

A AVALIAÇÃO DE IMPACTO COMO DESAFIO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO E A SUSTENTABILIDADE LOCAL

Emília Maria da Trindade Prestes

Universidade Federal da Paraíba

Eu gostaria de iniciar essa conversa me colocando como alguém que não traz novidade sobre o tema. Muito ao contrário. Venho aproveitar esse espaço para dividir com vocês as minhas inúmeras dúvidas e inquietações sobre os procedimentos que se deve utilizar para avaliar impactos de políticas públicas sociais, particularmente políticas de educação para o trabalho.

Vou tratar de conversar com vocês sobre a avaliação dos impactos do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, - PLANFOR implementado pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho e de Parcerias Nacionais e Regionais governamentais e não governamentais ou intergovernamentais. Constitui um dos objetivos do Ministério, avaliar os impactos dessa política na melhoria das condições de vida e de trabalhos dos egressos e seus reflexos na redução da pobreza e no desenvolvimento e sustentabilidade local.

Primeiramente eu gostaria de situar minha trajetória com o tema. No ano de 1996, fui convidada pelo prof. Ivan Targino, na época pró-reitor de extensão da Universidade Federal da Paraíba para compor uma equipe de avaliação de um recém projeto organizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, adotado em todo o país, e financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Tratava-se da avaliação do então Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR – política de educação profissional, voltada para o trabalhador de baixa renda e de baixa escolaridade e necessitado de ser qualificado, requalificado e, inclusive, alfabetizado para ter maior oportunidade de ingressar ou permanecer no mercado de trabalho.

A sugestão de a avaliação envolver as Universidades estava prevista nos documentos do PLANFOR, e, no caso da Paraíba, o convite havia sido formulado a UFPB pela prof^a. Maria Almeida, coordenadora do SINE, entidade que, naquela ocasião, gerenciava a qualificação profissional na Paraíba, através do Plano Estadual de Qualificação – PEQ/PB, em conjunto com a Secretária de Trabalho e Ação Social do Estado – SETRAS.

A partir desse ano com o trabalho de avaliação do PEQ/PB tive a possibilidade de manter contato com inúmeras equipes dos diferentes estados, além das equipes coordenadoras do Ministério do Trabalho. Vem me proporcionando, também, desenvolver pesquisas acadêmicas integrando alunos e alunas da graduação e da pós-graduação e, sobretudo, ter contacto com a realidade cotidiana de centenas e centenas de pessoas desses estados, de diferentes meios urbanos e rurais. Pessoas que não raro, ingressavam nos programas de qualificação profissional na esperança de que eles, efetivamente, sirvam como solução para os seus aflitos problemas de trabalho e as graves conseqüências do desemprego.

As reflexões que agora compartilho com vocês são, portanto, uma síntese de um trabalho coletivo. Produto de múltiplas e diferentes experiências e sociabilidades; processo e produto de muitas realidades pensadas e ou concretamente vivenciadas.

1 - O percurso da avaliação do PLANFOR

Visto como política pública de trabalho e renda e um dos projetos prioritário dos Planos dos dois Governo FHC, O PLANFOR, nos seus inúmeros documentos, recomendava, desde do seu início, que este Plano,- reconhecido como uma política ativa de trabalho e a renda deveria ser avaliado através de critérios de eficiência, eficácia e de efetividade social. O problema é que o PLANFOR era um programa novo, totalmente estranho a minha compreensão. A pergunta que na época eu fazia era: Por onde começar a avaliação? Que fazer? Que significa e que significado tem avaliar uma política pública de educação profissional?

Lembro que nos dois primeiros anos da avaliação do PLANFOR, durante as reuniões nacionais efetuadas em Brasília, todas as equipes que compunham a avaliação nacional, tinham muitas dúvidas e inseguranças quanto aos procedimentos a serem adotados. No meu ponto de vista nem sabíamos o que íamos avaliar, nem como avaliar, nem para que avaliar.

Quem trabalha com avaliação desse Plano - sabe das enormes dificuldades para se organizar e se operacionalizar as múltiplas dimensões requeridas. Se hoje, após quase sete anos de trabalho a avaliação do PLANFOR ainda é um desafio, imagine no início quando as equipes tinham pouquíssima idéia sobre essa política e sobre os procedimentos a serem adotados na avaliação. Mesmo quando os documentos do Ministério contemplassem orientações sobre o processo avaliativo, as pessoas tinham compreensão distintas. Os trabalhos de supervisão – que mediam a eficiência do PLANFOR se confundiam com o acompanhamento do egresso – que avaliava a eficácia, apesar de, no final, os dois se complementarem.

Nas reuniões nacionais eram um “*Deus nos acuda*” pois tudo estava para ser feito e ninguém parecia entender bem a concepção do Plano, visto como política pública. Havia ocasião em que se falava que os Planos estaduais de qualificação, os PEQs, deveriam se vincular aos Planos de Desenvolvimento dos Governos Estaduais, pois a qualificação era um dos objetivos fundamentais para o Desenvolvimento Sustentável.

A avaliação, portanto, deveria considerar essa vinculação nas suas propostas avaliativas. No início nunca sabia muito bem porque, durante uma reunião com as equipes nacionais se encontravam presentes representantes de comunidades, de sindicatos, lideranças da CUT. Outras vezes eram convocados representantes dos empregadores, ou acadêmicos que falavam sobre as novas formas de organização do mundo do trabalho e a necessidade de qualificar para o desenvolvimento – tendo a realidade japonesa como exemplo. Outras vezes apareciam representantes da OIT, ou algum membro de uma comissão tripartida. E eu me perguntava sobre esses outros personagens que, também deveriam estar envolvidos com a avaliação, se o objetivo parecia ser supervisionar e avaliar os cursos oferecidos por diferentes entidades (avaliação da eficiência) e o acompanhamento do egresso (avaliação da eficácia).

