

Programa de Emprego Temporário

Cynthia L. Michel Sahagún¹

(2013)

Contém nota pedagógica

Objetivo geral de aprendizagem: Que os alunos identifiquem a utilidade da avaliação como uma ferramenta para a tomada de decisões, constituída mediante a análise dos fatores que facilitam ou dificultam sua aplicabilidade.

Objetivos específicos:

1. O estudante identificará a importância de valorizar a coerência da teoria causal de uma política pública como requisito para valorizar sua pertinência.
2. O estudante descobrirá na prática o uso que podem ter as avaliações para melhorar os instrumentos de política de um governo.
3. O estudante irá mensurar a utilidade das ferramentas existentes para a avaliação das políticas públicas.
4. O estudante desenvolverá capacidades de análise e síntese.

Primeira parte

Contexto

O Presidente da República, que tomou posse recentemente, enfrenta sérias restrições orçamentárias devido aos efeitos nocivos que a crise econômica mundial teve no país. Por isso, decidiu fazer uma análise de todos os programas sociais para dizer quais devem ser abandonados, quais devem ser mantidos e quais devem ser expandidos. O Presidente da República convidou o Ministro do Desenvolvimento Social para ajudá-lo na tarefa. Esse, por sua vez, entregou a você, aluno, um dossiê com várias

¹ Cynthia L. Michel Sahagún é do Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (www.cide.edu), México. E-mail: cynthia.michel@cide.edu

avaliações que foram feitas do Programa de Emprego Temporário (PET) nos últimos seis anos, denominado *Relatório Integral das Avaliações realizadas no PET*, e lhe encarregou como seu assessor para que analise se o programa funciona ou se está melhorando (a partir das recomendações que foram feitas nas avaliações) e que diante disso você emita uma recomendação para cancelar ou manter o programa. Ainda que não conheça a fundo o programa, você sabe que o programa iniciou suas operações em 1997 e que tem abrangência nacional.

Avaliação de Diagnóstico

Para atender o pedido do Ministro, você deve analisar qual é o problema atendido pelo programa, bem como fazer uma referência a uma avaliação de diagnóstico a qual o programa esteve sujeito. Nesse documento, você descobre que o PET surgiu ante a necessidade de atender a população carente que se via particularmente afetada pela instabilidade de suas fontes de renda, devido a fatores como: a diminuição na demanda de mão de obra (que depende dos ciclos econômicos ou de questões sazonais ou temporárias); o baixo desenvolvimento de capacidades associado à baixa escolaridade e escassa capacitação profissional; e a insuficiente proteção trabalhista em termos de seguridade e proteção social frente a eventos que afetam os fluxos de receita dos indivíduos.

O referido diagnóstico menciona que esses fatores causavam, por sua vez, a diminuição da perda do patrimônio das pessoas, a agudização dos problemas sociais e a incapacidade dos indivíduos para custear necessidades básicas de alimentação, saúde e educação. Depois da recessão econômica que ocorreu no segundo trimestre de 2009, foram perdidos 522 mil empregos e o número de desempregados aumentou para 772 mil pessoas. Do total de desempregados, 65,2% pertenciam aos estratos socioeconômicos baixo e médio-baixo e, por outro lado, os 34,8% restantes pertenciam aos estratos médio-alto e alto da sociedade.

O próximo passo consiste em conhecer os detalhes do programa. Nas Regras de Operação consta que o PET tem como objetivo geral contribuir para a proteção social da população afetada pela baixa demanda de mão de obra ou uma emergência. De forma mais específica, no documento se estabelece que esse programa tem como objetivo proporcionar, aos homens e mulheres de 16 anos de idade, ou mais, apoio temporário em seus rendimentos para enfrentar os impactos de uma baixa demanda de mão de obra ou de uma emergência, como contrapartida por sua participação ao executar projetos que contribuam para a melhora das condições familiares ou comunitárias.

Os suportes outorgados pelo PET consistem em transferências econômicas de até duas jornadas diárias² à população que se encontra temporariamente desempregada, ou de um valor destinado especificamente à aquisição ou contratação de material e equipe necessários para realizar os projetos autorizados. Ainda assim, o programa oferece auxílios à participação social, com os quais os beneficiários realizam projetos para o desenvolvimento pessoal, familiar e comunitário, cujos objetivos variam em face das necessidades particulares de cada localidade.

