



UDESC

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECÔNICAS – ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**MOVIMENTO SANTA CATARINA
PELA EDUCAÇÃO: UMA
PROPOSTA DE METODOLOGIA
PARA AVALIAÇÃO DOS
RESULTADOS**

NATASHA CRISTINE COSTA

Florianópolis, 2019

NATASHA CRISTINE COSTA

**MOVIMENTO SANTA CATARINA PELA EDUCAÇÃO: UMA PROPOSTA DE
METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Administração, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Arlindo Carvalho Rocha, Dr.

**Florianópolis, SC
2019**

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Setorial do ESAG/UDESC,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Costa, Natasha

MOVIMENTO SANTA CATARINA PELA EDUCAÇÃO: :
UMA PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO
DOS RESULTADOS / Natasha Costa. -- 2019.
108 p.

Orientador: Arlindo Carvalho Rocha

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa
Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas -
ESAG, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração,
Florianópolis, 2019.

1. Rede. 2. Cooperação. 3. Avaliação. 4. Escolaridade. 5.
Educação. I. Carvalho Rocha, Arlindo . II. Universidade do Estado
de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e
Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação Profissional
em Administração. III. Título.

NATASHA CRISTINE COSTA

**MOVIMENTO SANTA CATARINA PELA EDUCAÇÃO: UMA PROPOSTA DE
METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Administração como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração, da Universidade do Estado de Santa Catarina.

Banca examinadora:

Orientador:

(Dr. Arlindo Carvalho Rocha)
UDESC

Membros:

(Dra. Martha Kaschny Borges)
UDESC

(Dra. Carla Cristina Dutra Búrigo)
UFSC

FLORIANÓPOLIS, 26/07/2019

Dedico este trabalho aos meus amados pais,
grandes apoiadores neste projeto e em todos os
outros da minha vida, que me ensinam
diariamente o significado de família e amor.

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado não poderia chegar a bom porto sem o precioso apoio de várias pessoas. Concretizei este importante objetivo, e é com a satisfação do dever cumprido nesta etapa tão singular da minha vida, que se faz imprescindível o especial agradecimento a todos aqueles que contribuíram, de alguma forma, para a realização deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e à minha família. À minha querida irmã, Natália C. Costa que, a seu modo, sempre se orgulhou de mim e confiou em meu trabalho. Obrigada pela confiança. A meus pais, Roberto S. Costa e Nágila C. Costa, pelo exemplo de vida e esforço contínuo em garantir um futuro baseado na educação, no respeito e na valorização do caráter. Vocês me ensinaram a seguir atrás dos meus sonhos, de maneira honesta, impulsionando-me a sempre dar o melhor de mim em tudo que faço. Se hoje sou esta mulher que planeja o futuro sem se esquecer do passado, é porque aprendi a apreciar e a agradecer todos os conselhos que com carinho vocês me ofereceram. Muito obrigada por acreditar em mim.

Ao meu noivo, Guilherme J. dos Santos, por ser tão importante na minha vida. Sempre a meu lado, me pondo para cima e me fazendo acreditar que posso mais do que imagino. Devido a seu companheirismo, amizade, paciência, compreensão, apoio, alegria e amor, este trabalho pôde ser concretizado. Obrigada por ter feito do meu sonho o nosso sonho.

Às minhas amigas de sempre, Camila Rohlf, Ana T. Cordeiro, Camila Hochleitner, Fernanda Zerbinatte, Laiz Marcondes, Bárbara dos Anjos e Stella Marins, por só quererem o meu bem, me valorizarem tanto como pessoa e se orgulharem das minhas conquistas. Obrigada pela amizade.

Sinto-me grata e muito orgulhosa de realizar esta pesquisa na notável instituição em que trabalho FIESC e poder contribuir para o fortalecimento do Movimento Santa Catarina pela Educação. Às Diretorias de Educação e Operações da FIESC por permitirem e abrirem todos os caminhos para a execução da pesquisa.

E, por oportuno, registro o mesmo reconhecimento a Sra. Osnilda Leite, pela colaboração ímpar a este projeto de pesquisa, pela enorme paciência em explicar todo funcionamento da rede e por fornecer todos(as) dados/informações necessários para conduzir este projeto.

Aos colegas dos diferentes setores da FIESC, que generosamente me deram apoio e aprazíveis momentos de convivência. Agradeço pelo convívio e bom relacionamento dos colaboradores da Engenharia, com os quais partilho muitos dos valores éticos e profissionais

agregados, especialmente a Raquel Pedroso Pires e o Sr. Silvestre Pavoni que me apoiaram e incentivaram desde o início do mestrado.

Desejo igualmente agradecer a todos os meus colegas do Mestrado, especialmente a Diego Ungari, Guilherme Murara, Maria Eduarda Dias, Tamilly Viríssimo e Edmara Fávolo, cujo apoio e amizade estiveram presentes em todos os momentos, principalmente, pela preocupação e apoio constantes.

Não poderia deixar de agradecer ao meu orientador, Professor Arlindo C. Rocha, por toda a paciência, empenho e sentido prático com que sempre me orientou neste trabalho e em todos que realizei durante os seminários do mestrado. Por todo aprendizado que me proporcionou nesses últimos dois anos de convivência, por ter aceitado e me conduzido durante o estágio de docência, foi uma experiência maravilhosa. Muito obrigada por me corrigir quando necessário, sem nunca me desmotivar.

Aos professores e colegas do Grupo de Pesquisa Politéia, que me acolheram, sempre disponíveis e dispostos a ajudar, com ensinamentos, orientações e amizade, me ajudaram ativa ou passivamente neste projeto. Vocês também foram referenciais para mim. Neste grupo devo destacar especialmente a amiga Camila Pagani, pela parceria para realizarmos as pesquisas, muitas vezes nas madrugadas, na elaboração do artigo e apresentação na conferência.

E finalmente, aos membros da banca examinadora, Prof^a. Martha Kaschny Borges e Prof^a. Carla Cristina Dutra Búrigo, que tão gentilmente aceitaram participar e colaborar com esta dissertação.

“Nosso trabalho em si deve ser nosso maior
serviço à comunidade.”
(Mary Parker Follett)

RESUMO

Essa pesquisa foi realizada com o objetivo de propor uma metodologia para auferir os resultados do Movimento Santa Catarina pela Educação. O estudo apresentou metodologia de característica qualitativa, em pesquisa exploratória-descritiva, com enfoque analítico e prescritivo, e método de estudo de caso. O diagnóstico buscou compreender como se configura a atuação da rede, com base em um enfoque teórico-metodológico que conecta as características e o propósito de seu trabalho com as metodologias de avaliação de resultados encontradas na pesquisa bibliográfica. Esta análise evidenciou, no que tange a atuação do Movimento Santa Catarina pela Educação e os impactos gerados no nível de escolaridade dos trabalhadores das indústrias catarinenses, que o nível de formação dos trabalhadores da indústria aumentou significativamente, especialmente aqueles com formação básica completa, objetivo prioritário do programa. Já o formato em que o movimento se apresenta – de cooperação público-privada – permite maior participação dos principais atores envolvidos, especialmente do cidadão. A governança pública em rede se dá através deste movimento na medida em que diz respeito a uma nova forma de governar, em formato de redes cooperativas e horizontais. As conclusões apontaram o Movimento Santa Catarina pela Educação demonstra estar desempenhando seu papel de mobilizar, articular e influenciar os setores econômicos e o poder público do estado para, em rede, promoverem a avanço da educação no que diz respeito à escolaridade, à qualificação profissional e à qualidade do ensino. O objetivo principal desta pesquisa, foi realizada uma revisão bibliográfica de metodologias de avaliação a fim de encontrar uma ou alguns tipos que pudessem ser aplicadas sozinhas ou em conjunto à realidade do MSCPE, desta revisão converteu-se na elaboração do quadro síntese de etapas para implementação de avaliações e a proposta do Quadro Lógico de Avaliação para o MSCPE. Demonstraram-se coerência entre a metodologia, os achados e as intervenções propostas, atingimento dos objetivos pela descrição e caracterização da rede, apresentação sintética das metodologias de avaliação e identificação e elaboração da proposta de avaliação. Pode-se afirmar que a aferição desejada dos resultados da rede tanto é possível quanto viável, e que, caso ocorra, apresenta grande potencial transformador pois a definição de uma metodologia de avaliação como solução para promover e fortalecer a rede não parte de uma única perspectiva, foi construída em conjunto com os atores envolvidos.

Palavras-chave: Rede. Cooperação. Avaliação. Escolaridade. Educação.

ABSTRACT

This research was carried out with the objective of proposing a methodology to obtain the results of the Movement Santa Catarina for Education. The study presented a qualitative methodology, in exploratory-descriptive research, with an analytical and prescriptive focus, and a case study method. The diagnosis sought to understand how the network's performance is configured, based on a theoretical-methodological approach that connects the characteristics and purpose of its work with the methodologies for evaluating results found in bibliographic research. This analysis showed, with regard to the performance of the Santa Catarina Movement for Education and the impacts generated on the level of education of workers in Santa Catarina industries, that the level of training of industry workers increased significantly, especially those with complete basic training, a priority objective from the program. The format in which the movement presents itself - public-private cooperation - allows greater participation of the main actors involved, especially the citizen. Public network governance occurs through this movement insofar as it concerns a new way of governing, in the form of cooperative and horizontal networks. The conclusions pointed out that the Santa Catarina for Education Movement demonstrates that it is playing its role of mobilizing, articulating and influencing the economic sectors and the state government in order to, in a network, promote the advancement of education with regard to schooling, professional qualification and the quality of teaching. The main objective of this research, a bibliographic review of evaluation methodologies was carried out in order to find one or a few types that could be applied alone or together with the reality of the MSCPE, this review became the elaboration of the summary table of steps for implementation of evaluations and the proposal of the Logical Evaluation Framework for the MSCPE. Coherence was demonstrated between the methodology, the findings and the proposed interventions, achievement of the objectives by the description and characterization of the network, synthetic presentation of the evaluation and identification methodologies and elaboration of the evaluation proposal. It can be stated that the desired measurement of the results of the network is both possible and feasible, and that, if it occurs, it has great transformative potential because the definition of an evaluation methodology as a solution to promote and strengthen the network does not come from a single perspective, was built in conjunction with the actors involved.