Nenhuma das equipes do país envolvida com a avaliação do PLANFOR – incluindo-se a equipe da UNITRABALHO, que coordenava a avaliação no âmbito nacional e tendo a frente a Profª. Ana Maria Saul -, pareciam ter muita segurança sobre os encaminhamentos que deveríamos seguir para avaliar esse Plano, que se alimentava dos resultados dos Planos Estaduais de Qualificação dos diferentes Estados. Os PEQS.

As inúmeras caminhadas, discussões e, também, erros, fizeram com que gradativamente fôssemos melhor compreendendo as propostas e objetivos dessa gigantesca política – alguns deles ideais - e os processos de avaliação fossem sendo aprimorados. Após o segundo ano, já podíamos oferecer algumas respostas aos objetivos propostos pelo Ministério do Trabalho.

Até o ano 2000, época em que estive compondo essa equipe como representante da Paraíba, muitos foram os aprimoramentos dos avanços conceituais e operacionais das categorias

avaliativas relativas a eficácia e a efetividade. Com a experiência acumulada e ampliada, íamos aprimorando os indicadores da avaliação, propiciando ao Ministério organizar um banco de dados para comparar as avaliações nacionais e propiciar a avaliação da avaliação, efetuada pelo IPEA e pela FLASCO, entidades que assumiram essa tarefa, após o afastamento da Unitrabalho.

Mesmo com todo o avanço conceitual o grande problema continuou sendo a avaliação da categoria Efetividade Social; ao não se ter maior segurança quanto ao seu entendimento conceitual e aos seus procedimentos técnicos-metodológicos, esta categoria deixava de ser contemplada na sua especificidade avaliativa para se agregar e se misturar aos resultados pertinentes à categoria Eficácia.

No ano de 2001 o Ministério decidiu aprimorar sua sistemática de avaliação, tratando de investir no avanço conceitual e operacional da Efetividade Social que passou a ser compreendida como *“resultados provenientes dessa política pública com efeitos mais amplos e duradouros, além de benefícios diretos e individuais para os treinandos”*.

Para avaliar os impactos da qualificação para os treinandos, os documentos do PLANFOR ofereciam como referência os indicadores:

- inserção/reinserção/permanência no mercado de trabalho
- obtenção/manutenção/elevação de renda
- promoção/mobilidade ocupacional
- elevação da produtividade
- melhoria da qualidade de produtos e serviços
- aquisição de habilidades, conhecimentos, informação, atitudes e sua aplicação no trabalho, família, comunidade
- promoção/valorização pessoal, auto-estima,
- promoção/valorização social, participação na comunidade.

Para o Ministério, a efetividade dessa política se manifesta também na sua capacidade para, na sua condição de política pública, *“contribuir para mudar/construir o país”*, além de produzir benefícios diretos e individuais para os treinandos.

Dessa forma os indicadores utilizados para essa avaliação considera:

- avanço conceitual no modelo e conteúdo da Educação Profissional
- articulação fortalecimento de novos atores
- fortalecimento/avanço no tripartidarismo
- integração entre qualificação e outros programas e políticas públicas
- integração entre qualificação e outros programas do FAT
- outros indicadores

Neste período e após essas definições eu descobri porque apareciam representantes da CUT, dos empregadores, do Instituto Ayrton Senna ou do Programa Educação Solidária ou os programas de educação do SESI ou da Globo nas reuniões dos grupos de avaliação.

Em outras palavras, podemos dizer que para o PLANFOR, Efetividade Social é entendida como a possibilidade que tem essa política pública, para através, da oferta de qualificação profissional oferecer melhoria nas Condições de Vida e de Trabalho do Egresso das atividades profissionais e produzir reflexos nas condições de Desenvolvimento e a Sustentabilidade Local ou Regional e na *“Construção de um país democrático, mais justo e menos desigual”*, como prever seus documentos.

É possível perceber através dessa concepção que a efetividade social para o PLANFOR - deve ser entendida como os impactos causados nos indivíduos e na sociedade pela atuação dessa política de qualificação profissional e em articulação com outros programas e outras políticas em

adoção no país. Sua concepção de impactos está diretamente relacionada às mudanças processadas nas localidades ou comunidades, cidades ou regiões e envolve fatores como o educacional, o político, o social e o econômico.

Gostaria de acrescentar, entretanto, que a avaliação da Efetividade ou dos Impactos, como propõe o Ministério do Trabalho e Emprego não é fácil. Ao contrário, no meu ponto de vista é extremamente complexa. Aliás, no último mês de setembro, equipes de qualificação desse Ministério do Trabalho e Emprego, reunido em São Paulo com as equipes de avaliação dos PEQs estaduais, reconhecem que existe um *“longo caminho para maior avanço nessa dimensão avaliativa”*. Reconhecem, também, a necessidade de *“refinar e aprofundar a análise de numerosos aspectos da eficácia e da efetividade social, que apenas começa a ser delineada com relativa clareza”*, e aponta uma possibilidade metodológica e temas possíveis a serem aprofundados ou explorados na avaliação de efetividade.

Bom, até agora estou me referindo ao tema avaliação, mas não situei para vocês o que entendo por avaliação.

Nossa vida social é organizada e referenciada em cima de critérios e julgamentos avaliativos. Somos avaliados do ponto de vista da estética, da moral, do caráter, da inteligência, da participação, etc. Para cada tipo de avaliação, existem parâmetros que servem de base ao avaliador para efetuar seu julgamento. Assim, é consenso entender avaliação como uma atividade valorativa, organizada através de parâmetros ou critérios, segundo determinados objetivos e de acordo com as especificidades culturais e históricas de um dado momento.

