Federal, tendo em vista o objetivo do programa de promover capacitação continuada para os servidores dessa esfera de governo. Entretanto, no decorrer de sua implementação foi flexibilizada à participação de servidores públicos pertencentes a instituições de nível estadual. Entretanto, o registro dessa participação é muito limitado, tornando-se irrelevante agregá-las a este estudo.

As instituições públicas federais que participaram do programa pertencem aos mais variados ministérios, que têm suas representações na cidade do Recife e em outros estados da

Região Nordeste, seja através de escritórios regionais, seja através das instituições que compõem o organograma desses ministérios. Entre eles, podemos citar: Educação; Saúde; Defesa; Integração Nacional; Trabalho e Emprego; Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; Desenvolvimento Agrário; Justiça; Meio Ambiente e da Amazônia Legal; Cultura; Ciência & Tecnologia; Agricultura; Previdência Social, além de instituições do Poder Judiciário.

4.2.2 Seleção das instituições

Do início do programa, em 1996 até seu último ano de execução, em 2002, foram registradas a participação de 55 instituições, das quais foram selecionadas para fazer parte desta pesquisa, o universo de 33 instituições públicas federais.

Critério para seleção dessas instituições foram os seguintes:

- a) estar localizada em Recife - A partir de 2000 foi vedada a realização de turmas em outros estados da Região Nordeste;
- b) pertencer a esfera federal de governo - O programa é voltado, prioritariamente, para os servidores públicos federais, além do que a participação dos servidores públicos estaduais ainda é muito incipiente, o que inviabiliza sua inclusão no processo de avaliação e, em especial, de construção de indicadores; e
- c) participar de forma continuada nos cursos oferecidos - Devido às peculiaridades das atividades desenvolvidas por algumas instituições, que dificultam uma participação assídua, como é o caso do IBGE - nos anos de realização do Censo - e do TRE - em períodos eleitorais, foram consideradas instituições com participação continuada aquelas que têm até dois anos de descontinuidade no programa.

Essas instituições foram agrupadas em categorias, de acordo com o ano de seu ingresso no programa, como demonstra o quadro abaixo:

Categorias	Ano de Ingresso
Muito Jovens (MJ)	2001 ou 2002
Jovens (J)	1999 ou 2000
Antigas com Participação Interrupta (API)	1996, 1997 ou 1998
Antigas com Participação Continuada (APC)	1996, 1997 ou 1998

Quadro 1 - Categorias das instituições

A seguir é apresentado um quadro-resumo das instituições, localizadas em suas respectivas categorias:

MUITO JOVENS	JOVENS
Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	CNEN - Comissão Nacional de Energia Nuclear
Dataprev - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social	Conab - Companhia Nacional de Abastecimento
Serpro - Serviço de Processamento de Dados	Esaf - Escola Superior de Administração Fazendária
	Pamarf- Parque de Material Aeronáutico de Recife
	Polícia Federal

Quadro 2 - Quadro-resumo das instituições por categoria (1)

ANTIGAS COM PARTICIPAÇÃO INTERRUPTA	ANTIGAS COM PARTICIPAÇÃO CONTINUADA
GRCI - Gerência Regional de Controle Interno do Ministério da Fazenda	CEFET-PE - Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
Funai - Fundação Nacional do Índio	Cindacta/COMANDO DA AERONAUTICA – Centro Integrado de Defesa e Controle de Tráfego Aéreo
Hospital Barão de Lucena	Comando do Exército - 7ª Região Militar
Hospital Getúlio Vargas	Dnocs - Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis	DRT/MTE - Delegacia Regional do Trabalho
Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	Fiocruz /CPqAM- Fundação Oswaldo Cruz/ Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães
Ministério da Saúde	Fundaj - Fundação Joaquim Nabuco
TRE - Tribunal Regional Eleitoral	Funasa - Fundação Nacional de Saúde
	GRA - Gerência Regional Administrativa do Ministério da Fazenda
	HG de R/ COMANDO DO EXERCITO - Hospital Geral de Recife
	IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
	Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
	INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social
	Justiça Federal de Pernambuco
	TRT - Tribunal Regional do Trabalho
	UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
	UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco

Quadro 3 - Resumo das instituições por categoria (2)

4.3 COLETA DE DADOS

4.3.1 Ambiente da coleta de dados

O ambiente escolhido para a coleta de dados foram as instituições selecionadas participantes do Programa de Parceria implementado pela Fundação Joaquim Nabuco, desde 1996. Esta escolha justifica-se devido ao fato da pesquisadora deste trabalho ter sido coordenadora do referido programa no período de 1997 a 2002, o que possibilitou conhecê-lo

nas fases de formulação e implementação e estabelecer uma relação estreita com o setor de recursos humanos das instituições envolvidas, permitindo, dessa forma a construção de indicadores para avaliação. As explicações sobre este programa, sobre a instituição gestora - Escola Nacional de Administração Pública e entidade executora - Fundação Joaquim Nabuco, estão contidas no Capítulo 2 deste trabalho.

4.3.2 Meio de coleta de dados

O agrupamento de instituições por categoria foi realizado com vistas a organizar os dados coletados, pois desta forma, seria possível verificar se existem diferenças nas respostas do universo pesquisado, tendo em vista o ano de ingresso das instituições, ou seja, o tempo de participação no programa.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa exploratória, como já mencionado anteriormente, com o objetivo de formar um quadro de referências para ajudar na análise dos dados coletados quando da efetivação da etapa empírica. Trata-se de um trabalho estratégico inicial que visa subsidiar e orientar a escolha da pesquisa a ser realizada: especificação do instrumento de coleta de dados e definição do plano amostral - localidade onde o programa será avaliado.

O quadro de referências possibilitou construir um diagnóstico dos pontos fortes e pontos fracos do Programa de Parcerias. Neste fase, foi feita uma coleta de dados secundários com documentos e estatísticas da própria instituição parceria, onde o programa é implementado. As fontes de pesquisa foram: relatórios dos resultados das avaliações realizadas ao final de cada curso, nos últimos três anos, totalizando 57 resultados de avaliações; relatórios anuais referentes aos resultados do programa, totalizando 7 relatórios e; registros das observações formuladas pelas coordenações do programa: executora (instituição parceria - FUNDAJ) e formuladora (ENAP), no decorrer de sua implementação. Todas essas informações foram

sistematizadas de modo a compor uma *linha de base* - retrato do programa e de sua implementação - da qual serão construídas as etapas subseqüentes para elaboração de indicadores para avaliação do Programa (NEPP, 1999).

A análise desses documentos e as percepções registradas pelas coordenações permitiu levantar as hipóteses quanto aos pontos fortes e pontos fracos do programa. A seguir é apresentada a Matriz de Hipóteses dos Pontos Forte e Pontos Fracos do Programa, com base na análise documental e percepções das coordenações executora e implementadora:

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de outros programas de capacitação gratuito para o serviço público federal; • Processo de negociação das vagas entre as instituições participantes. • Descentralização - atingir um maior número de servidores de diferentes UFs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cota limitada de vagas por instituição
<ul style="list-style-type: none"> • Participação continuada de grupos de servidores em cada instituição; • Experiência anterior das instituições no programa; • Interesse das instituições participantes em assegurar novas oportunidades de vagas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouca inovação e variedade no elenco de cursos ofertados
<ul style="list-style-type: none"> • Corpo Docente 	<ul style="list-style-type: none"> • Corpo Docente sem vínculo com a instituição executora.
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilização de vagas para capacitação dos técnicos das instituições executoras integrantes da equipe do Programa de Parcerias, em Brasília; 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de cobertura das despesas da equipe técnica das instituições executoras para capacitação na ENAP, em Brasília
<ul style="list-style-type: none"> • Intercâmbio institucional; • Troca de experiências para solução de problemas no âmbito do Serviço Público 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de uma Rede de Articulação no âmbito do Serviço Público Federal que promova debates periódicos em torna da gestão pública, com os egressos do programa; • Ausência de turma exclusivas para gerentes estratégicos; • Turmas Abertas - capacitação institucional fragmentada
<ul style="list-style-type: none"> • Material Didático (Apostila da ENAP e textos complementares adotados pelos docentes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de material didático centrado na ENAP; • Falta de revisão de conteúdos de algumas apostilas da ENAP; • Qualidade da reprodução do material didático.