Keyword: Network. Cooperation. Evaluation. Schooling. Education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Diretrizes da atuação do MSCPE para o ano de 2019.....	17
Figura 2 – Como distinguir entre Eficiência, Eficácia, Consistência e Impacto.....	47
Figura 3 – Exemplo de estrutura de Quadro Lógico	54
Figura 4 – Exemplo de Quadro Lógico	58
Figura 5 – Síntese das Etapas da Pesquisa	67
Figura 6 - Resultados da rede em 2017.	75
Figura 7 – Câmaras Regionais de Educação MSCPE.	75
Figura 8 – Ações das Câmaras Regionais em 2017.	76
Figura 9 – Resultados da rede em 2018.....	77
Figura 10 – Resultados do Programa Novos Caminhos em 2018.....	79
Figura 11 – Distinção Governador Enrique Tomás Cresto.	80
Figura 12 – Porte das Indústrias Catarinenses.....	82

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Representatividade dos trabalhadores da indústria com nível de escolaridade básica.	84
Gráfico 2 – Representatividade dos trabalhadores da indústria com nível superior.....	85
Gráfico 3 – Representatividade dos trabalhadores da indústria com pós-graduação <i>stricto sensu</i>	86
Gráfico 4 – Representatividade do nível de escolaridade dos trabalhadores da indústria em 2017.	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Requisitos essenciais para desenvolvimento de redes.....	25
Quadro 2 – Conceitos de Governança.....	32
Quadro 3 – Perspectivas de Governança de Políticas Públicas.....	36
Quadro 4 – Síntese das etapas para implementação de avaliações	62
Quadro 5 – Proposta de Quadro Lógico de Avaliação para o MSCPE.....	92

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de frequências referentes à escolaridade básica dos trabalhadores da Indústria do Estado de Santa Catarina.....	83
Tabela 2 – Distribuição de frequências referentes ao nível superior dos trabalhadores da Indústria do Estado de Santa Catarina.....	84
Tabela 3 – Distribuição de frequências do nível de escolaridade dos trabalhadores da Indústria do Estado de Santa Catarina	85

LISTA DE ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
MSCPE	Movimento Santa Catarina pela Educação
RAIS	Relatório Anual de Informações Sociais
SESI	Serviço Social da Indústria
SENAI	Serviço de Aprendizagem Industrial Nacional
FIESC	Federação das Indústrias de Santa Catarina
QL	Quadro Lógico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	15
1.2	OBJETIVOS	18
1.2.1	<i>Objetivo Geral.....</i>	<i>19</i>
1.2.2	<i>Objetivos Específicos</i>	<i>19</i>
1.3	CONTRIBUIÇÕES DO TRABALHO	19
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	REDES DE COOPERAÇÃO	21
2.1.1	<i>Tipologias de Redes de Cooperação.....</i>	<i>26</i>
2.2	GOVERNANÇA PÚBLICA	31
2.2.1	<i>Governança em Rede</i>	<i>35</i>
2.3	METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO.....	39
2.3.1	<i>As Diferentes Avaliações de Resultados</i>	<i>42</i>
2.3.2	<i>Indicadores.....</i>	<i>47</i>
2.3.3	<i>A Matriz Lógica</i>	<i>51</i>
2.3.4	<i>Síntese das Metodologias.....</i>	<i>58</i>
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	63
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	63
3.2	COLETA, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	64
3.3	SÍNTESE DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	66
4	CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA	68
4.1	O MOVIMENTO SANTA CATARINA PELA EDUCAÇÃO	68
4.1.1	<i>Resultados em 2017</i>	<i>74</i>
4.1.2	<i>Resultados em 2018</i>	<i>77</i>
4.1.3	<i>Conquistas e Reconhecimento da Rede</i>	<i>79</i>

4.2	ANÁLISE DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	81
4.2.1	<i>A Indústria Catarinense</i>	<i>81</i>
4.2.2	<i>O Nível de Escolaridade dos Trabalhadores da Indústria Catarinense...</i>	<i>82</i>
5	PROPOSTA DE AVALIAÇÃO	89
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
	REFERÊNCIAS	96
7	APÊNDICES	100
7.1	APÊNDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS GESTORES DA REDE	
	100	

1 INTRODUÇÃO

A educação como meta social para o desenvolvimento tem servido de mote para a colaboração entre os atores sociais na produção do bem público.

Passa-se a pensar a colaboração como uma ferramenta para um processo que permita o compartilhamento da responsabilidade entre cidadãos e governo na organização de redes que mobilizem ações para diversos níveis de autonomia tanto entre seus membros quanto entre seus públicos-alvo, possibilite um arranjo de interação entre os participantes da rede e a própria rede (CARNEIRO; FEUERSCHÜTTE, 2009).

Gonçalves, Milagres e Rezende (2012) conceituam a governança em redes colaborativas público-privadas como uma articulação de agentes motores do estado, setor privado e sociedade civil, orientada por conflitos negociados e que servem de forma autônoma e estável para prestação e complementação dos serviços públicos.

Segundo Ostrom (1996), a colaboração entre estado, setor privado e sociedade civil é uma forma de sinergia (cooperação) em função de um objetivo comum, tornando, assim, não somente um processo de forma espontânea e que substancia benefícios mútuos alcançados, mas, por se tratar de partes importantes a cada um dos envolvidos, ser usado, deve também ser desenvolvido e/ou alcançado pelas outras partes.

Segundo Agranoff (2006), o termo rede, frequentemente utilizado (*network, broadcast, supply service*), refere-se ao ato de trabalhar em conjunto, geralmente para resolver um problema ou uma lacuna ainda não preenchida. Ele pode advir de relações de forma ocasional ou regular, dentro, entre ou fora das organizações formais.

No mesmo texto, Agranoff (2006) elucida que as redes são diferentes das organizações, porém não inteiramente diferentes. Assemelham-se no sentido de demandar formas de organização, regras de operação, rotinas e demais ritos das organizações formais, pressupondo o estabelecimento de missões, metas e objetivos definidos para enquadrar seu tipo de organização, que, em muitos aspectos, se assemelha mais às estruturas das organizações não lucrativas do que às grandes organizações burocráticas.

Sob tal perspectiva e sob a liderança da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), foi criado o Movimento Santa Catarina pela Educação - MSCPE¹, cujo objetivo visa mobilizar, articular e influenciar os setores econômicos e o poder público para melhorar a educação em termos de escolaridade, qualificação profissional e qualidade do

¹ Disponível em: <<http://fiesc.com.br/santacatarinapelaeducacao/>>. Acesso em: 10 maio 2019.

ensino. O movimento tem como foco de atuação a educação para o mercado de trabalho, e os desafios almejados são que: (1) Todo trabalhador tenha escolaridade básica completa; e (2) Todo trabalhador tenha educação profissional e tecnológica compatível com a sua função.

Agora, passados sete anos do início do movimento, considerando que não são realizadas avaliações sistemáticas de seus resultados, faz-se presente a necessidade de examinar/conhecer o case MSCPE, não só para aprimorar o conhecimento adquirido e entender a dinâmica, mas propor formas de mensuração da sua atuação.

Deste modo, a proposta deste trabalho é pesquisar e apresentar uma metodologia de avaliação de resultados para mensurar o desenvolvimento na educação gerado pela atuação da rede.

Far-se-á uma breve descrição da situação-problema neste capítulo introdutório, já que esta será amplamente delineada no segundo capítulo, dedicado exclusivamente ao MSCPE. Ainda, apresentar-se-ão os objetivos da pesquisa, as contribuições do estudo e a estrutura do trabalho.

1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A educação no Brasil é regida por uma série de leis e diretrizes, dentre as quais a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, cuja prioridade é estruturar e direcionar as formas, modalidades, prioridades e objetivos da educação no País. Além de, entre outras questões, determinar a obrigatoriedade e gratuidade do ensino dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade e o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica. Tal atendimento dar-se-á por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, estrutura como Educação Básica todos os anos desde o Ensino Infantil ou Pré-escolar – direcionado ao cuidado com crianças de 0 a 5 anos de idade² -, Ensino Fundamental I e II, este atualmente obrigatório em nove anos de estudo – para crianças de 6 a 14/15 anos – e o Ensino Médio – voltado para adolescentes entre 14 e 17 anos.

A educação básica é postulada em nosso sistema jurídico como direito do cidadão – dever do estado. O artigo 205 da Constituição Federal de 1988 dispõe: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da

² As idades expostas são referentes ao ensino dentro do tempo padrão, definidas também pela Resolução CNE/CEB nº 6/2010, quando da conclusão das etapas com idades diferentes da explicada acima, entende-se como Educação de Jovens e Adultos (EJA), também prevista em Lei.

sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Considerado como dever do estado, a educação seria, a priori, uma prerrogativa constitucional e de obrigatoriedade das esferas governamentais, porém dadas as devidas dificuldades, negligências e arbitrariedades, entende-se que, para cumprir com as expectativas e necessidades da população, o compartilhamento das responsabilidades para promover a educação de todos os cidadãos deve acontecer. Essa conjunção de fatores nos leva a entender como a Governança Pública para Educação busca, não só a eficiência do planejamento do poder público e privado, mas também da colaboração de todas as partes para fazer cumprir um direito constitucional.

Neste viés, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – FIESC criou, em 2012, o movimento “A Indústria pela Educação” com vistas a incentivar a indústria a ser protagonista no desenvolvimento educacional de seus trabalhadores e a mobilizar o poder público em prol da melhoria qualitativa da educação em Santa Catarina. Nas palavras do fundador e idealizador do movimento, o Ex-Presidente da FIESC, Sr. Glauco José Corte (2018³):

A FIESC sempre se preocupou com a produtividade e a competitividade da indústria. Neste contexto, verificamos que cerca de metade dos trabalhadores não tinha sequer a educação básica completa. Também percebíamos que os alunos que chegavam para nossos cursos técnicos e profissionalizantes tinham que passar por uma reciclagem, por uma preparação, para poder acompanhá-los. Então surgiu a indagação: como exigir de um trabalhador a elevação da produtividade, ainda mais quando comparamos aos trabalhadores de outros países, se o nosso não teve oportunidade de aumentar o nível de escolaridade? Foi a partir deste diagnóstico que surgiu a ideia de promover uma grande mobilização no Estado, no sentido de melhorar o nível de escolaridade do trabalhador. Daí surgiu o Movimento A Indústria pela Educação, que depois se tornou Santa Catarina pela Educação. Foi uma iniciativa pioneira, que nos surpreendeu pelo acolhimento da proposta, pela sociedade e pelo setor produtivo. Desde então nos aprofundamos cada vez mais no tema. Quanto a mim, posso dizer que quanto mais eu leio, quanto mais estudo, mais reforço a convicção de que a saída está na educação.

A rede tem como propósito a educação para o mercado de trabalho, compreendida como aquela que assegura os melhores padrões de ensino e aprendizagem para a formação de profissionais e cidadãos capazes de atender às demandas atuais e futuras dos setores econômicos e a atuar construtivamente na comunidade de entorno e sociedade.

³ A fala foi extraída do material didático do movimento intitulado: Mobilização, articulação, influência: por uma agenda comum pela educação para o mundo de trabalho de 2018, disponibilizado pelos autores.

O MSCPE tem como foco de atuação: (a) todo trabalhador com educação básica completa; e (b) todo trabalhador com educação profissional e tecnológica compatível com a sua função. A Figura 01 traz as diretrizes atuais do programa.

Figura 1 - Diretrizes da atuação do MSCPE para o ano de 2019



FONTE: Movimento Santa Catarina pela Educação – material didático – 2019.

A estrutura organizacional da rede conta com: 1) *Conselho de Governança* cuida da articulação política e relações institucionais, análise e aprovação do planejamento anual e relatório de atividades do ano anterior, promoção das ações planejadas, acompanhamento do cumprimento de diretrizes, objetivos e metas estabelecidas; 2) *Câmaras Regionais de Educação*, implantadas nas 16 Vice-Presidências Regionais da FIESC, têm expressiva representatividade local e somam esforços para identificar os problemas comuns e buscar soluções conjuntas entre os municípios da área de abrangência de cada região; atualmente conta com 420 (quatrocentos e vinte) representantes dos setores econômicos regionais, poder público estadual e municipal, empresários, jovens embaixadores da educação, dentre outros.