“Os modelos conceituais e metodológicos a serem adotados nos procedimentos avaliativos variam, portanto, segundo a natureza do objeto ou do fenômeno a ser avaliado; segundo os propósitos políticos, técnicos, acadêmicos e ideológicos; segundo os valores predominantes em cada momento social” (Saul: 1999, 58; Prestes, 1999, Belloni e outros, 2000, Roche, 2000). Alguns desses modelos valorizam o produto. Utilizam estratégias de avaliação pré-concebidas, baseadas em critérios teóricos e experimentais, não raramente hipotéticos. Outros valorizam o processo. Nele as adequações e adaptações vão se ajustando as necessidades surgidas. A avaliação assume uma perspectiva de um trabalho acompanhado, continuado. Em outros casos existe a avaliação que contempla parte do processo, parte do produto. Em alguns desses modelos à avaliação assume uma característica predominantemente *“imposta”*, onde somente o avaliador parece controlar a situação através do estabelecimento das variáveis e dos indicadores pré-selecionados; Em outros casos, ela pode assumir a figura de uma avaliação mais participativa ou democrática, onde as figuras dos avaliadores e dos avaliados se integram para atingirem um objetivo comum.

2 - Avaliação de políticas públicas

No caso específico das avaliações das políticas públicas, estas vistas como processos e ações políticas do Estado ou de diferentes organizações governamentais ou não governamentais, vai exigir uma articulação e coerência com os valores, normas e princípios que compõem as realidades estrutural e conjuntural de um dado momento histórico de uma sociedade. Também podem ser vistas como mecanismo que possibilita gerar informações capazes de influenciar na preservação ou transformação das políticas em adoção, das formas de vida e de conduta do indivíduo e do coletivo, ou, ainda, uma estratégia de conhecimento que sirva para moldar ou liberar condutas e relações sociais organizadas.

Em suma, como entende Izaura Belloni a avaliação de políticas públicas possui dois objetivos básicos: “*promover a construção de autoconsciência da instituição ou agência formuladora da política acerca dos limites e possibilidades das suas ações e formular informações e análises ou juízos sobre a política para uso da instituição avaliada, do governo e da sociedade*” (Belloni e outros, op. cit.: 88)

A avaliação de políticas públicas é relativamente recente. As primeiras práticas surgem no final da década de 50, adotadas por programas de cooperação internacional para o desenvolvimento da América Latina.¹

Houve momentos que este tipo de avaliação avançou, em outros retrocedeu, dependendo do contexto e da vontade política e, até mesmo, da disponibilidade de um instrumental teórico-metodológico e prático adequado.²

Nos últimos vinte anos a situação de crise econômica, a questão da democracia, as práticas políticas de estabilização e os programas de ajustes estruturais fizeram com que os procedimentos avaliativos de natureza formal, ganhassem espaço e importância no mundo.

No caso da América Latina e Caribe, o caráter da crise econômica agravada a partir dos anos 90, refletiu-se nos serviços públicos e nas condições de vida da população, como nas próprias condições do Estado para propiciar a população às condições de segurança, tranquilidade, desenvolvimento esperado. Apesar disso – ou justamente por isso – as concepções de política social adquiriram uma vertente de superação das desigualdades sociais e de emancipação dos beneficiados. Propagou-se em todo o mundo a necessidade de transformação do homem, da localidade, da região, da sociedade, para vencer as dificuldades dos novos tempos.

A capacitação dos atores locais, através da educação, entendida como a condição básica de mudança de comportamentos, “*passa a ser o eixo de toda a estratégia de desenvolvimento local*”.

Surge uma nova noção de desenvolvimento enfatizando o social e a participação. Estratégias coletivas direcionadas para o crescimento, igualdade, geração e distribuição de renda ou de bens e serviços sociais básicos, são vistos como indispensáveis nesta nova concepção de desenvolvimento (Kisil, 1997) e os processos educacionais indispensáveis para propiciar ao indivíduo – e a coletividade – novas atitudes – competências e habilidades, – vistas como a condição capaz de propiciar saberes capazes de provocar mudanças de comportamento, de percepção, de forma de vida e de cultura. Saberes para dominar situações concretas de trabalho e para propiciar novos conhecimentos capazes de refletirem/modificarem as condições sócio-econômicas e políticas do contexto/localidade onde estes se inserem. Enfim, saberes capazes de contribuir para gerar situações de trabalho, de bem-estar social e familiar e desenvolvimento e sustentabilidade local.

Esses objetivos são os mesmos defendidos pelo PLANFOR e que denotam a existência de impactos sociais.

¹ Confira: Arlette Pichardo Muñiz. *Evaluación del Impacto social. El valor de lo humano ante de la crisis y el ajuste*. Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas, 1997 p. 19. Cris Roche. *Avaliação de Impactos dos trabalhos de ONG. Aprendendo a valorizar as mudanças*. São Paulo: Cortez; ABONG; Oxford: Oxfam, 2000.

² Idem. Ibidem. Confira também Saul, Ana Maria. *A metodologia de Avaliação do PLFOR: dificuldades e avanços*, 1999. Sobrinho, José Dias. *Tendências nacionais e internacionais na avaliação*. Texto apresentado na abertura do XIV EPEN, Salvador, 1999. Mimeo.

3 - AS MUDANÇAS SOCIAIS

No meu ponto de vista não existem referenciais nem modelos prontos capazes de explicar e avaliar um mundo em vertiginosas mudanças. Apesar da avaliação de impactos ter presente a necessidade de se conhecer a realidade em reconfiguração, não existem modelos objetivos capazes de detectar a marcha dos acontecimentos – da história. Antes de existir estratégias, procedimentos métodos e modelos a serem aplicados nos procedimentos avaliativos, existe necessidade de uma “avaliação judiciosa” para orientar as ações de avaliação de indivíduos e de comunidade. *Mas, o que significa ou como pode ser realizada esta avaliação/ação judiciosa num contexto de freqüentes mudanças de valores, regras e experiências de vida? Como ser perspicaz, crítico e justo nos julgamentos?*

Tentativas de Avaliar os Impactos/ Efetividade do PLANFOR

No decorrer da minha experiência enquanto avaliadora do PLANFOR não me pareceu muito problemático, apesar de trabalhoso, avaliar essa política de qualificação para o trabalho nos seus aspectos da eficiência e da eficácia. Os modelos de avaliação expressos através das técnicas de obtenção de informações mais tradicionais - geralmente questões objetivadas, tratadas e analisadas através de métodos quantitativos – quase sempre possibilitavam ao PLANFOR obter respostas quanto o atingimento dos seus objetivos. Já no segundo ano da avaliação o Ministério de trabalho e Emprego teve condição de medir e comparar diferentes variáveis e indicadores segundo os graus e níveis que denotavam a existência de uma maior ou menor eficiência ou eficácia da sua atuação de qualificação.