Perguntas:

- a) As ações que o programa busca realizar estão de acordo com o objetivo proposto nas Regras de Operação?
- b) Os auxílios outorgados estão coerentes com a definição do problema?
- c) O que é possível fazer com os dados até agora colhidos do programa?

Segunda parte

Experiências internacionais

No Relatório Integral das Avaliações realizadas no PET, você encontrará uma seção de “experiências internacionais”. Nela se explica que na Colômbia um programa similar foi implementado, denominado Programa Empleo en Acción (PEA) com o objetivo de atenuar os impactos da crise econômica de 1999 e do saneamento fiscal realizado pelo governo colombiano sobre a população mais carente. Para cumprir tal objetivo, o programa ofereceu ocupação transitória à mão de obra não qualificada para a construção ou manutenção de infraestrutura comunitária em zonas urbanas de baixo poder aquisitivo. De acordo com uma avaliação de impacto do programa, os beneficiários obtiveram benefícios tanto no curto prazo (pois durante a execução das obras aumentou-se em 37% a sua renda laboral e as horas trabalhadas por semana) quanto em médio prazo (já que sua empregabilidade melhorou nove meses depois que as obras terminaram). Além disso, a avaliação indicou que graças ao PEA se reduziu a proporção de beneficiários desempregados em 3,5%, sem o qual esta proporção haveria sido de 12,9% no curto prazo, e de 9,4% no médio prazo. Não obstante, você se questiona sobre a confiabilidade da informação que se apresenta na

² As jornadas diárias ou dia de trabalho são equivalentes aos 99% de um salário mínimo geral diário, vigente na área geográfica em que se desenvolve o projeto.

referida avaliação (pois a metodologia mediante a qual se realizou não é tão clara).

Ao revisar alguns outros casos, você se depara com o caso argentino. O programa implementado na Argentina se chama TRABAJAR III, pois é a terceira edição de um programa implementado ao final da década de 1990 para oferecer ocupação transitória a trabalhadores desempregados em condições de pobreza ou em situação de vulnerabilidade social, a fim de reduzir o impacto da queda do nível da renda nos lares, melhorar sua empregabilidade e atender situações de emergência ocupacional provocadas por desajustes no mercado de trabalho. O meio que esse programa utiliza para cumprir seu objetivo é também ocupando os beneficiários em pequenos projetos de investimento social (construção de obras de infraestrutura sócio-comunitárias). De acordo com uma avaliação de impacto do programa, os participantes tiveram ganhos em termos salariais por haver participado do Programa.

Você lê que no Uruguai também foi implementado um programa similar, no âmbito do Plano de Emergência (PANES), chamado *Trabaja por Uruguay* (TxU). Segundo o documento, este programa busca ampliar as oportunidades educativas e promove o desenvolvimento de estratégias pessoais e sociais das pessoas em situação de vulnerabilidade, mediante o desenvolvimento de projetos comunitários de valor local em associação com instituições públicas. Não obstante, quando você se depara com a avaliação de impacto, considera que, na realidade, carece de rigor metodológico para ser considerada como tal, de forma que decide não levar em conta os supostos efeitos do programa que aí são enunciados.

Mensuração da elaboração do programa

Após muito pesquisar, você encontra e analisa outros documentos,, como a avaliação de diagnóstico e as Regras de Operação do PET. Isso lhe permite aumentar o seu entendimento sobre o programa, de maneira que você decide proceder à análise do *Relatório Integral das Avaliações realizadas no PET*. A primeira coisa com a qual se depara é que o programa veio incorporando as recomendações que se desprendem das avaliações que foram feitas nos últimos anos. Percebe também que o programa realizou um esforço para melhorar a definição de sua população alvo, mesmo que constate que os problemas relativos ao enfoque do programa, indicados de forma regular, não foram solucionados. Você retorna às regras de operação e percebe que isso pode ser devido a que não se defina em nenhum lugar do documento o que querem dizer com “população *temporariamente* desempregada”.