Importa destacar que os objetivos supramencionados são desdobrados em projetos, programas e eventos realizados pela rede, alinhados com as temáticas previamente estabelecidas pelo Conselho de Governança, conforme apresenta a Figura 01.

Diante da resposta positiva tanto da Indústria quanto dos principais atores envolvidos com a Educação, presentes no Conselho de Governança, nas Câmaras Regionais de Educação, a organização se transformou em Movimento Santa Catarina pela Educação, tendo como marco a adesão das Federações da Agricultura (FAESC), do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (FECOMÉRCIO) e dos Transportes (FETRANCESC).

A mudança de patamar do Movimento, ocorrida em março de 2016, fortaleceu seus objetivos de mobilizar, articular e influenciar os setores econômicos e o poder público para melhorar a educação em termos de escolaridade, qualificação profissional e qualidade do ensino, visando contribuir para que Santa Catarina se mantenha na rota da inovação e do desenvolvimento social e econômico por meio da Educação.

Em contraste com a entrada das demais Federações na rede, percebe-se que, desde a sua criação até o momento atual (dados de maio de 2019), o Movimento Santa Catarina pela Educação reuniu 2.357 (duas mil, trezentas e cinquenta e sete) empresas signatárias, que aderiram e assinaram o Termo de Compromisso⁴, dessas 1946 (mil, novecentas e quarenta e seis) são empresas do ramo da indústria do estado. Portanto, 83% (oitenta e três por cento) das empresas signatárias do Movimento atuam no ramo da indústria de Santa Catarina. Estas empresas empregam aproximadamente 345 mil trabalhadores do estado, montante que representa 38% (trinta e oito por cento) do setor industrial.

Para compreender melhor o trabalho desenvolvido pela rede, o próximo Capítulo apresentará melhor o MSCPE. Com isso, buscou-se descrever seu contexto e funcionamento, caracterizar como a rede promove o desenvolvimento da educação e quais iniciativas estão sendo empregadas para essa promoção.

1.2 OBJETIVOS

No tocante ao tema proposto e da fundamental limitação de sua abordagem, este projeto de pesquisa propõe atingir os objetivos infra-apresentados.

⁴ No Termo de Responsabilidade a empresa signatária reconhece a importância da Educação como fator de melhoria da produtividade e de aumento da competitividade e apoia iniciativas que possam gerar um ambiente propício para a elevação dos níveis educacionais de seus trabalhadores, como também de conhecimentos e novas ideias que possam resultar em inovação.

1.2.1 Objetivo Geral

Propor uma metodologia de avaliação dos resultados da atuação rede Movimento Santa Catarina pela Educação.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a. Descrever e caracterizar o contexto e funcionamento da rede;
- b. Apresentar sinteticamente as metodologias de avaliação de resultados investigados na bibliografia;
- c. Analisar a atuação da rede à luz da síntese das metodologias; e
- d. Apresentar uma proposta de avaliação para o programa Movimento Santa Catarina pela Educação.

1.3 CONTRIBUIÇÕES DO TRABALHO

O vínculo empregatício de mais de cinco anos na organização que lidera o Movimento Santa Catarina pela Educação, a FIESC, possibilitou a oportunidade de conhecer mais de perto as ações da rede e o interesse de estudá-la, possibilitando cooperar para o seu desenvolvimento/aprimoramento. Além de facilitar o contato constante com as pessoas diretamente envolvidas com a organização/coordenação da rede, que em todos os contatos realizados durante a elaboração desta pesquisa – desde o início ainda na formulação do projeto para ingresso no programa do mestrado, demonstraram muito interesse na realização do projeto, forneceram todas as informações/explicações solicitadas, encaminhando dados e documentos fundamentais para a consecução deste projeto.

De tal modo, a autora almeja que a pesquisa e a metodologia elaboradas sejam de fato utilizadas pela rede e que elas auxiliem seus coordenadores a compreender e melhorar continuamente a atuação do Movimento Santa Catarina pela Educação. A rede tem foco na atuação estadual, entretanto, é precursora na mobilização pela educação dos trabalhadores no Brasil e seu sucesso/reconhecimento gerou interesse nas demais federações do País.

Portanto, além da assessoria direta para que a rede atinja seus objetivos e gere benefícios para toda a sociedade catarinense, pôde-se vislumbrar que, com maior transparência e divulgação do desempenho do movimento, federações de outros estados se interessaram em replicar/adaptar/criar redes similares.

Por fim, identifica-se como um importante papel da academia, por meio do Mestrado Profissional, o de prover à pesquisa e à Ciência da Administração o conhecimento de práticas desempenhadas por organizações envolvidas com os serviços públicos prestados pela rede, bem como levantar a discussão sobre o nível de escolaridade dos trabalhadores catarinenses, pois se trata de um problema público tão importante e de resolução difícil. Desta forma, esta pesquisa pode contribuir como um norteador e um registro para aqueles que desejam aprofundar-se no complexo cenário da avaliação de projetos sociais para educação.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A estrutura do presente estudo é composta por seis capítulos.

O primeiro capítulo trata de introduzir o tema, descrevendo a situação-problema, apresentando os objetivos gerais e específicos, as contribuições do estudo e a estrutura do trabalho.

O segundo capítulo traz o referencial teórico de redes de cooperação e governança pública a fim de caracterizar a rede Movimento Santa Catarina pela educação, e a fundamentação de metodologias de avaliação base para a proposta final do estudo.

O terceiro capítulo contém os procedimentos metodológicos da pesquisa.

O quarto capítulo descreve e análise do Movimento Santa Catarina pela Educação, com as ações da rede e os resultados atingidos desde sua implementação, além do diagnóstico da situação-problema que justifica a atuação do movimento e permeia a proposta de metodologia apresentada na sequência.

O sexto capítulo traz a proposta de avaliação da atuação do Movimento Santa Catarina pela Educação, uma sugestão de avaliação dos resultados da rede que poderá ser implementada, oferecendo indicadores detalhados com vistas a impactar positivamente a realidade estudada.

O sétimo e último capítulo exhibe as conclusões do estudo. Relaciona a pesquisa proposta com os objetivos pretendidos, discute e interpreta os principais dados e resultados e recomenda estudos posteriores.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para subsidiar a análise desta pesquisa, realizou-se um referencial teórico, por meio de pesquisas em livros, artigos e publicações. A estrutura do referencial teórico é pautada na conceituação de redes de cooperação e governança pública para auxiliar na caracterização e diagnóstico do MSCPE e na conceituação de metodologias de avaliação para elaboração da proposta de intervenção.

2.1 REDES DE COOPERAÇÃO

Uma empresa não é meramente uma unidade econômica. Ela deve ser caracterizada como uma agência social que é parte significativa da sociedade. Empresas e sociedades são campos distintos da atividade humana tão intimamente entrelaçadas que são conceitualmente e analiticamente inseparáveis (FOLLETT 2013; GRAHAM 1995).

Mintzberg et al. (2000) afirmam que o vocabulário da administração estratégica foi aumentado pelas seguintes palavras e expressões: ‘redes’, ‘estratégia coletiva’, ‘empreendimentos conjuntos’, ‘alianças estratégicas’ e ‘terceirização estratégica’. Elfring e Volberda, citados pelo autor, consideram de tal importância essas posturas adotadas pelas organizações para a administração estratégica que chegam a propor um nome para o conjunto: ‘escola de limites’.

Pode-se acrescentar a essas palavras e expressões os termos citados por outros autores, e presentes neste trabalho, tais como: ‘especialização flexível’, ‘clusters’, ‘redes de inovação’, ‘Organizações Virtuais’, ‘redes de pequenas e médias empresas – PMEs’ etc., normalmente associados a expressões, tais como: ‘redes corporativas’, ‘redes de cooperação entre empresas’, ‘redes organizacionais’, que aumentam, ainda mais, a lista de termos associados ao assunto cooperação interorganizacional.

Nas relações interorganizacionais, uma palavra chave é ‘colaboração’ ou ‘cooperação’, assim como ‘parceria’. Neste Capítulo, apresentam-se alguns conceitos e definições referentes ao assunto. Descortina-se uma visão panorâmica dos tipos de cooperação interorganizacional existentes. Expõem-se algumas tipologias de redes, desenvolvidas por vários autores, acrescentando-se mais um elemento à base teórica desta dissertação.

A visão das empresas, segundo Astley (1984, In MINTZBERG et al., 2000), contemplava, inicialmente, o modelo de formação de estratégia do ‘pioneiro solitário’, no qual

‘organizações egocêntricas’ são vistas como ‘unidades solitárias diante de ambientes sem rosto’. O aumento da amplitude e profundidade das relações entre empresas levou Hakansson e Snehoda ao desenvolvimento de um modelo, na Universidade de Uppsala, em meados dos anos 70, no qual estabelecem que “as organizações não operam isoladas, mas em complexas redes de interações com outros agentes e organizações, inclusive fornecedores, concorrentes e clientes” (MINTZBERG et al., 2000, p. 188).

Larsen (1999) chama a atenção para a gritante falta de comunicação entre os autores sobre cooperação interorganizacional - IOC. Afirma que os trabalhos têm uma tendência a focar determinadas ‘subáreas’, tais como, ‘joint ventures’ e ‘organizações em rede’. As divergências entre os termos e conceitos têm alimentado a crença de que a IOC se constitui de várias áreas.

Olave e Amato Neto (2001) procuram analisar as redes de cooperação produtiva de acordo com a perspectiva de vários autores, já que não existe uniformidade de definições sobre o conceito de rede. Consideram que o conceito fundamental, que permite a operacionalização dessas redes, é o da colaboração entre empresas, existindo variadas explicações para sua ocorrência.

Colaboração é um processo através do qual diferentes partes, vendo diferentes aspectos de um problema podem, construtivamente, explorar suas diferenças e procurar limitadas visões. Colaboração ocorre quando um grupo de “autonomous stakeholders” com domínio de um problema se envolve em um processo interativo, usando divisão de papéis, normas e estruturas, para agir ou decidir questões relacionadas ao problema (GRAY & WOOD, 1991, In OLAVE E AMATO NETO, 2001, p. 290).

Astley (1984, In MINTZBERG et al., 2000) comenta a respeito de colaboração e concorrência: “A interdependência na sociedade moderna cresceu tanto que as organizações se fundiram em unidades coletivas, cuja natureza não permite ação independente.” Aqui, a colaboração torna-se genuína na medida em que as organizações desenvolvem orientações que eliminam gradualmente o antagonismo competitivo. Deve-se prestar atenção à institucionalização dessas lealdades coletivas, pois elas desempenham um papel cada vez mais importante na sociedade corporativa de hoje (ASTLEY, 1984, p. 533) (MINTZBERG et al., 2000, p. 188-189).