Como já foi mencionada, a dimensão da efetividade se confundia ou se incluía nas análises da dimensão da eficácia.

No ano 2001 deixei de participar da equipe responsável pela avaliação do PEQ/Planfor/PB, junto a Secretaria de Trabalho e Ação Social da Paraíba, e decidi organizar um projeto de pesquisa através do programa PIBIC/CNPq, tendo por objeto específico a avaliação dos impactos – que eu concebi como sendo efetividade social.

O grande desafio era encontrar estratégias metodológicas que me ajudasse a avaliar melhor essa dimensão. Eu precisava – e ainda preciso aprender - como se avalia os impactos dessa política de educação profissional nas condições de vida e de trabalho dos seus egressos, utilizando novas maneiras de pensar esse tipo de avaliação, tanto no decorrer do processo como ao final da atividade proposta, para os produtos obtidos.

Com meu mau hábito de professora de metodologia da pesquisa procurei formatar parte das minhas dúvidas em questões e assim iniciei a organização da investigação questionando: O que é impacto na avaliação de políticas públicas? Como devemos proceder para avaliar impactos considerando a sua complexidade conceitual e operacional? Qual deve ser o modelo teórico/metodológico adotado considerando que a sua compreensão requer incorporar ou considerar indicadores e variáveis econômicas, políticas, sociais culturais? Considerando que a sua compreensão necessita de análises sistemáticas de mudanças duradouras (ou não) significativa – positivas ou negativa, planejadas - ou não - nas vidas das pessoas, ocasionadas por determinadas ações ou série de ações? Qual a relação entre mudanças e impactos? O que devo entender por mudanças e como devo proceder para operacionalizá-la?

Essas questões gerais – que eu sabia de difícil respostas - me conduziram, no entanto, a outras mais específicas: O que devo entender por mudança em um bairro ou em uma comunidade- principalmente periférica - e quais as variáveis capazes de me servirem de referência?

Sendo possível constatar a ocorrência de mudanças, quais os indicadores/signos capazes de me indicarem como elas se deram e por quê se deram? Como devo avaliar impacto e quais os procedimentos que devo utilizar para efetuar a sua análise? Essas e outras dúvidas e dificuldades iam aparecendo nos primeiros momentos da organização da proposta de avaliação e me conduziram para organizar a seguinte questão mais geral:

Quais devem ser os procedimentos que devo utilizar para avaliar os impactos produzidos pelos programas de qualificação profissional oferecidos pelo PLANFOR e financiados pelo FAT na melhoria das condições de vida e de trabalho dos egressos e quais são os seus reflexos nos processos de desenvolvimento e sustentabilidade local/comunitário? Como detectar a relação existente entre a ação do PLANFOR/PEQ nas comunidades – via os treinamentos oferecidos indivíduos – e os impactos ali processados? Esta passou a ser a questão que vem me desafiando nos últimos dois anos.

Para tentar encontrar algumas respostas, tenho orientado um projeto de pesquisa, do Programa de Iniciação Científica - PIBIC e junto com um grupo de estudantes da graduação estamos pensando juntas e tentando decifrar o enigma. Neste semestre, também submeti esta questão a uma turma da disciplina Pesquisa em Educação II do curso de Pedagogia da UFPB, onde lecionei, obtendo inúmeras informações importantes e interessantes sobre o tema.

Mas vejamos como procedemos:

A primeira coisa que fizemos foi um levantamento bibliográfico sobre avaliação de políticas públicas/ avaliação de impacto. Não foi fácil encontrar bibliografia. A escassez de livros ou artigos sobre o assunto é visível, particularmente impactos de políticas, programas ou projetos educacionais. Da literatura consultada, todas apontam para a complexidade do assunto e para a necessidade de maior revisão e aprofundamento.

Como a avaliação de impacto envolve a concepção de mudanças passou a ser indispensável o domínio dos seus diferentes conceitos e compreensão. Mergulhamos em distintas disciplinas e diferentes matrizes teóricas em busca dos seus significados para selecionar os que mais se ajustassem aos nossos propósitos.

A terceira dificuldade encontrada se relacionou a seleção do método e a sua operacionalização. Sendo essencialmente qualitativo, exige muita disponibilidade do pesquisador/avaliador para localizar o sujeito, grupos de interesse e proceder à entrevista, a observação, levantar as histórias de vidas dos entrevistados. *Para isso, se fazia necessário utilizar uma linguagem simples, na tentativa de: “quebrar distâncias entre o avaliador e o avaliado”.*

Era preciso selecionar uma técnica adequada que fornecesse informações capazes de indicar pistas sobre a existência – ou não - de mudança. Qualquer técnica que selecionássemos iria nos exigir, tempo, paciência e obstinação para obter as informações.

A aproximação das comunidades requereu estratégias de ação, aprendizagem e bastante disponibilidade de tempo. Entendemos que seria fundamental realizar observações, diretas das comunidades, percebendo a dinâmica local, as influências e a importância de instituições como a Igreja e Centros Comunitários na vida e tradição da comunidade, bem como as possíveis mudanças que estas instituições podem proporcionar. Foi necessário adquirir confiança e familiaridade com os comunitários e suas culturas. Quase sempre se necessitou encontrar pessoas – geralmente as lideranças das comunidades, para intermediar a aproximação.

Nem sempre se pôde realizar essas tarefas como havíamos planejado e sabíamos ser necessário.

Como a avaliação de impactos envolvia a relação entre a ação da política de qualificação e a existência – ou não - de mudanças voltadas para o desenvolvimento e a sustentabilidade da comunidade, foi importante que o *avaliador localizasse, entrevistasse, conhecesse e diagnosticasse os egressos dos programas do PLANFOR, suas comunidades e suas histórias*. Para tanto, foi necessário ter acesso a reuniões das entidades dos bairros, conversar com os proprietários de comércio, indústria, serviços sobre suas decisões de abrir seus empreendimentos e suas opiniões sobre o bairro/comunidade; Conversar com os políticos, administradores públicos, diferentes gestores.