Figura 1 - Matriz de hipóteses dos pontos fortes e pontos fracos

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<ul style="list-style-type: none"> • Acessibilidade ao Programa (gratuidade e local de realização) 	<ul style="list-style-type: none"> • Instalações físicas; • Número elevado de treinandos por turma • Ausência de Laboratório de Informática; • Capacidade operacional da FUNDAJ (número de salas e de técnicos disponíveis para execução do Programa)
<ul style="list-style-type: none"> • Conteúdos estudados 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouca aplicabilidade dos conteúdos • Pouca indicação de bibliografia
<ul style="list-style-type: none"> • Parcerias com algumas instituições-cliente para realização de turmas; • Abrangência Regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Participação limitada dos servidores de outras instituições, devido a contrapartida consistir na disponibilização de um maior número de vagas para as instituições-cliente, que sediam os cursos.
<ul style="list-style-type: none"> • Metodologia Participativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilização de recursos audiovisuais
<ul style="list-style-type: none"> • Cursos ofertados 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouca melhoria no desempenho profissional e institucional
<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação do Programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução crescente no número de turmas ofertadas
<ul style="list-style-type: none"> • Encontro Anual das Parceiras na ENAP, em Brasília 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de encontros pedagógicos para discussão e definição de estratégias de aprofundamento do programa
<ul style="list-style-type: none"> • Disseminação de uma cultura mais empreendedora no serviço público 	<ul style="list-style-type: none"> • Resistência de alguns servidores para a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, empreendedora
<ul style="list-style-type: none"> • Elevação de auto-estima e compromisso profissional 	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores Desmotivados
<ul style="list-style-type: none"> • Carga Horária 	<ul style="list-style-type: none"> • Horário Integral • Capacitação fragmentada

Figura 1 - Matriz de hipóteses dos pontos fortes e pontos fracos (continuação)

Como esse universo de pontos fortes e pontos fracos era muito extenso para, a partir deles construir indicadores, foi então realizada uma entrevista com vistas a selecionar, junto aos beneficiários do programa, os pontos que tinham maior incidência na classificação de fortes e fracos.

A aplicação das entrevistas ocorreu durante os meses de maio e junho de 2003. Os gestores de recursos humanos das 33 instituições selecionadas foram contatados por telefone para marcar o horário mais conveniente e livre para realizar a entrevista, evitando dessa forma possíveis interrupções e pressa para responder as perguntas. Nesse momento, também, são feitos os esclarecimentos quanto a finalidade da entrevista e a importância de sua colaboração. O setor de Recursos Humanos foi selecionado, devido a ser o setor responsável pela política de capacitação dos recursos humanos das instituições-clientes do Programa de

Parcerias, constituindo-se, portanto, o parceiro, no âmbito institucional, para divulgação do programa, seleção dos participantes de acordo com público-alvo estabelecido, quando da formulação dos cursos e seu posterior encaminhamento, mediante efetivação das inscrições. Além disso, detém grande volume de informações sobre o programa tendo em vista os *feedbacks* fornecidos pelos servidores egressos dos cursos.

Todas as entrevistas foram realizadas diretamente pela própria autora deste trabalho.

4.3.3 Instrumentos de coleta de dados

Inicialmente, com o objetivo de poder se certificar quanto à validade e à viabilidade desta proposta, a entrevista foi realizada com 09 instituições, sendo 2 pertencentes a “Categoria Jovem” e 7 pertencentes a “Categoria Antiga com Participação Continuada”. Esta opção foi definida, levando-se em consideração que a variável antigüidade poderia ser relevante quanto às percepções desses pontos. Além disso, o quantitativo estabelecido para cada uma das categorias levou em consideração, também, que o número de instituições antigas é bem maior que as jovens, e ainda, que as antigas têm mais condições de perceber esses pontos fortes e fracos.

Nesse primeiro momento, então foi utilizada a técnica *entrevista não diretiva*, pois o objetivo era de fazer uma sondagem quanto a esses pontos levantados, visando obter dos entrevistados o que ele considera aspectos mais relevantes do programa, no sentido de positividade, e os aspectos mais críticos. Este tipo de entrevista “permite ao entrevistado desenvolver suas opiniões e informações de maneira que ele estimar conveniente. O entrevistador desempenha a função de orientação e estimulação” (RICHARDSON, 1999, p. 210). Sendo assim, para estimular a conversa foram utilizadas questões abertas e flexíveis: (1) Qual a sua percepção sobre o Programa de Parcerias?, (2) Que aspectos você considera

relevantes para o seu êxito?; (3) Que aspectos você acha que merecem ser reavaliados e redimensionados com vistas à otimização do programa? Este primeiro momento poderia ser considerado um pré-teste do estudo, pois teve como finalidade analisar se os dados obtidos têm sentido, se não havia objeções na obtenção das respostas, pois como afirma Richardson (1999), é necessário que o investigador conheça bem a validade e a confiabilidade do instrumento de coleta de dados, pois caso contrário poderão surgir dúvidas com relação às resposta obtidas. Sendo assim, o pré-teste serviu para medir a consistência do instrumento de coleta de dados, para verificar possíveis falhas de formulação, interpretação e estrutura, para que possam ser corrigidos antes do início do trabalho de campo.

Como houve uma convergência nas respostas obtidas, tanto das instituições categorizadas como Jovens, como das instituições categorizadas como Antigas, sobre algumas hipóteses levantadas pela coordenação (Matriz de Hipóteses), no que diz respeito aos pontos fortes e aos pontos fracos do programa, muitos desses pontos foram validados para construção do desenho da entrevista que seria realizada com o universo das instituições selecionadas.

A construção de indicadores para avaliar programas requer a utilização de variáveis precisas que possibilitem torná-los claros e confiáveis. Desta forma, para validar, checar e crivar os dados levantados quanto aos pontos fortes e os pontos fracos do programa com as 33 instituições selecionadas, por meio dos gestores de recursos humanos de cada uma delas, foi utilizada uma nova técnica de entrevista: a *entrevista guiada*, que deu mais agilidade, objetividade e credibilidade à pesquisa. Este tipo de entrevista “permite ao entrevistador utilizar um “guia” de temas a ser explorado durante o transcurso da entrevista. As perguntas não são pré-formuladas, são feitas durante o processo e a ordem dos temas tampouco está estabelecida:” (RICHARDSON, 1999, p. 210). O guia utilizado procurou fazer abordagens sobre os diferentes aspectos do programa levantados na *entrevista não diretiva*, que é apresentado no quadro a seguir:

ASPECTOS LEVANTADOS	ABORDAGENS
<ul style="list-style-type: none"> Corpo Docente 	<ul style="list-style-type: none"> Conhecimento e experiência no serviço público; Capacidade de articular conteúdos com a prática profissional; Interação com a turma; Uso de tecnologias de ensino.
<ul style="list-style-type: none"> Metodologia 	<ul style="list-style-type: none"> Aulas expositivas; Realização de Oficinas; Apresentação dos trabalhos de conclusão dos cursos em formato de seminários.
<ul style="list-style-type: none"> Material Didático 	<ul style="list-style-type: none"> Textos atualizados e sintonizados com a realidade do serviço público; Textos que subsidiam a prática no trabalho; Qualidade da reprodução.
<ul style="list-style-type: none"> Carga Horária 	<ul style="list-style-type: none"> Adequada para o aprendizado; Densidade
<ul style="list-style-type: none"> Horário 	<ul style="list-style-type: none"> Integral: <ul style="list-style-type: none"> Possibilita melhor rendimento do servidor; É mais compatível com as atividades da instituição; Um turno: <ul style="list-style-type: none"> Possibilita melhor aprendizado; É mais compatível com as atividades da instituição É indiferente
<ul style="list-style-type: none"> Divulgação 	<ul style="list-style-type: none"> Os meios utilizados: fax, internet, reunião anual e telefones nas semanas que antecedem o início do curso.
<ul style="list-style-type: none"> Coordenação 	<ul style="list-style-type: none"> Forma como desenvolve suas atividades no que diz respeito à organização, clareza e atenção dispensada aos participantes; Articulação e integração com as instituições participantes do programa.
<ul style="list-style-type: none"> Instalações Físicas e Equipamentos 	<ul style="list-style-type: none"> Adequação para o aprendizado; Adequação dos equipamentos à metodologia adotada.
<ul style="list-style-type: none"> Intercâmbio Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> É considerado relevante Não é considerado relevante Em que medida
<ul style="list-style-type: none"> Acessibilidade 	<ul style="list-style-type: none"> Local de realização dos cursos (cidade e bairro); Cota de vagas por instituição Financiamento pelo FAT e Tesouro Nacional.
<ul style="list-style-type: none"> Ausência de outros Programas de Capacitação gratuitos para o Setor Público Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> Sim - Com que frequência; Não.
<ul style="list-style-type: none"> Cursos Ofertados 	<ul style="list-style-type: none"> Satisfação das necessidades das instituições participantes; Quantidade de turmas ofertadas; Oferta de cursos da área técnica.
<ul style="list-style-type: none"> Conteúdos Estudados 	<ul style="list-style-type: none"> Utilização dos conteúdos pelos servidores participantes do programa no âmbito trabalho.
<ul style="list-style-type: none"> Elevação de auto-estima 	<ul style="list-style-type: none"> Motivação dos servidores no retorno ao trabalho; Relacionamento interpessoal.
<ul style="list-style-type: none"> Melhoria do Desempenho Profissional e Institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> Registro de melhoria da produtividade e qualidade dos trabalhos desenvolvidos pelos servidores egressos do programa.