As ideias de redes e estratégias coletivas pressupõem a preexistência de acordos entre os participantes. Mintzberg (2000) divide os tipos de acordos em dois grandes grupos, denominados ‘empreendimentos conjuntos’ e ‘acordos cooperativos’. ‘Empreendimentos conjuntos’ são alianças estratégicas nas quais os parceiros assumem posições acionárias em

novos negócios que criaram. A expressão ‘acordos cooperativos’, por outro lado, refere-se a formas não acionárias de cooperação, tais como contratos a longo prazo, licenciamento, franquia e acordos de turnkey” (MINTZBERG et al., 2000, p. 189).

Larsen (1999), por sua vez, entre outras, apresenta a seguinte definição para ‘alianças estratégicas’. O termo ‘aliança’ é utilizado para descrever todas as relações cooperativas entre as companhias e os concorrentes, consumidores, fornecedores, corporações governamentais, universidades, sindicatos e outras organizações. Esta abordagem é ampla e abrangente por definição. Não está limitada aos elos entre companhias, nem aos elos que tomam formas legais como os ‘joint ventures’ ou ‘arranjos de licenciamento’. Uma definição compreensiva é essencial porque permite examinar completamente uma amplitude de arranjos organizacionais que podem tornar difusas as fronteiras das organizações. (BADARACCO, 1991)

Kanter (1990, In OLAVE E AMATO NETO, 2001) cita, dentre vários tipos de ‘alianças’, os seguintes:

- Alianças Multiorganizacionais de Serviços ou Consórcios: uma nova entidade é criada por organizações, normalmente de um mesmo setor industrial, visando preencher uma necessidade comum. A autora cita, como exemplo, a formação de um consórcio de 6 empresas americanas para viabilizar a pesquisa de fibras óticas no Battelle Memorial Institute, em Ohio.
- Alianças Oportunísticas ou Joint Venture: o motivo da aliança entre organizações, neste caso, é a obtenção de algum tipo de vantagem competitiva imediata, embora usualmente de curta duração, pela formação ou ampliação de um negócio, como nas atividades de pesquisa e desenvolvimento.
- Alianças de Parceria, envolvendo Fornecedores, Consumidores e Funcionários: neste caso são considerados parceiros da organização seus fornecedores, seus funcionários e, até mesmo, seus clientes, ou seja, parte dos seus stakeholders.

Sierra (1995, In AMATO NETO, 2000) relaciona como principais razões para formação de alianças estratégicas entre empresas as seguintes:

- Penetrar em um novo mercado. Exemplo, alianças entre empresas de continentes ou mercados distintos.
- Competir via tecnologia e pesquisa e desenvolvimento. A aliança viabiliza investimentos que requerem elevados aportes de capital, inviáveis para as empresas individualmente.

- Introduzir um produto com inovação e rapidez, “segundo a visão schumpeteriana (SCHUMPETER, 1984) a primeira empresa a introduzir um novo produto no mercado desfruta de uma posição dominante e passa a auferir lucros extraordinários.” (AMATO NETO, 2000, p. 44). A aliança, neste caso, visa à redução do tempo entre o desenvolvimento e o lançamento no mercado do novo produto.
- Aumentar o poder de competitividade. A aliança vai permitir a geração de volumes ou capacidades de produção necessários para atender ao mercado, não permitindo, assim, que os concorrentes aumentem a sua participação. Competir via integração de tecnologia e mercados. Quando os clientes preferem comprar pacotes prontos, sistemas dos tipos *turn-key* ou *plug-andplay*, as associações com outras empresas são necessárias para que haja um domínio de todas as tecnologias envolvidas.
- Construir competências de classe mundial. As alianças, para empresas líderes do mercado, visam manter suas posições capturando novas ideias das empresas aliadas.
- Estabelecer padrões globais. Nos setores industriais em que a permanência no mercado depende do sucesso na busca incessante por inovações, as alianças, visando estabelecer padrões que coincidam com as características técnicas do produto garantem a sobrevivência das empresas envolvidas.
- Romper barreiras em mercados emergentes e em blocos econômicos. As alianças com parceiros locais permitem a penetração em novos mercados e a concretização de negócios até então impraticáveis.
- Cortar custos de saídas. As alianças são feitas para eliminar ou minimizar os custos de encerramento das atividades da empresa.
- Obter oportunidades de negócios mundiais de meio ambiente. As alianças são feitas visando adequar os produtos existentes, ou criar novos produtos, para atender as necessidades criadas pela nova legislação sobre o meio ambiente.

Sobre o conceito de rede, Amato Neto (2000, p. 46) escreve: “Em uma primeira aproximação, pode-se referir à noção de um conjunto ou uma série de células interconectadas por relações bem definidas”. A definição de redes de Porter (1998, In AMATO NETO, 2000, p. 46), é transcrita abaixo:

Este termo (redes) aliado a esta definição não é utilizado apenas na teoria organizacional, mas também em uma ampla gama de outras ciências, tais como pesquisa operacional, teoria da comunicação e teoria de pequenos grupos. No caso presente definiremos redes como sendo o método organizacional de atividades econômicas através de coordenação e/ou cooperação interfirmas.

Williamson (1985, In AMATO NETO, 2000), a respeito do sucesso das redes ser atribuído ao custo reduzido de seu gerenciamento, enfoque mais utilizado na análise das redes, ressalta que, por natureza, elas são “formas de regulação de atividades econômicas como formas híbridas ótimas, que atingem um ponto máximo de equilíbrio entre as propriedades do mercado e das hierarquias” (AMATO NETO, 2000, p. 47).

Segundo Powell (1990, In OLAVE E AMATO NETO, 2001), as redes são consideradas por uns como uma nova forma de organização econômica, por outros uma nova forma de organização social, mas essencialmente por afinidade de natureza informal, sem a presença marcante de uma estrutura formal de autoridade, em um contexto particular de estrutura social, baseado em relações de interesses compartilhados.

Tanto Corrêa quanto Casarotto, segundo Olave e Amato Neto (2001), concordam quanto aos aspectos culturais necessários ao nascimento e sobrevivência das redes de empresas. Esses aspectos são três: a cultura da confiança, a cultura da competência e a cultura da tecnologia da informação. O **Quadro 1** resume as características dessas culturas.

Quadro 1 – Requisitos essenciais para desenvolvimento de redes.

TIPOS DE CULTURA	DESCRIÇÃO
Cultura de Confiança	Aspectos ligados à cooperação entre as empresas, envolvendo aspectos culturais e de interesse de pessoas e empresas.
Cultura de Competência	Diz respeito às questões ligadas às competências essenciais de cada parceiro. Engloba aspectos materiais e imateriais, como os processos.
Cultura de Tecnologia da Informação	A agilização do fluxo de informações é vital para a implantação e o desenvolvimento de redes flexíveis.

FONTE: Olave e Amato Neto, 2001, p. 301.

Ribault et al. (1995, In OLAVE E AMATO NETO, 2001, p. 293) chamam a atenção para a finalidade de formação das redes:

As empresas em rede complementam-se umas as outras nos planos técnicos (meios produtivos) e comerciais (redes de distribuição) e decidem apoiar-se mutuamente em prioridade; mas a constituição em rede pode também traduzir-se, por exemplo, pela criação de uma central de compras comum às empresas da rede.

Continuando, Ribauld et al. chamam a atenção para a constituição de redes, não havendo uma regra única para a sua formação quanto ao grau de exclusividade de seus participantes sobre a atividade. Assim, por exemplo, a relação entre empresas pode ter uma conotação apenas comercial, na qual o aspecto técnico é deixado de lado pela inexistência de cláusulas ou acordos de acesso cruzado de tecnologia. Na formação de redes, obviamente, existem vantagens e desvantagens.

Segundo o autor, as vantagens são: cada uma das empresas de uma rede pode aprofundar uma especialização. É no nível do conjunto de rede que se faz a perenidade de todo o know-how das atividades. As empresas de uma rede podem deste modo tornar-se o reflexo da atividade econômica dessa rede. Essa é uma maneira de pôr em prática o modelo da cadeia de valor de Porter.

As empresas escolhem-se por afinidade. Podem constituir uma rede profundamente original relativamente às empresas concorrentes, conferindo a si próprias um grau elevado de exclusividade (OLAVE E AMATO NETO, 2001).

Uma desvantagem, segundo os mesmos autores, pela informalidade dos compromissos de apoio mútuo entre os atores e pela ausência de forma jurídica precisa, é a instabilidade da rede devido ao fato de que a qualquer momento os compromissos assumidos podem ser desrespeitados.

A seguir, apresentam-se as tipologias de redes de cooperação mais relevantes ao tema que contribuiu para um melhor entendimento e caracterização do Movimento Santa Catarina pela Educação.

2.1.1 Tipologias de Redes de Cooperação

Segundo Olave e Amato Neto (2001), Grandori & Soda publicaram, em 1995, a proposta de uma nova tipologia denominada “Redes Interempresariais”, uma compilação de vários trabalhos em que as redes são descritas e classificadas de acordo com seus graus de formalização, centralização e mecanismos de cooperação. Nessa tipologia, as redes empresariais são enquadradas em uma das seguintes categorias: (i) Sociais, (ii) Burocráticas e (iii) Proprietárias, sendo cada uma dessas subdivididas em Simétricas ou Assimétricas. Essas categorias foram assim definidas:

- Redes sociais: São redes em que os relacionamentos dos integrantes não são regidos por nenhum tipo de contrato formal.

- Redes sociais simétricas: Não existe um pólo de poder diferenciado, isto é, todos os participantes têm a mesma capacidade de influência. É útil também para regular transações entre parceiros quando contribuições e performances são muito difíceis de avaliar por meios contratuais ou burocráticos. Pólos e Distritos Industriais de alta tecnologia são um exemplo clássico destes tipos de rede.
- Redes sociais assimétricas: Caracterizam-se pela presença de um agente central. Com frequência existem contratos formais entre as firmas deste tipo de arranjo, mas os mesmos se referem às especificações de produtos ou serviços negociados, e não à organização do relacionamento entre as empresas.
- Redes burocráticas: São caracterizadas pela existência de um contrato formal que se destina a regular não somente as especificações de fornecimento, como também a própria organização da rede e as condições de relacionamento entre seus membros.
- Redes burocráticas simétricas: As associações comerciais por auxiliarem o desenvolvimento de acordos formais entre diversas firmas dos mesmos setores, sem que prevaleçam interesses particulares, é um exemplo clássico.
- Redes burocráticas assimétricas: Redes de agências, licenciamento e franquias são casos tradicionalmente conhecidos deste tipo de rede.
- Redes proprietárias: Caracterizam-se pela formalização de acordos relativos ao direito de propriedade entre acionistas de empresas.
- Redes proprietárias simétricas: São os joint-ventures, geralmente empregadas na regulação das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), inovação tecnológica e de sistemas de produção de alto conteúdo tecnológico.
- Redes proprietárias assimétricas: São normalmente encontradas nas associações do tipo capital ventures, que relacionam o investidor de um lado e a empresa parceira do outro (OLAVE E AMATO NETO, 2001, p. 296).

Casarotto (1998, In OLAVE E AMATO NETO, 2001) apresenta uma tipologia que parte do princípio de que é impossível para uma pequena empresa dominar todas as etapas de produção, devido à crescente complexidade das tarefas, acarretando a necessidade imperativa de colaboração entre empresas. O autor apresenta dois modelos de redes para pequenas empresas, as ‘redes *top-down*’, nas quais as “empresas de menor porte fornecem direta e

indiretamente sua produção a uma empresa mãe, pelas subcontractações, terceirizações, parcerias e outras formas de repasse de produção” (OLAVE E AMATO NETO, 2001, p. 297).