Conversar com os moradores mais antigos sobre o bairro, conversar com as pessoas que conheceram o bairro na sua origem; recuperar antigas fotografias do bairro, conversar com antigos moradores sobre a evolução da comunidade: como se deu e por que se deu. Procurar conhecer a cidade do passado, a que é no presente, e a perspectiva do que será no futuro. Todas estas questões são frutos do entendimento que temos de que, para avaliar uma política pública e sua efetividade social, é preciso observar outras instâncias e políticas sociais, como saúde, habitação, cultura, bem como, instituições e ONGs que tem certa influência na comunidade na tentativa de captarmos parâmetros comparativos entre as políticas, e assim termos condições de percebermos se houve mudança/impacto e o possível desenvolvimento local. Justificando este fato, cito como exemplo a fala de uma moradora da favela que relacionou a recente mudança na sua vida e na vida de algumas famílias de sua comunidade à intervenção da igreja, que passou a oferecer cestas básicas mensalmente as famílias de baixa renda da localidade.

À medida que íamos tendo contato com a realidade concreta das comunidades, das pessoas íamos questionando: Houve mudança? Está havendo mudanças? Como estão se processando essas mudanças? Por que se deram essas mudanças? Qual a importância da qualificação para a mudança dos indivíduos, das comunidades? Havendo essas mudanças, elas podem aportar para um estágio de desenvolvimento do indivíduo e da localidade/comunidade? Havendo indicadores de desenvolvimento nas localidades/comunidades existe indicação da existência de condições de sustentabilidade?

Não é nada fácil compreender o mistério que permeia um bairro e uma comunidade. Ando lendo um instigante livro que, a todo o momento desafia a minha maneira tradicional de entender as cidades, os bairros e as comunidades. Trata-se de *“As cidades Invisíveis”*, de Ítalo Calvino, baseado nas suas narrativas de viagem de Marco Pólo, descritas no livro das Maravilhas.

Uma das cidades descritas por Calvino é Berenice que, segundo ele, é múltipla, pois, *“a verdadeira Berenice é uma sucessão no tempo de cidades diferentes (...) e que todas as futuras Berenices já estão presentes neste instante, contidas uma dentro da outra, apertadas espremidas inseparáveis”*. Acredito que assim são, todas as cidades. Na sua unicidade, são múltiplas e diferentes. Cada rua e cada quarteirão guardam suas especificidades. É preciso, portanto se aproximar e explorar as várias faces de uma mesma cidade, mergulhar nos mistérios de uma comunidade, decifrar a sua linguagem e a linguagem dos seus habitantes, possivelmente o maior desafio da aproximação.

Quando falo em decifrar linguagem me refiro a compreender a dinâmica da vida social, do múltiplo cotidiano.

É preciso estar atento, pois, nem sempre os conceitos científicos ou acadêmicos dão conta da linguagem da cidade e de seus habitantes. Não raramente eles se mostram inadequados para captar a realidade dinâmica de grupos sociais que escapam das nossas compreensões acadêmicas e racionais.

No caso específico do PLANFOR, a demanda do PEQ é composta, basicamente, de indivíduos pobres. Em geral pessoas de baixa renda, baixa escolaridade. Muitos analfabetos, ou semi-alfabetizados e uma grande parcela desempregada ou ocupada no mercado informal. A dificuldade adicional é: Como compreendermos a realidade desses grupos vivenciando uma realidade diferente das deles? Tendo referência de mundo diferente da referência deles? Acredito que, para se entender se o PLANFOR oportunizou mudanças – os impactos - é importante conhecer concretamente alguns aspectos relativos ao meio social desses grupos, pois, com muita frequência, nossa referência de mundo mascara a realidade do outro. Quantas vezes somos surpreendidos pelas condições de vida e de trabalho que, teoricamente sabemos existir, mas, concretamente, não sabemos como aceitá-la e pior – vivenciá-la – na prática.

Uma certa vez, por exemplo, aproximei-me de um senhor que vendia picolé em um desses carrinhos rústicos. Enquanto comprava o picolé lhe perguntei quanto ganhava por dia com aquele serviço e ele contou-me que era só vendedor e não dono do carrinho. Com isso ganhava 10 centavos por peça, o que lhe dava, ao final do dia, entre 2 a 10 reais, no máximo. Disse-me ele que era com aquela quantia que mantinha grande parte do sustento da sua família. Naquele momento, quis me revestir da “pele” do senhor e me perguntei: Como eu poderia atender as minhas necessidades básicas, ganhando aquele valor? Como eu ia sobreviver com aquela quantia? No entanto, era essa a quantia que lhe permitia manter-se e manter a sua família.

Dei-me conta da minha impossibilidade de avaliar melhoria das condições de vida dessas pessoas uma vez que, estava imbuída dos meus valores de classe. Dei-me conta da impossibilidade de efetuar conclusões de mudanças de qualidade de vida referenciada pela minha situação econômica e pelas minhas necessidades. Pela minha pouca vivência e concreta reflexão sobre uma realidade que é a de milhares de brasileiros. A realidade dos pobres.

A partir dessa conversa uma coisa ficou clara para mim. Para efetuar avaliação de impactos sociais em grupos ou meios diferentes dos meus eu teria de partir das referências do mundo e das formas de vida dos próprios habitantes dos grupos em avaliação e não dos meus conceitos, concepções e representação pré-estabelecidos.

Muitas foram às vezes que questionamos: Como se organizam os pobres? Como eles enfrentam seus problemas e necessidades? Como conseguem, por exemplo, gerir a produção sem nenhum ou quase nenhum acesso a escolaridade?