Quadro 4 - Resumo entrevista guiada

4.3.4 Análise dos dados coletados

A análise dos dados requer uma técnica de apuração de seus resultados.

Como as entrevistas foram realizadas por categorias de instituições (MJ, J, API e APC), os dados coletados foram apurados, segundo essas categorias. Então para cada categoria convergia um quantitativo de opiniões (positiva ou negativa) que definia se o aspecto levantado poderia ser considerado um ponto forte ou fraco do programa. Após totalizar cada categoria, foram somados seus quantitativos e encontrados os resultados gerais desses pontos, definindo-os em fortes ou fracos. Esses resultados são evidenciados na Matriz de Resultados da Entrevista, a seguir apresentada:

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
INTERCÂMBIO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Cota de vagas por instituição; • Ausência de uma rede de articulação em gestão pública no Estado de Pernambuco.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> • Cota de vagas por instituição; • Horário integral; • Capacitação fragmentada; • Centralização da execução do programa em uma capital da Região Nordeste.
CORPO DOCENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Corpo docente sem vínculo com a FUNDAJ.
METODOLOGIA	<ul style="list-style-type: none"> • Pouca utilização de Recursos audiovisuais.
ELEVAÇÃO DE AUTO-ESTIMA	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores Desmotivados
MATERIAL DIDÁTICO	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração centrada na ENAP; • Reprodução.
CONTEÚDOS ESTUDADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicabilidade dos conteúdos estudados.
ADEQUAÇÃO DOS CURSOS OFERTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Pouca melhoria no desempenho profissional e institucional; • Pouca inovação no elenco de cursos ofertados; • Redução crescente de oferta de turmas.
COORDENAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade operacional insatisfatória; • Pouca inovação no quadro que compõe a equipe técnica.
CARGA HORÁRIA	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação Fragmentada; • Horário Integral
AUSÊNCIA DE OUTROS PROGRAMAS DE CAPACITAÇÃO GRATUITOS PARA O SETOR PÚBLICO FEDERAL.	<ul style="list-style-type: none"> • Cota de vagas por instituição • Capacidade operacional da FUNDAJ insatisfatória; • Implantação de novas Escolas de Governo e Centros de Capacitação no âmbito do Setor Público do Estado de Pernambuco.
DIVULGAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Cota de Vagas por instituição; • Capacidade operacional da FUNDAJ

Figura 2 - Matriz de resultados das entrevistas

O resultado geral da pesquisa, evidenciado pela soma dos resultados parciais das categorias, confirmou os resultados apontados no pré-teste, quanto aos pontos fortes e fracos do programa. Entretanto, considerando as categorias às quais as instituições estão vinculadas, os resultados de alguns desses pontos diferem do geral:

a) Quanto aos aspectos “Aplicabilidade dos Conteúdos” e “Melhoria do Desempenho Profissional e Institucional” que no resultado geral foram classificados como “fracos”, para:

- instituições da categoria MJ, foram considerados “fortes”;
- instituições da categoria J, não foram considerados nem fortes e nem fracos, devido à ocorrência de empate nas opiniões registradas.

b) Quanto ao aspecto “Ausência de outros Programas de Capacitação gratuitos para o Setor Público Federal.”, que no resultado geral foi classificado como “forte”, para:

- instituições da categoria APC, que possuem outros programas de capacitação, foi considerado “fraco”.

O levantamento desses pontos “fortes” e “fracos” é que possibilitou, neste estudo, a determinação das variáveis dependentes e independentes do Programa de Parcerias e a construção de indicadores de mensuração respectivos. No capítulo seguinte será abordada, com base no Programa de Parcerias, cada uma dessas variáveis, a construção de seus respectivos indicadores, bem como sua forma de mensuração. Além disso, será explicitada a hipótese a partir da qual as variáveis foram selecionadas.

5 VARIÁVEIS E INDICADORES

O estudo de avaliação de implementação de programas, de uma maneira geral, focaliza a avaliação de processos, ou seja, procurar avaliar a qualidade da execução do programa, os seus graus de *eficácia processual* - êxitos e problemas/ condicionantes de sucessos e bloqueios - e os resultados imediatos frente aos usuários e a clientela beneficiária. Além disso, buscar fornecer feed-back aos formuladores e decisores com o objetivo de minimizar, ou mesmo superar, os obstáculos encontrados no processo de implementação.

Na avaliação de um programa ou projeto, as variáveis são levantadas e formuladas a partir de uma hipótese, ou de um conjunto de hipóteses, pois estas se constituem a afirmação sobre uma relação esperada entre duas ou mais variáveis que podem ser testadas empiricamente. No caso do Programa de Parcerias foram organizados dois grupos de variáveis, a partir da análise dos pontos fortes e pontos fracos desse programa: Variáveis Dependentes e Variáveis Independentes (que serão detalhadas em seguida) associados a uma hipótese.

Segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 81), as hipóteses, numa avaliação de políticas públicas ou de programas governamentais, podem ter três origens distintas:

(1) hipóteses relativas às dimensões teóricas ou conceituais de dois tipos: voltadas à área de política pública (papel do Estado, formulação e implementação de políticas etc.) e ao objeto de uma política pública específica (educação, saúde etc.); (2) hipóteses relativas à gestão de políticas; e (3) hipóteses relativas aos resultados e consequência diretas e indiretas da política implementada.

Além de classificar as hipóteses quanto a sua origem, esses autores também referem-se as duas dimensões, a que elas geralmente estão associadas: A dimensão conceitual - contempla aspectos do debate científico acerca da temática envolvida - e a dimensão operacional - refere-se diretamente à política propostas e implementada.

No caso do Programa de Parcerias, podemos fazer a seguinte opção:

- a) a hipótese levantada encontra sua origem na *hipótese relativa aos resultados ou conseqüências diretas e indiretas de um política implementada* , uma vez que procura avaliar os efeitos do conjunto das variáveis independentes sobre as variáveis dependentes, ou seja, a hipótese consiste na seguinte indagação: Em que medida as variáveis independentes interferem e influenciam na consecução das variáveis dependentes?
- b) a hipótese é de *dimensão operacional*, tendo em vista sua relação direta com o processo de operacionalização e desenvolvimento do programa, em suas várias etapas e aspectos.

Dessa forma a opção escolhida atende ao que o NEPP (1999, p.103) assinalou como relevante para o levantamento de hipóteses:

Lembramos que as hipóteses devem estar sempre relacionadas aos pressupostos do programa, e que elas serão contrastadas, posteriormente, com os resultados da avaliação, para serem reafirmadas, reformuladas ou descartadas. Portanto, as hipóteses ajudam a direcionar o encaminhamento que será dado à pesquisa. É justamente a partir dela que devem ser formuladas as perguntas que deverão constar nas entrevistas ou nos questionários de pesquisas.