O outro modelo é denominado ‘rede flexível’ que “acontece quando as PMEs (pequenas e médias empresas) reúnem-se a partir da formação de um consórcio com objetivos comuns, com cada uma das empresas sendo responsável por uma parte do processo de produção” (OLAVE E AMATO NETO, 2001, p. 297). Cabe ressaltar que, no primeiro modelo, as empresas competem pela liderança de custos. Já no segundo modelo, como o conjunto de empresas atua como se fosse uma grande empresa, a competitividade é obtida pelo equilíbrio existente entre flexibilidade e custo.

Um desdobramento da classificação de Casarotto é apresentado por Farias Filho et al. (2002). Os autores fazem uma análise das empresas da indústria da construção civil, subsetor de edificações, relatando principalmente os problemas das pequenas e médias empresas que são as constituintes majoritárias desse subsetor no Brasil. Os autores apontam, como caminho para contornar os problemas enfrentados pelas empresas desse subsetor, a sua reestruturação organizacional aos níveis intraorganizacional e interorganizacional. No âmbito interno da organização, os autores chamam a atenção para a importância da escolha correta do processo produtivo. Quanto à reestruturação interorganizacional, apresentam uma classificação, na qual aparecem seis modelos de redes de trabalho, visando estruturar o convívio entre as organizações. Um resumo é apresentado abaixo:

- Redes *top-down* intrassetoriais: Construtora de grande porte associada a outras empresas de menor porte do setor da construção civil.
- Redes *topdown* intersetoriais: Construtora de grande porte associada não só a outras empresas da indústria da construção civil, mas também a empresas de outros setores, incluindo instituições financeiras.
- Redes flexíveis, de consórcios pontuais intrassetoriais: Empresas de um mesmo setor da economia se unem para empreender um projeto único.
- Redes flexíveis, de consórcios pontuais intersetoriais: Empresas de vários setores da economia se unem para empreender um projeto único.
- Redes flexíveis, de consórcios permanentes intrassetoriais: Empresas de um mesmo setor da economia se unem para compartilhar todas as atividades da cadeia produtiva com o intuito de se tornarem mais competitivas.

- Redes flexíveis, de consórcios permanentes intersetoriais: Empresas de vários setores da economia se unem para compartilhar todas as atividades da cadeia produtiva com o intuito de se tornarem mais competitivas.

Santos et al. (1994, In AMATO NETO, 2000) classificam as redes de cooperação interempresariais em dois tipos básicos, as redes verticais de cooperação e as redes horizontais de cooperação, assim definidas:

As redes verticais de cooperação são normalmente encontradas nos casos em que as relações de cooperação ocorrem entre uma empresa e os componentes dos diferentes elos ao longo de uma cadeia produtiva. As empresas, nesse caso, cooperam com seus parceiros comerciais: produtores, fornecedores, distribuidores e prestadores de serviços. Esse é o caso típico das relações de fornecimento no complexo automobilístico.

A cooperação vertical entre empresas ocorre com maior frequência em casos em que o produto final é composto por um grande número de peças e/ou partes componentes, e passa por vários estágios durante o processo de produção. Nesse caso, as empresas/organizações envolvidas podem estar situadas em diferentes estágios de evolução tecnológica;

As redes horizontais de cooperação são aquelas nas quais as relações de cooperação se dão entre empresas que produzem e oferecem produtos similares, pertencentes a um mesmo setor ou ramo de atuação, isto é, entre uma empresa e seus próprios concorrentes. Por serem concorrentes diretos, que disputam acirradamente o mesmo mercado, esse processo merece cuidados especiais, pois dá margem a um maior número de conflitos do que o modelo das redes verticais de cooperação. As redes horizontais de cooperação são implantadas, na maioria das vezes, quando as empresas, isoladamente, apresentam dificuldades em: adquirir e partilhar recursos escassos de produção; atender interna ou externamente ao mercado em que atuam; lançar e manter nova linha de produtos (AMATO NETO, 2000, p. 49-50)

Considerando que as organizações utilizam os seus relacionamentos para alcançar objetivos estratégicos, os resultados podem ser mensurados em termos do alcance dos objetivos individuais (PARKHE, 1993; YAN & GRAY, 1994). Pereira (2005) ressalta que a vantagem de focar as organizações individualmente indica que a rede de relacionamento é constituída de tais organizações, e os resultados desses relacionamentos dependem dos resultados das organizações que constituem a rede. O autor acrescenta que o ganho econômico advindo da organização individual oferece a base para qualquer estratégia cooperativa. Além disso, os resultados dos relacionamentos podem ser avaliados em termos do alcance dos objetivos esperados pelo grupo, na formação de tais interações (GERINGER & HEBERT, 1989).

Diante disso, tem-se que a problemática da avaliação dos resultados dos relacionamentos interorganizacionais exige análise que considere a existência de um contexto em que a individualidade das organizações convive com a coletividade dos relacionamentos. Não apenas as organizações que participam dos relacionamentos necessitam avaliar seus

resultados, como também a própria rede precisa ser avaliada, considerando que as duas dimensões se relacionam e se modificam mutuamente.

Entre outros aspectos, deve-se considerar que, embora haja um resultado coletivo, as organizações participantes se mantêm autônomas e sem vínculos financeiros; normalmente não existem mensurações contábeis para o conjunto da rede, mas exclusivamente para as organizações consideradas individualmente. Embora a participação nos relacionamentos sempre tenha por objetivo o benefício econômico final, a medida do resultado dos relacionamentos também precisa envolver fatores qualitativos, como coesão do grupo, capacidade de análise estratégica, capacidade de planejamento e intensidade de cooperação e competição (WEGNER & DAHMER, 2004). Ou, em outras palavras, análises organizacionais carecem da consideração de variáveis que transcendem os limites atrelados aos cálculos de eficiência, competência, produtividade entre tantos outros, conforme Machado-da-Silva e Coser (2006). Considera-se que o escopo das redes é a obtenção de melhores resultados globais para o conjunto de organizações e não para cada uma individualmente. Isso equivale a dizer que, embora a avaliação individual das organizações seja importante, a eficiência coletiva também tem papel de destaque (WEGNER & DAHMER, 2004).

Em consequência da necessidade de mensuração dos resultados, surge a preocupação de encontrar indicadores e formas de avaliação adequadas que permitam comparar os resultados esperados com os alcançados pelas redes interorganizacionais. Considerando que as duas dimensões de resultados não são excludentes, torna-se imperativo que elas sejam integradas para essa avaliação.

Como opção às medidas objetivas de resultado, a literatura tem utilizado medidas subjetivas (DESS & ROBINSON, 1984) que parecem convenientes para pesquisas que encontram dificuldades com relação aos objetivos. Ao medir os resultados subjetivamente, a fonte passa a ser a percepção das pessoas envolvidas nos relacionamentos sobre a evolução ou involução dos indicadores utilizados, ou então sobre a contribuição dos relacionamentos para o alcance de determinados objetivos, sejam eles individuais, coletivos, econômicos ou não econômicos.

Dentro dessa concepção, Pereira (2005) acrescenta que uma forma popular, porém menos explícita, de analisar o resultado dos relacionamentos é mensurá-lo em termos de satisfação das organizações para com os relacionamentos, de forma que essa medida tem sido uma das mais utilizadas para avaliar tais resultados (e. g. ARIÑO, 2003; BEAMISH, 1987; DESS & ROBINSON, 1984; FRYXEL et al., 2002; HUMAN & PROVAN, 1997; PARKHE, 1993; PEREIRA, 2005).

Por todo o exposto e em decorrência da percepção de que a cooperação gera ganhos competitivos para as empresas, governos e entidades privadas ao redor do mundo, compreende-se que o Movimento Santa Catarina pela Educação possui características de uma Rede de Cooperação do tipo Social Assimétrica, uma vez que possui um agente central que iniciou e ainda é o maior motivador/incentivador das ações do MSCPE, a FIESC.

Já pelo fato de o arranjo da rede envolver vários entes públicos, privados e do Sistema “S”, a rede fica caracterizada por ser uma Rede Flexível de consórcio pontual intersetorial, em que empresas de vários tipos e diferentes setores da economia se unem para empreender um único projeto. Essas características elencadas ficam evidentes pela descrição mais ampla da atuação da rede no Capítulo 4 (4.1 O MOVIMENTO SANTA CATARINA PELA EDUCAÇÃO).

2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança refere-se às novas formas de engajamento entre cidadãos e o estado, com base em uma nova postura sobre como os anseios dos cidadãos são articulados e representados no processo político (GAVENTA, 2002). Para Pascual Esteve (2009, p. 29), a “governança é uma nova arte de governar que tem na gestão das interdependências entre os atores seu principal instrumento de governo”. Segundo ele, a governança expressa o relacionamento entre atores sociais que tomam decisões e lhes permite desenvolver projetos, por meio de colaboração interinstitucional ou envolvendo os cidadãos.

Segundo Denhardt (2012), a governança pode ser definida como as tradições, as instituições e os processos que têm a ver com o exercício do poder na sociedade. No âmbito de políticas públicas, trata-se da maneira como as decisões são tomadas e como cidadãos são envolvidos na sua formulação e implementação. As tomadas decisões não se restringem apenas ao estado, mas envolvem um conjunto de atores da sociedade civil que devem participar do planejamento e definição de políticas prioritárias de forma articulada (PAGANI, 2015).

O surgimento da governança nos últimos 30 anos decorre de uma necessidade de resposta aos limites da democracia representativa (FLEURY, 2002). Na democracia representativa, o povo elege seus representantes e transfere a eles as funções relativas aos assuntos de interesse coletivo. No entanto, segundo Rocha e Bursztyn (2005), nem todos os atores conseguem se fazer representar, ressaltando-se então a necessidade de ampliação dos mecanismos de participação. Neste sentido, Brugué e Vallès (2005), destacam que a governança

não se baseia mais na autoridade centrada nos políticos eleitos (“modelo hierárquico”) nem em transferir responsabilidade para o setor privado (“modelo de mercado”), mas em regulamentar e alocar recursos coletivos por meio de relações com a população civil e com os outros níveis de governo (BRUGUÉ; VALLÈS, 2005, p. 198).

Segundo Calderón (1995), a governança está relacionada com a capacidade política de uma sociedade e deve ser vista como uma construção política. Tal construção leva em conta um conjunto de ações associadas com a formação de um sistema de relações políticas que envolvem poder, liderança e autoridade (PAGANI, 2015). Trata-se, pois, de uma nova forma de governar, diferente do modelo de controle hierárquico tradicional, levando em conta redes cooperativas e horizontais de autorregulação social (CÁCERES, 2008).

Comparando as várias abordagens, apresentam-se a seguir alguns conceitos de governança (**Quadro 2**):

Quadro 2 – Conceitos de Governança.