Lembro que uma das nossas pesquisadoras foi a uma favela e descobriu uma escola de circo, nela, as crianças e adolescentes recebem R\$ vinte reais por mês como incentivo e tem por exigência a frequência regular à escola. Esta iniciativa é sem dúvida um caminho para enfrentar as dificuldades e necessidades de crianças e adolescentes que convivem com as mais variadas formas de violência e exclusão social. É uma forma de recuperar a auto-estima dos alunos e de ajudá-los a sentirem-se úteis à sociedade. Esta recuperação da auto-estima era perfeitamente observada nas falas e nos olhos orgulhosos dos alunos que afirmavam coisas do tipo: *“agora eu sei fazer alguma coisa e ainda ajudo minha mãe com o dinheiro que recebo”*. Sem dúvida aquela escola de circo pode estar trazendo mudança não apenas para o sujeito/aluno que tem frequentado as aulas, mas para sua família e por que não afirmar para aquela realidade vivenciada na favela.

Estes ensinamentos iam ampliando a nossa compreensão de que por mais que seja necessária e insubstituível a reflexão teórica sobre a realidade, nossos livros acadêmicos e técnicos ao nos ensinar os conceitos e concepções sobre vários fenômenos, nem sempre possuem condições de aprofundar e atingir as diferentes situações que explicam determinada realidade concreta. As concepções de mudanças, mudanças sociais, por exemplo, como conceitos teóricos são fáceis de serem apreendidos na literatura especializada, mas como apreender o significado de mudança na perspectiva de uma população pobre e de baixa escolaridade? O que entendem por

mudança de vida? O que significa desenvolvimento e como percebem que a sua comunidade/bairro está desenvolvida ou se desenvolvendo?

Os exemplos observados nas comunidades demonstram que seus moradores consideram a mudança de vida, por exemplo, como algo distante de ser concretizada. Sempre relacionavam a mudança, à contribuição divina ou de algum político. A responsabilidade pela sua condição de pobreza era sempre pessoal (preguiça, acomodação, falta de responsabilidade) sendo poucos os moradores que atribuíam sua condição de vida a um problema de ordem social e estrutural. Uma das entrevistadas apontou a “*chegada da água*” na favela como uma mudança que trouxe desenvolvimento à comunidade, porque algumas moradoras desempregadas passaram a “*lavar roupas pra fora*” e assim conseguiram uma renda para ajudar da família.

Quando o tema se relaciona a educação, ou mais especificamente, a qualificação, que importância tem a educação ou um curso de qualificação profissional para o trabalho? Que empreendimentos educacionais são vistos como capazes de romper com o atraso local e os altos níveis de pobreza? Como prevêem as atuais políticas públicas de educação profissional? Que percepção os trabalhadores do setor informal que buscam as mais variadas formas de “ganharem a vida” tem sobre a qualificação profissional?

Falando sobre o setor informal, me recorde de algumas entrevistas realizadas com vendedores de churrasquinho, feirantes, donos de fiteiros. Alguns deles afirmavam que não precisava da qualificação profissional para melhorar o seu trabalho. Afirmavam coisas do tipo “*o que eu sei, aprendi aqui mesmo e já tá bom para o que faço*”. Um vendedor de macaxeira com mais de 50 anos, afirmou que era analfabeto, mas sabia realizar “*continha de somar na cabeça*” e que não gostava destas coisas de cursos. (É importante lembrar que a maioria das pessoas acima de 40 anos que também fazem parte do público alvo do PLANFOR, pertence ao setor informal. Esta faixa etária tem sido um dos desafios do Programa, pois o mesmo não tem conseguido encaminhar estes trabalhadores ao mercado de trabalho. Esta questão tem sido destacada todos os anos pelos avaliadores do Programa, como um problema de difícil solução...).

É importante refletir o porque desta falta de interesse/motivação dos trabalhadores pela qualificação. Será que realmente a qualificação pode ser dispensada desse setor como afirmam seus trabalhadores? Ou é algo indispensável como afirmam os letrados da sociedade moderna?

Então tenho questionado que importância econômica, social, política e cultural, terão nas comunidades estes treinamentos, muitos considerados tradicionais e incompatíveis com a realidade? Como se poderá afirmar que esses treinamentos estão sendo capazes de provocar mudanças no indivíduo e, fundamentalmente, na comunidade?

Aliás, isso me faz lembrar um trecho do livro “*O Banqueiro dos Pobres*”. Nele o autor Muhannad Yunus, descrevendo sua experiência junto aos pobres, citando que, como professor, e no seu entusiasmo de ensinar teorias econômicas, tratava de mostrar aos alunos que elas apresentavam respostas para os problemas de todos os tipos. Entretanto, ao se deparar com a cotidianidade da cidade, começou a perceber que elas – as teorias econômicas - se tornavam inúteis para resolver problemas que se apresentavam: pessoas morrendo de fome. Segundo ele, fora da sala de aula, a realidade mostrava os pobres ficarem cada dia mais pobre e que, morrer de inanição parecia ser a única saída para aquela gente. Assim, concluía: se a teoria econômica não dava conta da vida real vivenciada pelos pobres, ele iria descobrir a verdadeira economia – a da vida real, que configurava a existência de um pobre.

Acredito que para tanto é necessário que o avaliador conheça de perto as novas realidades emergentes: que visite as comunidades, converse com as pessoas, observe o movimento contraditório das suas vidas cotidianas e tente decifrar seus significados, suas representações, tente identificar suas relações de trabalho, as formas de organização e distribuição do que é

produzido; as formas de produção, participação e socialização da informação, do saber. Através de uma maior aproximação com esses indivíduos e com os grupos, será possível conhecer as relações sociais que ali se gestam. Talvez seja necessário conhecer suas histórias de vida. Suas motivações, valores e regras. Só conhecendo as motivações que levam estes indivíduos a participarem de um treinamento profissional é possível estabelecer relações com suas atitudes por ele assumidas para enfrentar seus problemas de “*subsistência e de satisfação de suas necessidades básicas*” como prever o PLANFOR.