5.1 VARIÁVEIS DEPENDENTES - INDICADORES

Este grupo de variáveis refere-se as medidas de desempenho de um programa. Essas medidas de desempenho podem ser reveladas no plano de execução orçamentária-financeira ou no plano de realização de metas e processos de implementação. Para este tipo de variável o NEPP (1999) cita as medidas de avaliação da eficácia dos programas, com suas respectivas variáveis e indicadores: *Eficácia objetiva*, *Eficácia processual* e *Grau de satisfação dos beneficiários*. Entretanto, neste estudo a *Eficácia objetiva* e *Eficácia processual*, serão apresentadas de forma superficial, uma vez que o *Grau de satisfação dos beneficiários* é a

classificação que mais se aproxima da forma como a pesquisa foi realizada e suas variáveis foram definidas :

- a) Eficácia Objetiva - refere-se à relação entre as metas propostas e metas atingidas em cada Programa Social prioritário.
- b) Eficácia Processual - avalia se os meios e a metodologia de implantação do programa estão sendo empregados de acordo com a estratégia de implementação (administrativa, orçamentário-financeira e político-organizacional) previamente definida.
- c) Grau de Satisfação dos beneficiários - aqui para constatar o grau de satisfação com o programa, a avaliação é realizada não só com os usuários e beneficiários do mesmo, mas também com os executores que são simultaneamente implementadores e beneficiários de programas descentralizados de oferta de bens e serviços sociais. Portanto, o relatório levanta as Variáveis do grau de satisfação dos beneficiários (Executores) e Variáveis do grau de satisfação dos beneficiários (Usuários e beneficiários). Entretanto, aqui apenas esta última classificação será abordada tendo em vista a pesquisa ser realizada com os beneficiários do Programa de Parcerias:

- Variáveis do grau de satisfação dos beneficiários (Usuários e beneficiários):
 - avaliação subjetiva acerca das condições de acesso a bens, serviço ou crédito disponibilizados pelos Programas;
 - avaliação subjetiva acerca das condições de operação dos Programas (qualidade do atendimento basicamente);
 - avaliação subjetiva acerca do nível de satisfação dos técnicos envolvidos na implementação do Programa.
- Indicadores:
 - opiniões expressas pelos entrevistados a partir de questões objetivas acerca das variáveis acima indicadas (NEPP, 1999, p. 85).

Dessa forma, o primeiro grupo de variáveis, denominada Variáveis Dependentes, definidas para serem avaliadas no Programa de Parcerias, foram selecionadas a partir da análise dos pontos fortes e pontos fracos deste programa. Estas variáveis buscam apreciar os vários tipos de conseqüências esperadas, são elas:

- a) Elevação de Auto-estima - variável que indica o nível de motivação e disposição dos servidores quando retornam ao trabalho;
- b) Aplicabilidade de Conteúdos - variável que indica a menor ou maior utilização dos conteúdos aprendidos no cotidiano do trabalho;
- c) Adequação dos Cursos Ofertados - variável que indica a adaptabilidade dos cursos ofertados, vis-à-vis as necessidades dos servidores.

Neste Programa, essas variáveis são observadas quando se quer avaliar o desempenho do funcionário após sua participação no programa.

5.2 VARIÁVEIS INDEPENDENTES - INDICADORES

Este grupo de variáveis refere-se aos aspectos do programa que provocam interferência direta nas variáveis dependentes. “São consideradas variáveis independentes aquelas cujo comportamento afeta diretamente o comportamento das variáveis dependentes, de modo que variações em suas trajetórias explicam variações no desempenho do Programa” (NEPP, 1999, p. 86). Desta forma, são variáveis que referem-se aos pontos fortes e pontos fracos do Programa de Parcerias e que sustentam as dimensões fundamentais de implementação desse programa, são elas:

- a) Fidelidade - variável que indica o índice de assiduidade das instituições no Programa. Esta variável foi construída, tendo em vista sua relação direta com o ponto forte “acessibilidade” - local de realização e financiamento pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- b) Intercâmbio Institucional - variável que indica o nível de intercâmbio estabelecido entre as instituições participantes do programa, tendo em vista a formulação de programas e projetos a partir da troca de experiências;

- c) Cota de Vagas por Instituição - variável que indica a limitação de vagas por instituição, tendo em vista o programa ser destinado a todas as instituições públicas federais do Estado, em relação ao universo de servidores;
- d) Metodologia Participativa - variável que indica o nível de participação dos servidores nos trabalhos produzidos nos cursos;
- e) Adequação de Material Didático - variável que indica a adaptabilidade das apostilas adotadas com a realidade do serviço público federal;
- f) Corpo Discente - variável que indica a coerência entre a formação do corpo discente e sua área de atuação. A pesquisa não apontou esta variável no elenco dos pontos fortes e fracos, mas tendo em vista sua importância para avaliação do Programa, constatou-se a necessidade de sua inclusão;
- g) Adequação da Carga Horária - variável que indica se a carga horária é adequada as necessidades de aprendizagem dos participantes e ao seu tempo disponível para participar dos cursos;
- h) Capacitação Fragmentada - variável que indica o percentual de servidores que participaram apenas uma vez do programa, não tendo portanto uma capacitação continuada;
- i) Divulgação - variável que indica, para fins de implementação de um programa, a necessidade de incorporação ou não de novos instrumentos de divulgação. Tem, também, relação direta com o ponto forte “acessibilidade”;
- j) Exclusividade do Programa - variável que indica se as instituições participantes do programa têm outras oportunidades de capacitação de forma regular e gratuita. Esta variável foi construída a partir da sua relação com ponto forte “Ausência de outros Programas de Capacitação gratuitos para o Setor Público Federal”.

Os demais pontos levantados, como: “Corpo Docente”, “Coordenação” e “Capacidade Operacional da FUNDAJ” não foram incluídos no elenco das variáveis, tendo em vista não se tratar de aspectos que apresentem variações para as instituições beneficiárias do programa. Esses aspectos são melhor utilizados quando a abordagem da avaliação enfoca a implantação do Programa, ou seja, sua eficácia processual, tratando dos meios e metodologias empregados para sua consecução, tomando como referência as estratégias previamente definidas. (NEPP, 1999). Nessa perspectiva, poderiam ser definidas da seguinte forma:

- a) Corpo Docente - variável que indica a coerência entre a formação acadêmica dos docentes e sua experiência no serviço público, revelada pela relação entre teórica e prática;
- b) Coordenação - variável que indica a coerência entre a formação do executor e sua experiência de coordenação em implementação de programas;
- c) Capacidade Operacional da FUNDAJ - variável que indica a capacidade da entidade executora para executar o programa, no que diz respeito a disponibilização de recursos humanos e materiais, instalações físicas e equipamentos.

Neste Programa, as variáveis independentes são observadas quando se quer caracterizar o programa. Essas variáveis possuem forte interdependência entre elas e o seu conjunto interfere nos resultados dos programas implementados.

Dessa forma, a construção de indicadores, a partir dessas duas modalidades de variáveis - dependentes e independentes - buscam avaliar a dimensão da consecução dos objetivos, metas e estratégias desenhadas para o programa. Para a análise e verificação das variáveis integrantes dos grupos apontados foram construídos indicadores quantitativos e qualitativos. Esses indicadores procuram destacar os elementos médios predominantes e os campos de variação observados, mediante a utilização de padrões de medição estabelecidos neste estudo: Forte, médio, reduzido, inexistente.

Esses padrões é que irão revelar os pontos fortes que ajudam na consecução das variáveis dependentes e, conseqüentemente, nos objetivos do programa; e pontos fracos que obstaculizam e limitam a ação do programa, subsidiando dessa forma formuladores, implementadores e gestores do programa no ajuste das estratégias de execução do programa.