AUTOR	CONCEITO
Denhardt (2012)	Tradições, instituições e processos que têm a ver com o exercício do poder na sociedade.
Gaventa (2002)	Novas formas de engajamento entre cidadãos e o estado, que envolvem um repensar sobre o caminho pelos quais os anseios dos cidadãos são articulados e representados no processo político.
Cidades Sustentáveis (2014)	Articulação do sistema político-administrativo, que rege o processo decisório na esfera pública, com os diferentes atores sociais dos territórios municipal, estadual e federal.
Pascual Esteve (2009)	Uma nova arte de governar na democracia; gestão das interdependências entre os atores.
Calderón (1995)	Capacidade política de uma sociedade; construção política que leva em conta um conjunto de ações associadas com a formação de um sistema de relações políticas que envolvem poder, liderança e autoridade.
Mappa (2004)	Gestão administrativa da ordem social
Rhodes (1996)	Processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo.

Banco Mundial (1994)	Forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados, com vistas a promover o desenvolvimento.
Diniz (1996)	Capacidade governativa, em sentido mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal de implantação das políticas e na consecução das metas coletivas.

Fonte: Pagani, 2015.

Para Pascual Esteve (2009), a governança envolve um conjunto de valores: respeito, tolerância, participação, racionalidade, confiança, compromisso e colaboração, os quais fazem avançar o de governar. Além disso, o diálogo entre os gestores públicos e a sociedade deve envolver o maior número de organizações da sociedade civil e cidadãos de forma que se ampliem as possibilidades de discussão na consecução de políticas públicas de qualidade (PAGANI, 2015).

O design e a implementação da política pública, ou seja, o *steering* da sociedade, aquilo que a conduz, já não está mais nas mãos de uma unidade governamental singular atuando sozinha, mas foi superado por redes de governança formadas por uma pluralidade de atores (DENHARDT, 2012). Cada ator traz interesses, recursos e conhecimentos próprios que podem contribuir para a formulação e implementação de políticas públicas.

Apesar de a governança ter contribuído para serviços públicos mais eficientes e responsivos, ela sugere também problemas de transparência e de legitimidade (BEVIR, 2011). Isto porque os representantes eleitos ainda não são totalmente responsabilizados perante seus eleitores. Ainda há uma dificuldade clara no sentido de fiscalizar e atribuir sanções aos gestores públicos. Neste sentido, Bevir (2011) ressalta a importância de questões sobre a *accountability*⁵ - entendida como a perspectiva institucional do controle administrativo da ação dos governantes e da consequente prestação de contas, e a sua sujeição às sanções (O'DONNELL, 1998; ABRÚCIO e LOUREIRO, 2004).

É relevante, também, observar as atividades de produção e difusão de informações públicas, as quais são essenciais para a boa prática da governança pública e para a coprodução de serviços públicos. A obtenção e divulgação de informações públicas qualificadas é uma das condições para o bom desempenho do ambiente social e para a efetividade geral dos mecanismos de *accountability*. O uso dessas informações para tomar decisões, influenciar o

⁵ A expressão *accountability* significa “contar para; prestar contas a; dar satisfação a; corresponder à expectativa de” (HEIDEMANN, 2009, p. 303).

desenho de políticas públicas e permitir sanções e prêmios aos agentes públicos tende a contribuir para a ampliação da qualidade da administração pública e da democracia.

Neste viés, Kissler e Heidemann (2006) lançam o conceito de Governança Pública como uma nova forma de gerar reformas administrativas e do estado que, visando à ação conjunta, transparente e compartilhada entre empresas, sociedade civil e estado, busca soluções e possibilidades para os problemas de demanda social e de um futuro sustentável.

A participação da sociedade civil também passa a ser determinante para a boa governança pública. Segundo Pagani (2015), a abertura do processo de política pública, no planejamento e efetiva implementação, aos cidadãos e organizações da sociedade, amplia o espaço de discussão aos múltiplos interesses envolvidos. Uma vez que o governo não é mais o único provedor de políticas públicas, há uma dispersão do poder em várias “redes” políticas (DENHARDT, 2012). Passa-se a falar de governança e não apenas de governo.

Morin (2003) sugere uma ligação da democracia com a diversidade e a conflitualidade. Neste sentido, a democracia pressupõe o envolvimento de uma diversidade de interesses, de grupos sociais e, por consequência, ideias. Isto significa que “ela deve não impor a ditadura da maioria, mas reconhecer o direito à existência e à expressão das minorias e dos que protestam, e permitir a expressão das ideias heréticas e desviantes” (MORIN, 2003, p. 112). O conflito de ideias e visões garantem a sobrevivência da democracia. Falar em democratização implica falar sobre diferentes temas, problemas, demandas da sociedade de forma articulada, abrindo-se espaço para discussão de alternativas de ação.

Os fundamentos da governança pública, segundo Alvez, Bizerra e Ribeiro (2012), incluem “o conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados”, não obstante pensando e promovendo a prestação de contas responsável e o melhor gerenciamento dos processos, atividades e ações.

Quando o cidadão se dispõe a empreender seu tempo e esforço em propósitos que visem ao interesse público, ele o faz por suas próprias razões, que são muito mais complexas do que dinheiro ou para evitar punições, ponto este que deve ser abordado e suportado para garantir o avanço e desenvolvimento dessas iniciativas (ALVEZ, BIZERRA e RIBEIRO, 2012).

Assim, o debate contemporâneo sobre a democracia emerge da percepção de que a democracia participativa é a “ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos”. Nessa perspectiva, a noção de democracia refere-se a “um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes

concernem e na vigilância do exercício do governo” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 17).

Dessa forma, gestão deliberativa pressupõe “busca compartilhada de alternativas capazes de responder a problemas tangíveis, dotando de efetividade e sustentabilidade as políticas públicas”. (TATAGIBA, 2003, p. 30). No âmbito da democracia deliberativa, esforços teóricos têm buscado fundamentar um conceito mais forte de deliberação usando uma adequação e aproximação do conceito de espaço público – dotado de efetividade deliberativa – à análise dos processos concretos de gestão. Trata-se de considerar a inter-relação entre públicos diferentes que, a propósito de seus valores e capacidades comunicativas, enfrentam o desafio do diálogo público com vistas à construção de políticas públicas compartilhadas (LÜCHMANN, 2002a; 2002b).

Na governança pública, o cidadão não é mais o “cliente” do estado, não é aquele que se limita a fazer reivindicações ao estado, mas um cidadão que encontra novas formas de participação nas decisões e novas formas de promoção da igualdade. Como destaca Nobre (2004, p. 30), “do ponto de vista desse modelo de cidadania em formação, é preciso influir na própria lógica da decisão estatal, ampliando mecanismos de participação e decisão nas diversas instâncias de deliberação e de decisão do Estado”

A governança, por si só, diz respeito a preocupações gerais da construção de uma ordem. A governança democrática passa a levar em conta a construção de uma ordem institucional pluralista, conflitiva e aberta. Segundo Pascual Esteve (2009, p. 60), “a governança democrática é a arte de governar os territórios do novo governo relacional, próprio da sociedade do conhecimento, cujo objeto é a capacidade de organização e ação de uma sociedade”.

Pascual-Esteve (2009) sugere ainda que a gestão relacional ou gestão das interdependências (ou de redes) seja base do novo formato de governo, calcado na reestruturação das funções de proteção legal de direitos, da gestão eficiente da qualidade dos recursos e serviços. Segundo o autor, reestruturação significa mudança de rumo; a participação cidadã transforma-se em corresponsabilização e compromisso; e a governança é o modo de governar próprio do governo-rede ou relacional, e este novo modo de governar é adequado à nova sociedade em rede ou sociedade do conhecimento (PASCUAL ESTEVE, 2009).

2.2.1 Governança em Rede

Há um consenso quando se fala que a sociedade do conhecimento está conectada em redes que, por sua vez, são cada vez mais complexas (PAGANI, 2015). O conceito de redes

como uma forma de governança aplica-se às chamadas redes de políticas públicas tendo em vista que na governança as mesmas são planejadas e implementadas por uma rede de atores diversos. Esta concepção se contrapõe à percepção tradicional de que o governo é uma entidade independente, acima do restante da sociedade (CALMON; COSTA, 2003). Assim, “gerir a sociedade-rede é gerir as relações, é desenvolver a governança” (PASCUAL ESTEVE, 2009).

Calmon e Costa (2013) comparam três perspectivas diferentes sobre governança de políticas públicas (Quadro 2): *top-down*, *bottom up* e governança de redes, esta última como sendo a que melhor se aplica à sociedade do conhecimento ou à sociedade em rede. Neste sentido, o autor descreve que, na visão top down da gestão de políticas públicas, atribui-se ao governo o papel preponderante. Na perspectiva *bottom up*, mais participativa, a descentralização das políticas públicas é preconizada e maior autonomia é atribuída ao poder local, uma vez que tem a capacidade de identificar as preferências dos cidadãos e atendê-las de maneira adequada. Por fim, o autor destaca que, na perspectiva da governança de redes, prevalecem atores heterogêneos atuando em diferentes níveis do governo e da sociedade, relações de interdependência entre estes atores e ação coletiva (CALMON; COSTA, 2013).

Quadro 3 – Perspectivas de Governança de Políticas Públicas.

Formulação de Políticas Públicas	<i>TOP-DOWN</i>	<i>BOTTON UP</i>	GOVERNANÇA DE REDES
Objeto	Governo central atende a segmentos da sociedade	Governo central atende a atores locais	Redes de atores heterogêneos em diferentes níveis
Foco	Autoridade hierárquica	Atores locais	Inter-relação entre atores heterogêneos
Relação	Autoridade e controle	Centralização x descentralização	Interdependência
Implementação	Conforme planejado	Representação de interesses com controle de recursos	Interação com trocas de recursos
Sucesso	Consecução das metas concebidas	Satisfação de preferências locais	Ação coletiva
Fracasso	Falhas de controle	Pouco engajamento local	Arranjo institucional deficiente
Recomendações	Centralização e coordenação	Descentralização e participação	Gestão do ambiente e da infraestrutura de interação

FONTE: Pagani, 2015, com base em Calmon e Costa, 2013.

Bevir (2011) aponta para um consenso entre os cientistas sociais, especialmente na área de administração pública e governo local, de que a organização e a ação públicas moveram-se da hierarquia e da burocracia para os mercados e as redes. Segundo Denhardt (2012; p. 270), “nem o controle top down associado à hierarquia governamental nem a relativa anarquia associada aos mercados proporcionam um modelo adequado para as soluções dos complexos problemas de hoje”. Acrescenta ainda que os tradicionais mecanismos de controle governamental do processo de política pública não dão mais o suporte necessário. Neste sentido, “um dos desafios suscitados pelo novo mundo da governança em rede é como conciliar o governo hierárquico tradicional com as demandas por redes construídas em linhas horizontais” (DENHARDT, 2012, p. 271).

Sorensen e Torfing (2008, p. 09, apud DENHARDT, 2012, p. 272) definem uma rede de governança como: (1) uma articulação relativamente estável de interdependência, mas com atores operacionalmente autônomos; (2) que interagem por meio de negociações; (3) que acontecem dentro de um arcabouço regulatório, normativo, cognitivo e imaginário; (4) que, por sua vez, são autorreguladores dentro de limites estabelecidos por mecanismos externos; e (5) contribuem para a produção do propósito público.