Se esses podem ser os grandes eixos capazes de orientar a avaliação de impacto social do PLANFOR, encontrar estratégias para mergulhar na realidade dos grupos sujeitos de avaliação é fundamental. Cada realidade concreta possui suas especificidades. É possível que, a medida em que se consiga captar informações se tenha condição de organizar indicadores capazes de avaliar impactos sociais, possibilitando, também, vislumbrar, no meio de toda uma situação de incertezas e indefinições, desse momento singular e plural, avanços e inovações processadas no coletivo dos excluídos e que fogem aos olhos e a compreensão dos menos atentos.

Não nego a importância e necessidade de se trabalhar com variáveis e indicadores pré-estabelecidos oriundos de experiências anteriores ou de modelo teóricos genéricos. Eles são úteis, na medida em que nos permite comparar e confrontar informações relacionadas às mudanças ou aos impactos produzidos pelos diferentes programas de educação profissional. e, sobretudo possibilitar uma maior clareza ou precisão conceitual. Existe necessidade de se atentar para os aspectos metodológicos onde os conceitos teóricos definem as práticas operacionais. Por exemplo: O que é um trabalhador pobre do mercado informal? O que é um trabalhador pobre do mercado formal? Aí se nota a clara necessidade de se definir conceitos coerentes com a realidade do grupo e segundo, evidentemente os objetivos e perspectivas da avaliação.

No citado livro, o Banqueiro dos Pobres, há uma passagem em que o autor menciona que há caso em que o cientista social pode mudar sua concepção de pobreza, por exemplo, para adaptá-la ao seu objetivo do momento. Assim em um dado momento uma “*Pessoa pobre pode significar um homem que tem camisa rasgada em um caso e em outro caso, um homem que tem a camisa suja*”.

É indispensável, portanto que sejamos capazes de estabelecer divisões das categorias, sub-categorias e sub-classificação, precisando alguns indicadores que marcam distinção como sexo, idade, religião, ocupação etc. Obviamente que para se estabelecer essas categorias devemos considerar as singularidades de cada cultura. O grande erro das avaliações internacionais é que elas utilizam critérios genéricos e internacionais para avaliar realidades bem diferentes.

Comentários Finais

É importante conhecer tanto aspectos objetivos relacionados às políticas e programas sociais oferecidos, aos tipos de habilidades, tipo de clientela, categorias ocupacionais, gênero, cor, idade, local de moradia, renda, condição de ocupação, escolaridade etc, como as condições objetivas de sobrevivência, expectativas de trabalho e de organização. Conhecer as estratégias alternativas de sobrevivência. É importante que os avaliadores interajam com os avaliados nos espaços de vivências e de trocas dessas populações. As condições preservadas ou modificadas desse entorno social pode significar o indicador mais preciso sobre os benefícios sociais (ou não) produzidos pelas políticas ou projetos sociais que tem no desenvolvimento endógeno e sustentado seu grande desafio.

Lembremos, contudo, que para chegar até as comunidades e aos indivíduos, é necessário que os avaliadores inventem formas de comunicação; que estabeleça “nova divisão de trabalho”,

no processo de avaliação. “*Que o avaliador abra mão de parte do seu tempo e das suas energias para dialogar com os avaliados. Que invente um novo estado de espírito e novas formas de expressão e de linguagem que permita estabelecer com os avaliados diálogos capazes de abrir novos caminhos na busca de novas sociabilidades*”. (Bourdieu, 1998). Linguagens e formas de expressão que permita discussão coletiva sobre os resultados da avaliação.

Por último importa lembrar que o avaliador é um administrador de processo. Seu papel é o de servir de mediador entre os indivíduos avaliados e os gestores das políticas públicas. É nesse caminhar avaliativo que as posturas e interesses dos gestores, avaliadores e avaliados se “identificam ou se confrontam” É nesta etapa que as decisões de natureza teórico-metodológica, técnica, política e ideológico-cultural dos procedimentos avaliativos são postas em prática e que os avaliadores tentam não só leitura do mundo, mas, fundamentalmente apontar soluções para a sua transformação, quando necessário. É neste ato em que a realidade é desvendada, significada, resignificada. É nesse processo de descoberta que novas sociabilidades, agora envolvendo avaliadores e avaliados, que a “*totalidade, manifestada nas singularidades das diferentes formas de vida e de viver, desafia modelos teórico-metodológicos e observações empíricas*”. “*É nesse processo que os sonhos e as esperanças dos agentes avaliados justificam e explicam a realidade social, materializando-se nos contrastes das suas formas culturais, em suas formas de lutas, competições e experiências. É nesta fase onde se inicia a integração entre a essência e a materialização da avaliação*”. (Prestes, 1999:43).

Assim pensando o atual papel da avaliação é que os resultados dos seus processos sirvam – não apenas de meras respostas burocráticas sobre as mudanças – positivas ou negativas –do fenômeno avaliado, mas, e, sobretudo, que sirvam de instrumentos capazes de subsidiar novas políticas, propiciando novas aprendizagens e novas mentalidades. Parece-me, por fim, que esse é o atual e um dos mais importantes papéis da Universidade – interagir com o povo e com as comunidades – trocar conhecimentos e saberes para facilitar mudanças ou impedi-las se forem consideradas negativas para a comunidade. Quem sabe se o desabrochamento dessas mentalidades não seja, justamente, o prelúdio triunfante de um novo desenvolvimento endógeno e sustentável?

Por fim, queremos agradecer àqueles que nos deram seus tempos, suas opiniões e vozes para que pudéssemos expressar para vocês nossas idéias e nossas dúvidas. Àqueles que no seu anonimato não tiveram vozes nem vezes para discordar sequer das “nossas verdades”.

Neste período em que a sociedade brasileira renova suas esperanças em um novo dia, esperamos que todas essas criaturas, de vida silenciosa possam, como disse uma das nossas entrevistadas: “ter ainda muitas coisas boas na vida”, mais oportunidade de estudo, de trabalho, de ter uma família e ser muito feliz. Nós também esperamos.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALPIZAR, José Solano. *Educación y desarrollo em América Latina: un análisis histórico-conceptual*. Heredia, Costa Rica: EUNA, 2001.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. *Evaluació: la vía para la calidad educativa*. In: *Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro: Fundação **CESGRANRIO**. Out/dez. 1999, p.343-355.