A seguir será apresentado a Matriz das Variáveis e Indicadores do Programa de Parcerias:

MATRIZES DAS VARIÁVEIS E INDICADORES DO PROGRAMA DE PARCERIAS

VARIÁVEIS DEPENDENTES	INDICADORES	FONTES DE VERIFICAÇÃO	PADRÕES DE MEDIÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicabilidade dos Conteúdos Estudados 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentual de servidores que articulam e aplicam os conteúdos estudados no âmbito do trabalho (nº de servidores que aplicam os conteúdos do curso no trabalho/nº total de servidores capacitados) 	Registro da consulta realizada diretamente com as chefias imediatas dos cursistas	Forte + de 50% Médio até 50% Reduzido até 25% Inexistente 0%
<ul style="list-style-type: none"> • Adequação dos Cursos Ofertados 	<ul style="list-style-type: none"> • Interesse da instituição em assegurar novas oportunidades de vagas para elevado contingente de servidores • Índice de coerência entre o elenco de cursos ofertados com a área de atuação dos servidores capacitados (quantitativo de servidores que apresentam essa coerência/quantitativo total de servidores capacitados) 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros das entrevistas realizadas em cada instituição • Relatórios do Programa por instituição. 	Forte GRANDE Médio MÉDIO Reduzido PEQUENO Inexistente NENHUM Forte + de 50% Médio até 50% Reduzido até 30% Inexistente 0%
<ul style="list-style-type: none"> • Elevação da Auto-estima 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepção subjetiva da chefia e equipe quanto à disposição e motivação dos egressos do programa em participar das atividades propostas no trabalho • Percepção subjetiva da chefia e equipe quanto à melhoria do relacionamento interpessoal dos egressos do programa. 	Registro da consulta realizada diretamente com as chefias imediatas dos cursistas	Forte Conceito Ótimo Médio Conceito Bom Reduzido Conceito Regular Inexistente Conceito Fraco

Figura 3 - Matriz das variáveis dependentes e indicadores

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	INDICADORES	FONTES DE VERIFICAÇÃO	PADRÕES DE MEDIÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> Intercâmbio Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> Presença de programas, projetos ou ações resultantes da troca de experiências entre as instituições participantes do programa 	Registros dos programas/projetos realizados em parceria	Forte + 2 programas Médio 2 programas Reduzido 1 programa Inexistente 0 programa
<ul style="list-style-type: none"> Cota de Vagas por Instituição 	<ul style="list-style-type: none"> Percentual de servidores capacitados pelo Programa (nº total de servidores da instituição / nº total de servidores capacitados) 	Relatórios do Programa por instituição	Forte + de 50% Médio até 50% Reduzido até 5% Inexistente 0%
<ul style="list-style-type: none"> Fidelidade 	<ul style="list-style-type: none"> Índice de assiduidade da instituição no Programa (tempo de participação da instituição no Programa/ tempo de existência do Programa) 	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios anuais do Programa; Relatórios do Programa por instituição 	Forte + 70% Médio até 70% Reduzido até 40% Inexistente 0%
<ul style="list-style-type: none"> Capacitação Fragmentada 	<ul style="list-style-type: none"> Percentual de servidores que participaram apenas uma vez do programa (nº de servidores capacitados apenas uma vez / nº total de servidores capacitados) 	Relatórios do Programa por instituição	Forte + de 90% Médio até 90% Reduzido até 40% Inexistente 0%
<ul style="list-style-type: none"> Corpo Discente 	<ul style="list-style-type: none"> Índice de coerência entre o nível de formação do corpo discente X área de atuação (quantitativo de servidores que apresentam essa coerência/ quantitativo total de servidores capacitados) 	<ul style="list-style-type: none"> Fichas de inscrição dos cursistas; Relatórios do Programa por instituição. 	Forte + de 60% Médio até 60% Reduzido até 5% Inexistente 0%

Figura 4 - Matriz das variáveis independentes e indicadores

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	INDICADORES	FONTES DE VERIFICAÇÃO	PADRÕES DE MEDIÇÃO	
<ul style="list-style-type: none"> • Metodologia Participativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Grau de participação dos servidores na realização das atividades e trabalhos propostos 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros das entrevistas realizadas em cada instituição 	Forte Médio Reduzido Inexistente	Conceito Ótimo Conceito Bom Conceito Regular Conceito Fraco
<ul style="list-style-type: none"> • Adequação de Material Didático 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentual das apostilas com abordagem dos textos focada especialmente no serviço público (nº de apostilas com abordagem focada no serviço público/nº total de apostilas utilizadas nos cursos que a instituição participou) 	Apostilas adotadas nos cursos que a instituição participou	Forte Médio Reduzido Inexistente	+ de 89% até 89% até 50% 0%
<ul style="list-style-type: none"> • Limitação imposta pelo Horário Integral 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentual de participação de servidores capacitados que possuem cargos de chefias (nº de servidores capacitados com cargos de chefias/nº total de servidores capacitados) • Percentual de participação de servidores capacitados que possuem nível superior (nº de servidores capacitados com nível superior/nº total de servidores capacitados) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fichas de inscrição dos cursistas; • Relatórios do Programa por instituição. 	Forte Médio Reduzido Inexistente	+ 28% até 28% até 10% 0%
<ul style="list-style-type: none"> • Adequação da Carga Horária 	<ul style="list-style-type: none"> • Nível de expectativa satisfeita quanto ao aprendizado e duração do curso 	Registros das entrevistas realizadas em cada instituição	Forte Médio Reduzido Inexistente	Conceito Ótimo Conceito Bom Conceito Regular Conceito Fraco
<ul style="list-style-type: none"> • Exclusividade do Programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Participação da instituição em outros programas de qualificação profissional • Existência de outros programas de capacitação desenvolvidos pela própria instituição 	Registros das entrevistas realizadas em cada instituição	Forte Médio Reduzido Inexistente	Conceito Ótimo Conceito Bom Conceito Regular Conceito Fraco
<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação (acessibilidade) 	<ul style="list-style-type: none"> • Meios de comunicação utilizados para acessar o programa (Quantitativo de meios utilizados para acessar o Programa/Quantitativo de meios em que o Programa é disponibilizado. • Índice de assiduidade da instituição no programa (tempo de participação da instituição no Programa/ tempo de existência do Programa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros das entrevistas realizadas em cada instituição • Relatórios do Programa por instituição. 	Forte Médio Reduzido Inexistente	+ de 75% até 75% até 25% 0%
			Forte Médio Reduzido Inexistente	+ de 70% até 70% até 40% 0%

Figura 4 - Matriz das variáveis independentes e indicadores (continuação)

5.3 APLICAÇÃO - O CASO DA FUNASA

A aplicação de indicadores permite conhecer se eles são adaptados à realidade do programa a ser avaliado ou não. Dessa forma, serve para comprovar se os indicadores desenvolvidos são claros e simples, aplicáveis e de possível mensuração. Portanto, sua aplicação tem coerência com as indagações contidas nos critérios de avaliação de indicadores assinalados pela Universidade Humboldt de Berlin (2000):

- a) Simplicidade - É simples para usar, adotar, medir e interpretar? Todos podem entender o indicador? Não precisa muitas explicações?
- b) Mensuração - É possível contar e medir esse indicador? Qualquer um pode conferir o indicador?

Dessa forma, é de fundamental importância indicar coisas passíveis de serem medidas, pois se não é possível encontrar meios para comprovar os indicadores, é necessário reformulá-lo ou redimensionar o objetivo geral do projeto ou programa para algo mensurável. Richardson (1999) enfatiza que mesmo o modelo adotado sendo um instrumento confiável, não existe garantia quanto à sua efetividade. Acrescenta ainda que, um instrumento pode ser considerado válido quando consegue medir bem as variáveis que realmente são necessárias à consecução dos objetivos de um programa.

A aplicação dos indicadores está diretamente relacionada às fontes onde é possível encontrar os dados para sua verificação. As fontes de verificação mais recomendadas são aquelas que não envolvem custos altos e que são confiáveis, como os registros administrativos formulados para esse propósito, as estatísticas oficiais, a contabilidade do projeto, os relatórios do programa, as opiniões dos usuários ou de grupos de beneficiários, as pesquisas e os documentos disponíveis.