Denhardt (2012) traz também o conceito proposto por Borzel e Panke (2008). Segundo os autores, governança em rede é a “formulação e implementação de decisões coletivamente vinculantes pelo envolvimento sistemático de atores privados com os quais os atores públicos coordenam suas preferências e recursos numa base voluntária (não hierárquica)” (BORZEL; PANKE, 2008; p.156 apud DENHARDT, 2012; p. 272). A interdependência significa que as relações entre os participantes são horizontais em vez de verticais e não há hierarquia nestas relações (PAGANI, 2015).

Outra visão da governança baseada em redes de atores é proposta por Frey (2007). O autor sugere que esta forma de governança pode ser vista como uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político por meio de novos canais de participação e parcerias, contribuindo para novas formas democráticas de interação público-privada.

Segundo Fleury (2005, p.79) “mais do que uma nova perspectiva analítica, as redes indicam uma mudança na estrutura política da sociedade e representariam novas formas de organização social em resposta aos problemas políticos de coordenação ou de mediação social”. Trata-se, pois, da gestão baseada na interação de diferentes atores que, de forma consensual, buscam articular-se em prol da construção de um espaço coletivo, responsável e democrático.

Gonçalves, Milagres e Rezende (2012) conceitua a Governança em redes colaborativas público-privadas como: uma articulação de agentes motores do estado, setor privado e

sociedade civil, orientada por conflitos negociados e que servem de forma autônoma e estável para prestação e complementação dos serviços públicos.

Neste viés, Agranoff (2006) defende que o termo rede, frequentemente utilizado (*network, broadcast, supply service*), precisa ser mais bem-definido para que este possa acolher a atividade de cooperação ou ação mútua no contexto da coprodução de serviços públicos. O autor refere-se ao ato de trabalhar em conjunto, geralmente para resolver um problema ou uma lacuna ainda não preenchida, podendo advir de relações de forma ocasional ou regular, dentro, entre ou fora das organizações formais.

Agranoff (2006) acrescenta que as redes são diferentes das organizações, porém não inteiramente diferentes. Assemelham-se no sentido de demandar formas de organização, regras de operação, rotinas e demais ritos das organizações formais. A maioria das redes possui missões, metas e objetivos definidos para enquadrar seu tipo de organização, que, em muitos aspectos, se assemelha mais às estruturas das organizações não lucrativas do que às grandes organizações burocratas.

Dessa forma, essa categoria, enquanto nova tendência de Administração Pública e de Gestão de Políticas Públicas, pode cooperar para a consolidação de uma democracia que aponta para a construção de sujeitos políticos e expansão da esfera pública; transcende, portanto, a visão de cidadão como portador autônomo de direitos. Para Fleury (2006, p. 05), a construção da democracia na América Latina “introduz a reivindicação cidadã de um direito de quinta geração (para além dos direitos civis, políticos, sociais e difusos) que corresponde à demanda por uma gestão deliberativa das políticas públicas, em especial, das políticas sociais”.

Assim, além das características de redes de cooperação observadas na seção 2.1, o Movimento Santa Catarina pela Educação, objeto deste estudo, possui os atributos evidenciados na concepção de Gonçalves, Milagres e Rezende (2012) de Governança enquanto redes colaborativas público-privadas. Segundo os autores, trata-se de articulação de agentes motores do estado, setor privado e sociedade civil, orientada por conflitos negociados e que servem de forma autônoma e estável para prestação e complementação dos serviços públicos.

Essa utilização de governança sugere que as redes são auto-organizadas, autônomas e autogovernadas. Um desafio-chave para o governo, de acordo com Rhodes (1996), é desenvolver estas redes e buscar novas formas de cooperação.

2.3 METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO

A avaliação de programas e serviços sociais constitui etapa do ciclo de desenvolvimento das políticas públicas, no que concerne à gestão e planejamento de suas ações. É entendida como parte constitutiva do processo da política pública (CARVALHO, 2003) e encontra-se intimamente ligada ao ideário de manutenção da qualidade dos serviços oferecidos pelo estado, em seu papel de regulador e interventor na sociedade, por meio de ações ou omissões, decisões e não decisões (SILVA E SILVA, 2001).

Mais recentemente, seu uso para racionalizar a gestão vem sendo apontado como nova forma de dominação e manipulação (CAHIERS INTERNATIONAUX DE SOCIOLOGIE, 2010; CITÉS, 2009).

O empenho em tornar a avaliação presente no planejamento, implementação e monitoramento dos serviços e instituições encontrou eco tardiamente no Brasil, devido a pelo menos três fatores interdependentes. Em primeiro lugar, no início dos anos 1980, apesar da distensão política em curso, ainda vivia-se sob a tutela de um estado autoritário, avesso a submeter suas incipientes políticas sociais à avaliação ou a qualquer outro tipo de análise (CENEVIVA E FARAH, 2007). Por sua parte, a sociedade brasileira estava longe de requerer dos políticos, gerentes e gestores, responsabilidade e transparência nas políticas públicas e em seus programas e serviços (CAMPOS, 1990). Finalmente, as políticas sociais eram focalizadas e residuais, distantes da concepção de um estado de bem-estar social presentes na Europa e na América do Norte (DRAIBE, 2002) e que lá foram fator de estímulo ao desenvolvimento da avaliação.

Para Gomes (2001), a expansão da avaliação de políticas sociais no País está relacionada em grande parte à necessidade de acompanhamento dos investimentos realizados por financiadores e órgãos internacionais. O fomento à avaliação, presente nos contratos e na política dessas instituições, é dirigido ao conjunto dos países do Terceiro Mundo, conforme revela publicação contendo um balanço de esforços nesse sentido no Brasil, Peru e México, dentre outros, feito pelo Banco Mundial, justificada pela busca de melhoria da gestão pública e prestação de contas aos gestores e à população (GALLO et al., 2011; WORLD BANK, 1996). Atribui-se ainda à avaliação o potencial de se converter em um importante instrumento democrático de controle da gestão pública, tanto para os governantes quanto para o conjunto da sociedade civil no que tange ao controle dos recursos e ações do estado (ROMERA E PAULILO, 2006).

A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo, com a Unicef (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos.

O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. Se a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, é necessário definir medidas para a aferição do resultado obtido. Elas são denominadas de critérios de avaliação e, neste ponto, se encerra o consenso sobre aspectos conceituais e metodológicos no campo da avaliação de programas ou políticas públicas, dando lugar ao que se poderia chamar de um autêntico emaranhado conceitual, que representa um obstáculo ao uso mais frequente dessa ferramenta gerencial no setor público.

Embora se associe normalmente a avaliação de desempenho à mensuração de eficiência na gestão de programas públicos, este não é, evidentemente, o único e, eventualmente, nem o mais importante critério a ser utilizado na avaliação. A lista dos critérios que podem ser utilizados é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação. Segundo o manual da Unicef, os mais comuns são:

- Eficiência — termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;
- Eficácia — medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;
- Impacto (ou efetividade) — indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;
- Sustentabilidade — mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;
- Análise custo-efetividade — similar à ideia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda aos objetivos com o menor custo;
- Satisfação do beneficiário — avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;

- Equidade — procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

A aplicação desses critérios requer formas específicas de operacionalização, já que constituem medidas indiretas, ou seja, que devem ser calculadas pela identificação e quantificação dos resultados obtidos. Em geral, denomina-se essa outra categoria de medidas de indicadores. Aqui também é possível encontrar uma variedade de formas de definir e utilizar essa medida, dependendo da área e do propósito da avaliação. Ao propor um sistema de indicadores para as universidades brasileiras, Schwartzman (1994) define três tipos: simples, definidos como aqueles que são expressos em termos absolutos (número de professores, área construída, etc.); de desempenho, que requerem um padrão ou um objetivo para comparação e são relativos (custo por aluno, relação aluno/professor, etc.); gerais, aqueles que são gerados fora da instituição (ou programa), com base em estatísticas gerais ou em opiniões de especialistas (por exemplo, a avaliação dos programas de pós-graduação realizada pela Capes).

Um outro exemplo de definição de indicadores para a avaliação do desempenho de programas públicos pode ser encontrado na proposta de Indicadores de excelência, elaborada pelo Ministério de Previdência e Assistência Social, para serem utilizados como uma “ferramenta para a mensuração e o acompanhamento do desempenho das gerências do seguro social do INSS”. O trabalho propõe e define três tipos de indicadores: primários, que expressam medidas elementares de eficiência (tempo médio de espera para a concessão de benefícios, participação de benefícios com demora superior a 45 dias no total de benefícios concedidos, etc.); parciais de excelência, que procuram indicar a eficácia da operação (índices de cumprimento de prazos, de velocidade na concessão, etc.); globais de desempenho, construídos pelos indicadores parciais e que visam a expressar o desempenho da gestão do programa por meio de uma medida única.

Uma tentativa de sistematizar esta discussão, resguardando ao mesmo tempo a diversidade inerente ao tema, pode ser encontrada em Rob Vos (1993), que distingue, do ponto de vista metodológico, pelo menos três categorias de indicadores sociais: de resultado; de insumo e de acesso.

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

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

Já os indicadores de acesso identificam os determinantes que permitam tornar efetiva (e em que grau) a utilização de recursos disponíveis para atender determinadas necessidades básicas. Para fins de avaliação de políticas e programas sociais, este terceiro tipo de indicadores é particularmente relevante, já que a existência de serviços básicos não lhes assegura o acesso universal.

Na realidade, é comum a existência de fatores que dificultam a utilização dos serviços disponíveis, como por exemplo, a distância geográfica (sobretudo em áreas de população dispersa) e os custos privados relacionados com o uso de serviços públicos (material escolar, transporte, remédios, etc.). Podem-se mencionar também elementos mais difíceis de serem quantificados, como a qualidade dos serviços oferecidos, características culturais da região, etc.

A avaliação do desempenho de um programa requer ainda que se definam padrões de referência para julgar esse desempenho. Eles poderiam ser: absolutos, as metas estabelecidas por um programa são consideradas como o padrão a ser alcançado e os desvios devem ser registrados e analisados; históricos, comparam resultados de um período com o obtido em períodos anteriores; normativos, comparam o desempenho de um programa com outros similares ou com programas semelhantes realizados em outros níveis de governo, região ou no exterior; teóricos, são os estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados esperados, dados os recursos disponíveis; negociados ou de compromisso, são aqueles que se baseiam em algum procedimento específico para sua fixação, geralmente decorrente de acordo entre as partes envolvidas na gestão de programa e os formuladores.

Uma metodologia de avaliação de programas sociais envolve, então, a escolha de um conjunto de critérios e o uso de um elenco de indicadores (ou outras formas de mensuração) consistentes com os critérios escolhidos e que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos.

2.3.1 As Diferentes Avaliações de Resultados

Diferentes autores agrupam os “tipos” de avaliação considerando óticas e critérios distintos. Não há consenso quanto a uma tipologia ou classificação da avaliação. Há, muitas vezes, entendimentos bastante diferenciados, o que gera dificuldade na sumarização e até mesmo na compreensão mais ampla dessa “multiplicidade” da avaliação. Apresenta-se abaixo a classificação dada por alguns autores.