Devido à magnitude das implicações que tem esta indefinição, você decide buscar o Chefe da Unidade de Avaliação do Ministério para

perguntar-lhe por que não se atendeu de maneira adequada as recomendações de melhoria na definição da população alvo, que se derivou de diversas avaliações. O chefe da unidade parece irritar-se com suas perguntas. “Atender essa recomendação não muda nada, pois independentemente do que digam as Regras de Operação, as pessoas que se encarregam de operar o programa sabem bem o que fazem e conhecem muito bem o problema das localidades. Na realidade, se for levada em conta esta recomendação, é simplesmente para dar vazão a um trâmite burocrático”.

Perguntas:

a) Você acha que as experiências internacionais dão informação útil para melhorar a concepção do programa ou para argumentar a conveniência de sua manutenção?

b) Acredita que a definição de ‘população alvo’ é importante para entender o problema e decidir sobre o desenho do programa?

c) Agora que você já possui mais dados sobre o programa, é possível iniciar a elaboração do relatório?

Terceira parte

Avaliação de Desempenho

No caminho de volta ao seu escritório você pensa que ter ido falar com o Chefe de Avaliação talvez tenha sido uma perda de tempo, sobretudo se considerar o pouco tempo que tem para elaborar esta análise. Mesmo assim você decide continuar. Abre novamente o processo e pega a última avaliação que foi realizada do programa. Quando lê seu título (“Avaliação do Desempenho do PET”) pensa que na realidade isso é tudo que deve saber para tomar uma decisão sobre o orçamento do programa. Na avaliação percebe que o programa mede seu desempenho a partir de uma Matriz de Marco Lógico (Ver anexo 1). Percebe que, para mensurar com qual medida o programa conseguiu seu Fim e seu Propósito, somente se utilizam indicadores de qualidade no lugar de indicadores de impacto. Pensa a respeito e conclui que mesmo que todos os beneficiários percebam que estão melhor graças ao programa, isto não significa que se não existisse o PET não estariam na mesma situação. Logo percebe que contar com um indicador que possa medir o impacto seria custoso. Entretanto conclui que pelo menos o programa deveria ter indicadores que fossem confiáveis e relevantes. Volta a analisar os indicadores para os níveis de Fim e de Propósito, e percebe que muito provavelmente todos os entrevistados responderão que sim, percebem uma melhoria na sua qualidade de vida, e que sim, percebem uma melhoria em sua renda, sobretudo porque o programa lhes propicia uma transferência econômica.

Nas conclusões da avaliação, você identifica que a equipe avaliadora já havia reparado nisto, e que recomendou modificar o indicador para que no lugar de medir a percepção da melhoria na renda, medisse o número de pessoas beneficiadas pelo programa com relação às que foram atendidas nos últimos três anos, dado certo orçamento (Número de Pessoas atendidas com relação à média histórica, ponderado pelo orçamento). De acordo com os avaliadores, a ideia é que com este indicador seja possível conhecer se a cobertura que está tendo o programa é a adequada.

Finalmente, você se dedica a uma parte desta avaliação do desempenho, onde se realiza uma análise sobre o orçamento do programa nos últimos anos. Daí se estabelece que a população atendida pelo PET tem oscilado no mesmo sentido que o orçamento, destinado à sua operação. Ou seja, que a tendência de crescimento no orçamento no período 2007-2010 coincide com um aumento paulatino na população atendida neste mesmo espaço de tempo.

Perguntas:

- a) Você poderia afirmar que o programa utiliza as avaliações para a tomada de decisões?
- b) Qual seria a principal recomendação que deve ser considerada para melhorar o desempenho do programa?

Quarta parte

Nova informação

Quando está terminando de ler a avaliação de desempenho, o seu chefe entra no seu escritório e lhe recorda que seu trabalho deve estar concluído em uns dias, posto que o Presidente deve enviar o projeto de orçamento de gastos para o ano seguinte nos próximos dias, a fim de que os deputados o aprovem poucos meses depois.