AZEVEDO, Janete M. Lins. *A Educação como Política Pública*. Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas de Nossos Tempos).

- BELLONI**, Isaura et. al. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 2000 (Questões da Nossa Época).
- CASTRO**, Cláudio de Moura. Trabalho, Qualificação e Competência. In: **ZIELDAS**, Selma (org.) *Anais do Congresso Internacional Educação e Trabalho. Brasil 98*. SENAI/SENAC. São Paulo, 1998.
- COHEN**, Ernesto e **FRANCO**, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- DINIZ**, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DOURADO**, Luís Fernando, et. al. *A Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil, em questão*. 2001. Cópia mimeogr
- FARIA**, Vilmar Evangelista. A Política Social no Brasil: uma perspectiva comparada. In: **VOGEL**, Arbo et. Al. *Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático*. São Paulo: UNESP, 2001.
- Formando o Cidadão Produtivo. Ministério do Trabalho. PLANFOR/FAT/CODEFAT, 1997.
- FRANCO** Maria Ciavatta. Formação Profissional para o trabalho incerto: um Estudo Comparativo Brasil, México e Itália. In: (**FRIGOTTO**, Gaudêncio (org.)) *Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FRIGOTTO**, Gaudêncio. Educação, Crise do Trabalho Assalariado e do Desenvolvimento; Teorias em Conflito. In: **FRIGOTTO**, Gaudêncio (org.) *Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Vozes, 1998. *Guia do PLANFOR 2001*. TEM/SPPE, 2001.
- HAAN**, Arjan de. “Social Exclusion”: An alternative concept for the study of Deprivation. In: *IDS bulletin. Poverty and Social Exclusion in North and South*. London. Institute of Development Studies, Sussex, Volume 29, n. 1., Jan. 1998.
- LEITE**, Elenice M. *Educação Profissional no Brasil: construindo uma nova institucionalidade*. out./96. cópia mimeogr
- LOPE**, Andreu & **ARTILES**, Martins A. Las Relaciones entre formacion y empleo: que formacion, para que empleo? In: Desalniers, Julieta B.Ramos. Formação & Trábalo %Competência. Porto Alegre: **EDIPUCRS**, 1998.
- MACHADO**, Lucília Regina de Souza. Eficácia, eficiência e efetividade social na implementação dos PEQs. In: *Anais do Seminário Nacional sobre avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate. Cadernos UNITRABALHO*. São Carlos: **UNITRABALHO**, 1999, p. 93-102.
- O Trabalhador e o Processo de Integração Mundial*. In: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. **BANCO MUNDIAL**. Washington: 1995
- POCHMANN**, Márcio. Políticas de emprego e renda no Brasil: algumas considerações. In: **BÓRGUS**, Lúcia e **PAULINA**, Ana Yara. (orgs) *Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais*. São Paulo: EDUC, 1997.
- PAIVA**, Vanilda et. al. (orgs). Qualificação, consumo e estilos de vida. In: **LEITE**, Márcia Trabalho, et. al. (orgs). *Qualificação e Formação Profissional*. São Paulo: Rio de Janeiro: ALST, 1998.
- Plano Nacional de Educação Profissional: Trabalho e Empregabilidade*. Brasília: Ministério do Trabalho, 1997.
- Política Pública de Emprego e Renda: ações do Governo* Brasília: Ministério do Trabalho/ SENFOR/FAT, 1997.

PRESTES, Emília Maria da Trindade. Repensando o conceito de educação profissional, empregabilidade e competência no estado da Paraíba: tentativa de um avanço metodológico. In: *Plano Estadual de Qualificação Profissional. Avaliação do Programa de 1997*. UFPb/CCSA/CME/PPGE-CE, 1998.

_____. Avaliação do PLANFOR: reflexões sobre fundamentos e metodologias. In: *Anais do Seminário Nacional sobre Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate. Cadernos UNITRABALHO*. São Carlos: **UNITRABALHO**, 1999, p. 41-56.

_____. Políticas educacionais para o trabalho em contextos populares. In: Scocuglia, Afonso Celso e Melo Neto, José Francisco. *Educação Popular. Outros Caminhos*. João Pessoa: Editora Universitária, 1999, p. 153-168.

Resolução n. 258 do CODEFAT./PLANFOR. 2001/2002. Brasília: MTE/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, 2001/2002.

ROCHE, Chris. *Avaliação de Impacto dos trabalhadores de ONGS: aprendendo a valorizar as mudanças*. São Paulo: Cortez/ABONG; Oxford, 2000.

SINGER, Paul. Desemprego uma solução não capitalista. In: *Revista Teoria & Debate*. n.32, São Paulo, jul-set. 1996.

SCHIMIDT, Benício Viero. *O Estado, a nova esquerda e o neocorporativismo* (dilemas também da educação) CEPPAC/UnB. Cópia mimeog. 2001.

SANTOS, Boaventura dos. (org) *Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAUL, Ana Maria. Avaliação participante. Uma abordagem crítico transformadora. In: RICO, Elizabeth Melo. (org) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Metodologia de avaliação: um processo em questão. In: *Anais do Seminário Nacional sobre avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate. Cadernos UNITRABALHO*. São Carlos: **UNITRABALHO**, 1999, p. 67-74.

Sociedade de Informação no Brasil: livro verde. **TAKAHASHI**, Tadao (org.). Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TIRIBA, Lia Vargas. *Economia popular e produção de uma nova cultura do trabalho: contradições e desafios frente à crise do trabalho assalariado*. In: **FRIGOTTO**, Gaudêncio (org.). *Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Vozes, 1998. p.189-216.

_____. *Economia popular e cultura do trabalho*. Pedagogias (s) da produção associada. Tradução Ricardo Saboya Filho et al. Ijuí, Editora Unijuí, 20.