A seguir será apresentada a matriz de aplicação dos indicadores construídos para o Programa de Parcerias em uma instituição beneficiária do Programa: a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) - Escritório Regional em Recife. A escolha pela Funasa deveu-se aos seguintes critérios:

- a) instituição pertencer a categoria Antiga com Participação Continuada (APC), ou seja, é participante do Programa desde seu início, sem nenhum registro de interrupção;
- b) a autora deste estudo ter bastante acesso a instituição - documentos e pessoas relevantes para o trabalho (chefias imediatas dos servidores capacitados e equipe de recursos humanos) - tornando o processo de verificação dos indicadores algo fácil, rápido e preciso.
- c) a autora deste trabalho ter um dossiê completo sobre essa instituição, no que diz respeito à sua participação no Programa de Parcerias. Este dossiê foi formulado a partir da sistematização das informações contidas ao longo dos 7 anos de sua participação no programas, bem como dos registros realizados quando da realização da entrevista;
- d) instituição pertencer a uma área da política pública social - saúde - onde se concentra uma demanda elevada da sociedade por serviços dessa natureza.

Para a verificação da evolução e comportamento das variáveis integrantes dos grupos selecionados foram construídos indicadores qualitativos e quantitativos. Os primeiros procuraram destacar os elementos médios predominantes e os campos de variação observados. Os segundos foram construídos a partir dos tipos de abrangência das variáveis contempladas.

MATRIZES DE APLICAÇÃO DAS VARIÁVEIS E INDICADORES - ESTUDO DE CASO DA FUNASA

VARIÁVEIS DEPENDENTES	INDICADORES	VARIÂNCIA	GRAUS DE MEDIÇÃO	FONTES DE VERIFICAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicabilidade dos Conteúdos Estudados 	<p>38: 85 x 100 = 44,70</p>		MÉDIO	Registro da consulta realizada diretamente com as chefias imediatas dos cursistas
<ul style="list-style-type: none"> • Adequação dos Cursos Ofertados 	<ul style="list-style-type: none"> • SIM - GRANDE • 48: 85 x 100 = 56,47% 	<p>PEQUENO < > GRANDE</p> <p>30,43% < > 60%</p> <p>HG e R IBGE</p>	<p>FORTE</p> <p>FORTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Registros das entrevistas realizadas em cada instituição; • Relatórios do Programa por instituição.
<ul style="list-style-type: none"> • Elevação da Auto-estima 	<ul style="list-style-type: none"> • SIM - BOM • SIM - BOM 	<p>FRACO < > ÓTIMO</p> <p>FRACO < > ÓTIMO</p>	<p>MÉDIO</p> <p>MÉDIO</p>	Registro da consulta realizada diretamente com as chefias imediatas dos cursistas

Figura 5 - Matriz de aplicação das variáveis dependentes e indicadores

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	INDICADORES RESULTADOS FUNASA	VARIÂNCIA	GRAUS DE MEDIÇÃO	FONTES DE VERIFICAÇÃO
• Intercâmbio Institucional	1 programa - PROMUC - Programa de Mútua Colaboração	0 < > 2 HG e R FUNDAJ	MÉDIO	Registros dos programas/ projetos realizados em parceria
• Cota de Vagas por Instituição	85: 193 x 100 = 44,04%	3,91% < > 86,66% UFPE IBGE	MÉDIO	Relatórios do Programa por instituição
• Fidelidade	7: 7 x 100 = 100%	1 < > 7	FORTE	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios anuais do Programa; • Relatórios do Programa por instituição
• Capacitação Fragmentada	55: 85 x 100 = 64,70%	37,69% < > 91,48% IBGE UFPE	MÉDIO	Relatórios do Programa por instituição
• Corpo Discente	50: 85 x 100 = 58,82%	4,2% < > 75,61% HG e R IBGE	MÉDIO	<ul style="list-style-type: none"> • Fichas de inscrições dos cursistas; • Relatórios do Programa por instituição.
• Metodologia Participativa	ÓTIMO	FRACO < > ÓTIMO	FORTE	<ul style="list-style-type: none"> • Registros das entrevistas realizadas em cada instituição
• Adequação do Material Didático	15: 26 x 100 = 57,7%	42,85% < > 90% JUSTIÇA TRT FEDERAL	REDUZIDO	Apostilas adotadas nos cursos que a instituição participou

Figura 6 - Matriz de aplicação das variáveis independentes e indicadores

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	INDICADORES	VARIÂNCIA	GRAUS DE MEDIÇÃO	FONTES DE VERIFICAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> Limitação imposta pelo Horário Integral 	<ul style="list-style-type: none"> 13: $85 \times 100 = 15,30\%$ 19: $85 \times 100 = 22,35\%$ 	5,35% < > 36,84% GRA CINDACTA 0% < > 29,26% HG e R DNOCS	MÉDIO MÉDIO	<ul style="list-style-type: none"> Fichas de inscrições dos cursistas; Relatório do Programa por instituição.
<ul style="list-style-type: none"> Adequação da Carga Horária 	BOM	FRACO< > ÓTIMO	MÉDIO	Registros das entrevistas realizadas em cada instituição
<ul style="list-style-type: none"> Exclusividade do Programa 	<ul style="list-style-type: none"> SIM - REGULAR SIM - REGULAR 	FRACO< > ÓTIMO FRACO< > ÓTIMO	REDUZIDO REDUZIDO	Registros das entrevistas realizadas em cada instituição
<ul style="list-style-type: none"> Divulgação (acessibilidade) 	<ul style="list-style-type: none"> 2: $4 \times 100 = 50\%$ 7: $7 \times 100 = 100\%$ 	0< > 3 1 < > 7	FORTE FORTE	<ul style="list-style-type: none"> Registros das entrevistas realizadas em cada instituição Relatórios do Programa por instituição.

Figura 6 - Matriz de aplicação das variáveis independentes e indicadores (continuação)

A análise da aplicação dos indicadores no caso da Funasa revela adequação dos indicadores construídos neste estudo para avaliar o Programa de Parcerias, pois através de sua operacionalização é possível constatar os elementos que exercem as maiores e menores influências sobre a consecução das variáveis dependentes.

O critério de variância utilizado procurou dar uma escala aos graus de medição inferidos a cada variável. Os valores mínimos e máximos, atribuídos para cada variável dependente ou independente, foram construídos a partir de parâmetros levantados junto às instituições beneficiárias do Programa. Portanto, para cada variável foi encontrado, tomando por base a análise dos relatórios do elenco das instituições participantes do Programa e selecionadas para este estudo, o menor (<) e o maior (>) valor, o que possibilitou a construção de uma escala de variância. A partir dessa escala de variância é que foi construído os parâmetros para classificar os padrões de medição de cada variável em forte, médio, reduzido e inexistente, conforme pode ser observado nas colunas de padrões de medição das figuras 7 e 8.

A utilização de uma escala, neste caso, permitiu definir como o grau das diferenças observadas nos resultados obtidos. Neste estudo, em algumas variáveis, especialmente as dependentes, foi utilizado um processo de medição subjetivo, uma vez que envolve o julgamento subjetivo das chefias imediatas dos cursistas e da equipe de recursos humanos da instituição beneficiária. É o que Mattar (1996) classifica como validade subjetiva quanto à adequação do processo de medição. Entretanto, na variável “Aplicabilidade dos Conteúdos Estudados” não foi possível construir uma escala de variância, tendo em vista que algumas informações sobre as instituições participantes do programa são ainda muito incipientes, necessitando de um estudo mais verticalizado sobre cada uma delas.

Dessa forma, no caso da aplicação dos indicadores a Funasa, tem-se uma situação favorável de avaliação do Programa quanto à sua eficácia processual e ao grau de satisfação dos beneficiários do programa, tendo em vista os maiores percentuais encontrados na

aplicação dos indicadores concentraram-se entre as escalas de medição “médio” e “forte”. Assim, pode-se dizer que o Programa é favorável quanto à sua eficácia processual, na medida em que os meios utilizados para sua execução, levantados na pesquisa e transformados em variáveis independentes, foram avaliados em sua grande maioria, quando da aplicação dos indicadores, entre os graus “médio” e “forte”. Esses graus de medição podem ser melhor analisados da seguinte forma:

- a) 55% das variáveis independentes - grau Médio;
- b) 27% das variáveis independentes - grau Forte;
- c) 18% das variáveis independentes - grau Reduzido.