O comentário apenas serve para aumentar sua preocupação sobre a falta de informação necessária para tomar uma decisão da natureza que o Presidente está a ponto de tomar (a partir do resultado de sua análise!). Entretanto, as palavras do seu chefe lhe fazem questionar sobre como os deputados decidirão sobre o destino deste programa (e de outros), se eles não terão, à mão, essa informação. Isso o leva à pergunta seguinte: Esta decisão será tomada unicamente a partir de critérios políticos? Como esta ideia lhe parece temerária, decide deixar de filosofar e termina por assentir, um pouco perplexo, a todas as instruções que seu chefe continua fazendo.

Quando ele sai do seu escritório, você percebe que está muito angustiado para continuar a análise. Então, opta por ir à uma lanchonete

que se encontra fora do edifício do Ministério, para tomar um pouco de ar. Já fora do edifício, encontra uma ex-colega de mestrado em políticas públicas, que trabalha na Organização Não Governamental “Ajuda para os pobres”, uma das mais sérias e reconhecidas do país. Você aproveita para conversar sobre o trabalho que está realizando, e ela comenta que esteve justamente fazendo o trabalho de campo, em diversas comunidades, onde estava sendo implantado o PET. “Na minha experiência, o programa funciona de maneira diferente em cada uma das localidades nas quais eu trabalhei” comentou sua colega; “lembro-me que na localidade *Excelência*, a delegação do Ministério de Desenvolvimento Social estava muito bem organizada, contava com muitos recursos humanos e, além disso, era perceptível que estavam bem capacitados. Porém, na localidade *Desastrosa*, o programa parecia não ter nem pé e nem cabeça. Você supõe que isso se deve a que a delegação do Ministério em *Desastrosa* contava com pouco pessoal para o volume de trabalho que havia, além do que também tinham um nível muito baixo de escolaridade”. Nesse momento, você percebe que ao longo de toda a informação que veio utilizando, não havia menção sobre o desempenho do programa em cada uma das localidades. Começa a pensar que, inclusive quando na maioria das localidades o desempenho do programa foi deficiente, e somente em três ou quatro foi excepcional, no somatório, o desempenho do programa poderia apresentar resultados bons, em média. Você decide, então, despedir-se de sua colega e voltar a trabalhar.

Ao chegar ao seu escritório, você percebe que a avaliação do desempenho e a do Diagnóstico são as únicas às quais o programa está sujeito. Você encontra uma anotação na qual o diretor do programa justifica a inexistência de uma avaliação de impacto com a dificuldade para definir um grupo de controle, em face aos custos que apresentam, sobretudo ao se considerar que o orçamento designado para o programa está longe de ser generoso. Fecha o expediente e considera que, na realidade são poucos os elementos com os quais você pode contar para realizar o trabalho que lhe encarregou o Ministro. Entretanto, você sabe que esta é a única informação com que conta o Ministério, de forma que você decide tomar as decisões que lhe foram encarregadas.

Pergunta:

- a) Qual é a recomendação que você fará sobre o programa?

Anexo

Nível	Objetivo	Denominação	Método de cálculo	Meta Programada	Meta Alcançada
Fim	Contribuir com a proteção social da população afetada por baixa demanda de mão de obra ou por uma emergência, mediante a entrega de auxílios temporários na sua renda pela participação em projetos de benefício familiar ou comunitário.	Porcentagem de beneficiários do Programa que percebem melhoria em sua condição de vida em relação aos entrevistados.	(Número de beneficiários do Programa que percebem melhoria em sua condição de vida / Número de beneficiários do Programa entrevistados) *100	80	80
Propósito	Homens e mulheres de 16 anos de idade ou mais recebem auxílios temporários na sua renda para enfrentar o impacto de uma emergência ou de baixa demanda laboral, que executam projetos que contribuem para a melhoria das condições familiares ou comunitárias, e que com sua execução se obtenham fontes de renda temporária.	Porcentagem de beneficiários do Programa que percebem melhoria em sua renda por sua participação no programa referente aos entrevistados.	(Número de beneficiários do Programa que percebem melhoria em sua renda / Número de beneficiários entrevistados) *100	90	90
Componente	Auxílio econômico entregue ao beneficiário.	Número de beneficiários que receberam auxílio	Número de beneficiários que receberam auxílio	1598	1000
		Projetos entregues	Projetos entregues	160	100