Conclui-se, então, que a variável “Material Didático”, que recebeu grau “reduzido”, não tem atendido as expectativas dos cursistas, na medida em que os textos nelas contidos não focalizam, fundamentalmente, o contexto do serviço público. Além disso, a variável “Exclusividade do Programa”, que também obteve grau “reduzido”, demonstra a importância do Programa para fortalecer a capacidade profissional dos servidores públicos federais, tendo em vista que outras oportunidades de capacitação de forma regular e gratuita, a exemplo do Programa de Parcerias, são muito raras.

Quanto ao grau de satisfação dos beneficiários do programa pode também ser percebido, não só pelos resultados revelados nas variáveis independentes, que apontam a satisfação acerca das condições de operação do programa, do acesso aos serviços por ele disponibilizados, mas especialmente, através das variáveis dependentes, que foram avaliadas também, quando da aplicação dos indicadores, entre os graus “médio” e “forte”, como podemos observar abaixo:

- a) Duas das variáveis dependentes - grau Médio;
- b) Uma das variáveis dependentes - grau Forte.

Esses graus obtidos nas variáveis dependentes revelam a satisfação da Funasa, instituição beneficiária, quanto ao resultado do Programa, na medida em que são essas variáveis que indicam a efetividade ou não da melhoria do desempenho profissional dos servidores.

Contudo, a principal contribuição do estudo refere-se a construção de indicadores a partir das variáveis independentes e dependentes do Programa de Parcerias. A aplicação dos indicadores mostrou-se bastante satisfatória, permitindo captar as variações obtidas em suas trajetórias como expressão das variações no desempenho do Programa.

A adequação dos indicadores levantados neste estudo pode, também, ser percebida tendo em vista a sua correspondência com alguns atributos que Batista (2000) citou como fundamentais para a construção de indicadores objetivos e claros:

- a) representatividade - os indicadores construídos para avaliação do Programa de Parcerias focalizam a análise dos dados relevantes no decorrer do processo;
- b) simplicidade - os indicadores construídos são facilmente compreendidos por todos os atores envolvidos no Programa de Parcerias (formuladores, gestores, executores e beneficiários);
- c) rastreabilidade - as fontes para sua verificação são facilmente identificáveis;
- d) praticidade - os indicadores construídos funcionam na prática e permitem a tomada de decisão gerencial;
- e) economia - a construção dos indicadores para o Programa de Parcerias não agregou muito tempo para a coleta dos dados necessários para sua consecução;
- f) estabilidade - os indicadores foram construídos a partir da rotina dos processos do programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação de tornar possível a avaliação quanto as mudanças que podem ocorrer na prática profissional, a partir do Programa de Parcerias, foi a alavanca propulsora deste estudo - conhecer como acontece e se acontece a articulação entre os conteúdos estudados e a prática do cotidiano do trabalho e, ainda, quais as possíveis repercussões dessas atividades na prática profissional.

A prática de avaliar requer a construção de indicadores. A sistemática aqui adotada representa apenas um recorte no contexto mais amplo de avaliação de políticas públicas, em busca de fomentar a cultura avaliativa, especialmente de programas governamentais. A construção dos indicadores do Programa de Parcerias envolveu seus beneficiários, tendo em vista que estes se constituem os atores mais legítimos desse processo. Portanto, a avaliação aqui além de assumir um formato “processual ou formativo”, que se presta a tornar seus resultados transparentes, para subsidiar a tomada de decisão e tornar possível as intervenções técnicas e políticas, voltadas para inovação, preservação de situações existentes, ou mesmo, reavaliação do êxito ou não de um programa, adquire também um papel participativo, na medida em que envolve uma parcela de beneficiários do Programa de Parcerias. Dessa forma, permite não só a avaliação propriamente dita, mas também, uma reflexão das ações em consonância com as expectativas dos *stakeholders*.

A sistemática de avaliação participativa “tem como eixo metodológico fundante o envolvimento e participação de formuladores, gestores, implementadores e beneficiários no próprio processo avaliativo de um dado programa ou de uma instituição prestadora de serviços sociais” (CARVALHO, 1999, p. 90). Neste estudo como não se trata de metodologia de avaliação e sim de construção de indicadores para avaliação de programas, a metodologia envolveu uma parte desses atores - os beneficiários do Programa de Parcerias. A escolha desse grupo deveu-se ao fato de que esse segmento responde melhor as atividades desenvolvidas pelo Programa, portanto, conferem maior confiabilidade e legitimidade ao

processo. Além disso, deve-se também ao fato de que não se pretende aqui levantar indicadores de efetividade, ou seja, mensurar os impactos do Programa no seu contexto mais amplo, mas verificar seus resultados mais imediatos de forma legítima, envolvendo o seu conjunto de beneficiários. Com esse estudo foi possível desvendar o universo de percepções dos usuários sobre o Programa.

A orientação metodológica, como aqui proposta, para a construção de indicadores com vistas à avaliação do Programa de Parcerias pode ser um instrumento relevante para guiar, operacionalmente, os trabalhos desenvolvidos por outros avaliadores - internos ou externos. Dessa forma, tornou-se necessário a construção de um referencial teórico e metodológico, e sua devida explicitação, de modo a torná-lo conhecido pelos avaliadores envolvidos na investigação de um programa. Os resultados obtidos neste estudo revelaram, a partir da sua aplicação, a construção de bons indicadores para a avaliação do Programa de Parcerias, uma vez que mostraram movimentos significativos do referido Programa, que formuladores, gestores, implementadores e beneficiários precisam conhecer, mas que não podem ser observados diretamente. Sendo assim, o processamento das informações, obtidas a partir das entrevistas e dos documentos disponíveis sobre o Programa, possibilitou compor indicadores que efetivamente contribuem para avaliação do Programa de Parcerias, no que diz respeito as suas repercussões na atividade profissional da sua população beneficiária

Entretanto, tendo em vista que as experiências de avaliação de políticas pública é algo ainda muito incipiente, mas de relevante necessidade, com o intuito de aperfeiçoar o estudo ora realizado, assim como preencher as lacunas deixadas por ele, recomenda-se que novos trabalhos sejam realizados, a fim de focalizar melhor outras perspectivas para construção de indicadores, como:

- a) envolver os demais sujeitos implicados no Programa - formuladores, gestores. O conjunto dos implicados permite formular indicadores que possibilitam mensurar não

só em que medida os objetivos foram atingidos, mas também a capacidade de resposta do programa às demandas dos grupos de beneficiários;

- b) construir indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, pois o somatório destes indicadores com os levantados neste estudo permitem realizar um banco de dados sobre o Programa. As informações e conhecimentos provenientes desse banco permitem a apreensão do Programa na sua totalidade. Dessa forma, viabiliza a transparência das ações públicas requeridas pelo exercício do controle social;
- c) realizar estudo similar com outras instituições que implementaram o Programa de Parcerias, verificando também a interdependência das variáveis independentes e sua relação direta na produção dos efeitos das variáveis dependentes. Assim, seriam testados e analisados, também, os resultados do instrumento adotado.

Este trabalho constitui-se do esforço da pesquisadora em tornar possível a construção de indicadores, a partir de um caso empírico, vivenciado em sua atividade profissional. Procurou, então associar a pesquisa à vivência profissional. Dessa forma, espera-se que seja dada continuidade ao estudo ora iniciado, na perspectiva de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão de programas empreendidos pelo Governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O Impacto do Modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, n. 10, 1997. 55 p.

ALARCÃO, Isabel. Formação continuada como instrumento de profissionalização docente. In: *Caminhos de Profissionalização do Magistério*. Campinas: Ed. Papirus, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Federalismo e Políticas Sociais, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 28, p. 88-108, 1995.

ANSOFF, H. Igor. *Implantando a Administração Estratégica*. Trad. de Antonio Zoratto, Guilherme Ary Plonky, 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993. 590 p.

ARAGÃO, Cecília Vescoci. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 48, n.3, set./dez.1997.

ARRETICHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n.40, p. 111-141, 1999a.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de estudos Especiais, p. 29-39, 1999b.

BANDEIRA, Moniz. *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1977.

BATISTA, Fábio Ferreira. *Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional*. [s.l.:s.n], 2000. 43p. Parte I: Elaboração de Indicadores no Processo de Implantação do planejamento estratégico.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 49, n.4. p.5-44, out/dez.1998.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa de. *Metodologia para avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. São Paulo: Cortez, 2001. 96 p. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 75).

BELLONI, Isaura (co-autoria). *Avaliação do ensino de graduação – Teste de metodologia*. Coleção Série UnB. Brasília, Universitária, 1988.

_____. A função social da avaliação institucional. *Revista Avaliação*, a. 3, n. 4, 1998. p. 37-50.

BIZERRA, Maria da Conceição. Formação continuada do gestor público: indicações para uma proposta de avaliação. *Revista Gestão Pública*, Recife, v. 1, n. 1, p. 35-48, 2002.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998.

_____. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira, 7. Ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1999. 173p.(Coleção Pensamento Crítico, 69).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. Senado Federal, 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos . *A Crise do Estado*. São Paulo: Ed. Nobel, 1991.

_____. Da Administração Burocrática a Gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 47, v. 120, n.1. p.7-40, jan/abr.1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e Peter Spink (orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CAMPOS, André; JARDIM, José; KNAUSS, Paulo. *História Administrativa do Estado*. Rio de Janeiro: Fesp, [s.d.]. 40 p. Sistema de Educação Continuada. Modelo Básico – 3. Grau.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa – uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de estudos Especiais, 1999. p. 87-94.

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

CORDERA, Rolando. Globalização e política social: equidade e iniquidade nas mudanças do mundo. In: CORDERA, R e ZICCARDI, A. *"As políticas sociais no México no final do milênio"*, Coordenação de Humanidades, Instituto de Investigações Sociais, Faculdade de Economia, UNAM, Ed. Miguel A. Porrúa, México, 2000.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 49, n.2. p.105-126, abr./jun. 1998.

DRAIBE, Sônia M. Repensando a política social: dos anos 80 aos 90. In : SOLA, L. Paulani, L. M.(org). *Lições da década de 80*. São Paulo: USP, 1995.

_____. As políticas sociais nos anos 90. In: BAUMANNR. *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.

ESCOLA DE GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS DA FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. *Relatório do Programa de Parcerias*. Recife, 2002, mimeo.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Relatório de Cooperação Técnica com as Escolas de Governo, exercício de 1996*. Brasília, 1996, mimeo.

_____. *Relatório de Atividades*. Brasília, 2002a, mimeo.

_____. *Catálogo de Cursos*. Brasília, 2002b.

_____. *Manual de Orientação do Programa de Parcerias*. Brasília, 2002c.

_____. *Apresentação Encontro das Escolas de Governo Federais*. Brasília, 2003. mimeo.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FARIA, Regina. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de estudos Especiais, 1999. p. 41-49.

FIORI, José Luís. *60 lições dos 90*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

FIRME, Thereza Penna. Avaliação: tendências e tendenciosidade. *Revista Ensaio*, v.1, n. 2, jan./mar. 1994.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. Disponível em: www.fundaj.gov.br. Acesso em: 25/05/2003.

_____. Superintendência de Planejamento e Administração. *Plano Anual de Trabalho - PAT/2003*. Recife: Massangana, 2002. p. 76.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jun. 2001.

HALL, Donald. Desenvolvimento Gerencial no Setor Público: tendências internacionais e organizações líderes. Brasília: ENAP, *Cadernos ENAP*, n. 21, 2002. 99 p.

KINNER, T. C. e TAYLOR, J. R. *Marketing research: an applied approach*. New York: McGraw Hill, 1996.

KLIKSBERG, Bernardo. A gerência do final do século XX. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n.2, p. 183-201, abr./jun. 1993.

KLIKSBERG, Bernardo e TOMASSINI, L. (compiladores) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Felipe Herrera. Universidad de Maryland. Fondo de Cultura Económica. 2000.

KÖCHE, José Carlos. *Fundamentos de Metodologia Científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa*. 20 ed. Atualizada. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997. 182 p.

LEVY, Evelyn. Formação e capacitação na construção de um Estado. Brasília: ENAP, *Série Textos para discussão*, n. 19, 1997. 12 p.

LIMA JÚNIOR, Olavo Bilac. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 49, n.2. p. 5-31 , abr./jun. 1998.

LUBAMBO, Cátia W. A Descentralização do Estado no Brasil. In: LIMA, Marcos (org.). *O lugar da América Latina na Nova Ordem Mundial*. São Paulo: Ed. Cortez, 2002. p. 199-218.

LUBAMBO, Cátia W.; ARAÚJO, Maria Lia C. de. Avaliação de Programas Sociais: virtualidades técnicas e virtualidades preliminar. *Trabalhos para Discussão*. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, n. 158, 2003.

MAGALHÃES, Fernando. A transformação histórica do Estado. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 1, n. 1, p. 41-51, 1994.

MARINI FERREIRA, Caio Márcio. Crise Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 47, v. 120, n. 3, p. 55-33, set./dez. 1996

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução Gerencial: a persistência da dicotomia entre a política e administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 48, n.1, p. 43-79, jan./abr.1997.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. Brasília: ENAP, *Cadernos ENAP*, n. 8, 1995. 39 p.

MATTAR, F. N. *A Pesquisa de Marketing*. São Paulo: Atlas, 1996.

MELO, Marcus André e COSTA, Nilson. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. Comunicação apresentada no *GT Políticas Públicas* do Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2000.

MELO, Marcus André. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, Lícia e PRATES, Magda (orgs). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 23-48, 1995.

_____. Governança e reforma do Estado: O paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 47, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.

_____. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999. p. 11-28

_____. *Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002a.

_____. Reforma do Estado e Gestão Pública. *Revista Gestão Pública*, Recife, v. 1, n. 1, p. 7-17, 2002b.

NEPP/PAGS. *Modelos de Avaliação de Programas Sociais Prioritários*. Relatório Final. Campinas: UNICAMP, 1999. 133 p.

PACHECO, Regina. Escola de Governo: tendências e desafios – A ENAP em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 51, n.2. p.35-53, abr./jun. 2000.

_____. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período de 1995-2002. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 53, n.4. p.79 - 106, out./dez. 2002.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995. 84 p.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*, 15 de fevereiro. 2002.

RATTNER, Henrique. Globalização: em direção a um mundo só?. Princípios de Administração gerencial para o setor público. In: ENAP. *Programa de Qualificação Profissional no Setor Público Federal*. Brasília, 1998. p. 65-76. Apostila do Curso Administração gerencial para um novo Estado. (Original publicado na Revista Estudos Avançados, vol. 9, n. 25, 1995).

REZENDE, Flávio da Cunha. Os leviatãs estão fora do lugar. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 195-213, 1996.

_____. Por que as reformas administrativas falham?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social: métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1999. 334 p.

RODRIGUES, Alberto Tosi. *Brasil de Fernando a Fernando – neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000

ROSSI, Peter H. & FREEMAN, Howard E. *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park, Sage Publications, 1993.

RUA, Maria das Graças. Princípios de Administração gerencial para o setor público. In: ENAP. *Programa de Qualificação Profissional no Setor Público Federal*. Brasília, 1998. P 43-61. Apostila do Curso Administração gerencial para um novo Estado.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1994.

SARAIVA, Enrique. As escolas e institutos da administração pública na América Latina diante da crise do Estado. Brasília: ENAP, *Série Textos para discussão*, n. 13, 1999. 18 p.

SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Gestão Pública Empreendedora*. Brasília. s.ed. , 2000. 53 p. (Folheto).

SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001, 169p.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato (org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, IUPERJ, 1991.

UNIVERSIDADE HUMBOLDT DE BERLIN. Centro de Treinamento Avançado em Desenvolvimento Rural (SLE). *Monitoramento Qualitativo de Impacto. Desenvolvimento de indicadores para a extensão rural no Nordeste do Brasil*. Berlin; Fortaleza; Recife, 2000. 311p.

WEFFORT, Francisco (org). *Os clássicos da política*. (volumes I e II). São Paulo: Editora Ática, 1990.

WERNECK, V. R. *A velha e nova questão da avaliação*. *Revista Ensaio*, v. 1, n. 1, out./dez. 1996.