Para Cohen e Franco (2002), a avaliação pode ser agrupada principalmente em função:

a) do momento em que se realiza e dos objetivos que persegue;

a.1 avaliação ex-ante – realizada antes da implementação do projeto, tem como objetivo responder à seguinte questão: o projeto deve ou não ser implementado?

a.2 avaliação ex-post – pode ser:

a.3 avaliação de processos – realizada durante a implementação, tem como objetivo medir a eficiência de operação do projeto para realizar correções e adequações caso necessárias;

a.4 avaliação de impacto – realizada após a conclusão do projeto, objetiva medir se o projeto atingiu seus objetivos, bem como identificar os efeitos (previstos e não previstos) provocados pela intervenção.

b) de quem realiza a avaliação:

b.1 avaliação externa – é realizada por pessoas alheias à organização-agente;

b.2 avaliação interna – é realizada dentro da organização gestora do projeto;

b.3 avaliação mista – procura combinar avaliadores externos e pessoas da organização-agente;

b.4 avaliação participativa – inclui a participação ativa dos beneficiários no processo avaliativo.

Aguilar e Ander-Egg (1994), quando agrupam a avaliação segundo o momento, o ciclo do programa classifica-a da seguinte forma:

a) avaliação antes (ou ex-ante);

b) avaliação durante (ou avaliação da gestão);

c) avaliação ex-post.

Para esses autores, tanto a avaliação durante como a avaliação ex-post têm dupla finalidade: a) avaliar o ganho dos resultados gerais em termos de eficiência, produtos, efeitos e impactos; b) adquirir conhecimento e experiências para programas futuros.

Conforme a conhecida obra de Cohen e Franco (1994), a avaliação ex-ante é aquela que antecede a realização da política e/ou do programa social, com intuito de antecipar fatores que

possuam implicações em sua execução. Esta avaliação tem por objetivo, mais precisamente, apresentar elementos que permitam ao avaliador tomar a decisão sobre viabilidade e exequibilidade da avaliação em dadas condições. Também intenciona estabelecer a relação custo-benefício do processo avaliativo e de seus possíveis resultados (COHEN E FRANCO, 1994, p. 108).

A avaliação ex-post, ao contrário, é realizada no decorrer da execução da política e/ou programa social ou após a sua conclusão, tendo como insumo os resultados alcançados. Sua preocupação primordial é subsidiar o avaliador quanto às condições de continuidade e realização da política avaliada, bem como de seus efeitos e consecução dos objetivos e metas previstos. A avaliação ex-post, quando realizada durante a implementação da política, é denominada de avaliação de processo, e tem como objetivo determinar em que medida os componentes de uma política e/ou programa contribuem ou são compatíveis com os fins perseguidos (COHEN E FRANCO, 1994, p. 109).

A avaliação de processo busca identificar as dificuldades que possam afetar o resultado da ação e que possuam relação com a programação, administração e controle das ações, consistindo em uma avaliação periódica e não final.

Quanto à posição de quem realiza a avaliação, os autores a distinguem entre avaliação externa, avaliação interna, avaliação mista e avaliação participativa. A primeira é realizada por avaliadores externos à instituição que executa a política e/ou programa social e, em geral, possui um caráter mais independente, adquirindo, não raro, maior confiabilidade. Para os autores, este tipo de avaliação pode apresentar resultados mais isentos dos interesses institucionais.

A avaliação interna é realizada pela própria instituição responsável pela política e/ou programa e teria mais possibilidade de acesso à informação e adesão da instituição (COHEN E FRANCO, 1994, p. 112). A avaliação mista procura combinar os dois tipos citados acima, enquanto a última envolve os beneficiários da política social e/ou do programa avaliado no processo de avaliação.

Uma bastante conhecida classificação é aquela que distingue a avaliação em função de seus objetivos como sendo de efetividade, eficácia e eficiência (ARRETCHE, 1998, p. 31). A avaliação de efetividade seria aquela que busca estabelecer a relação entre a implementação das políticas e/ou programas sociais e seus impactos e resultados, ou seja, busca averiguar seu sucesso ou fracasso em relação a uma efetiva mudança nas condições de vida da população atendida pela política social avaliada. Este tipo de avaliação procura estabelecer uma relação de causalidade entre tipo e conteúdo da política e as mudanças provocadas na realidade.

De acordo com a autora, este tipo de avaliação padece de uma grave dificuldade metodológica: o estabelecimento das relações causais entre a política social avaliada e as mudanças na realidade. Ou seja, não é fácil para o avaliador demonstrar que os resultados encontrados, sejam eles positivos ou negativos, são diretamente causados pela política social avaliada. Essa dificuldade ocorre por três ordens de motivos: 1) dificuldade operacional na obtenção de informações sobre programas e população que permitam mostrar a situação anterior e posterior à execução da política social avaliada; 2) dificuldade metodológica causada pela impossibilidade de tratar a realidade social como associação de fenômenos dissociáveis, o que impede o avaliador de isolar a interferência das variáveis e estabelecer relação de causa e efeito; 3) dificuldade financeira e organizativa na realização de pesquisa avaliativa de campo, pois a realização de estudos de caso dificulta generalização e pesquisas com grandes amostras demandam longo tempo de observação, o que encarece e dificulta a realização da avaliação (ARRETCHÉ, 1998, p. 32-33).

Além das dificuldades sinalizadas pela autora, entende-se que este tipo de avaliação possui outra dificuldade, de natureza mais teórico-política, de responder a uma questão de fundo: em que medida as políticas sociais são capazes de mudar estruturalmente a realidade, eliminar desigualdades e injustiças sociais e instituir a equidade?

Outra modalidade, designada de avaliação de eficácia, busca estabelecer a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de uma dada política social e seus resultados efetivos, tendo como parâmetro avaliativo as metas estabelecidas e as metas alcançadas. Muitos autores tratam esta modalidade como sinônimo de efetividade, mas outros veem uma distinção entre as duas formas de avaliação, entendendo efetividade como avaliação de resultado e impacto na realidade e eficácia como avaliação do processo de implementação e cumprimento de metas previamente determinadas.

Nessa ótica, a avaliação de eficácia está mais preocupada em verificar se a política e/ou programa social foi realizado conforme planejado, tanto do ponto de vista operacional, quanto de custos e metas. A avaliação de eficácia não teria, assim, intencionalidade de observar se a política social e/ou programa permitiu mudar a realidade (o que teria a ver com a avaliação de efetividade) e sim verificar se a política produziu os efeitos desejados, mesmo que não tenha alterado a realidade. O sucesso ou fracasso da política social estaria relacionado ao que se propôs inicialmente e não, necessariamente, à sua capacidade de mudar as condições de vida da população beneficiada.

Para Arretche (1998, p. 34) “a avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isso porque ela é certamente aquela mais

factível e menos custosa de ser realizada”. No caso em pauta, este tipo de avaliação atende mais ao objetivo gerencial de observar se a gestão está sendo realizada a contento do que avaliar o conteúdo da política social e seus efeitos.

A terceira modalidade, conhecida como avaliação de eficiência, tem como propósito estabelecer a relação entre o esforço realizado na implementação da política e/ou programa social e os resultados alcançados, e verificar se o uso de recursos, técnicas e instrumentos foram adequados e permitiram atingir o resultado com menores custos e desperdícios? Tal avaliação é comumente vinculada à relação custo/benefício e à racionalização no uso dos recursos. Arretche (1998, p. 35) sinaliza que este tipo de avaliação tem sido muito utilizado nos anos recentes, sobretudo diante da escassez de recursos públicos que demanda maior racionalização dos gastos, com intenção de buscar eficiência sem ampliação dos investimentos e gastos sociais. Diz a autora: “sob o impacto da crise fiscal do Estado, medidas e programas de racionalização da ação pública têm buscado aumentar o volume de arrecadação sem aumentar as rubricas de gastos”.

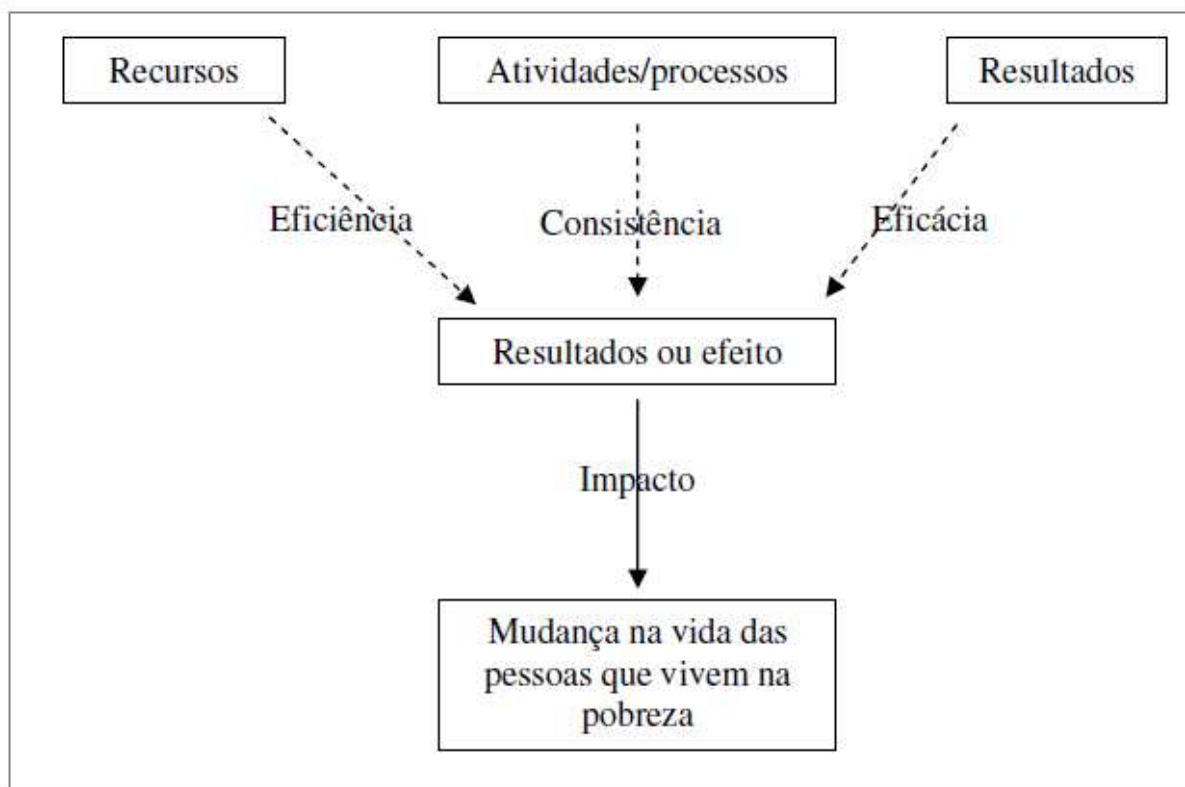
Nestes termos, este tipo de avaliação se aplica perfeitamente ao que Faria (2005) chama de utilização da avaliação como instrumento para reforma do estado, sob a justificativa da eficiência e eficácia. Para Arretche (1998), a avaliação de eficiência se torna cada vez mais necessária no Brasil, uma vez que o universo populacional que deve ser coberto pelas políticas sociais é de enorme proporção e, ainda, porque considera que avaliar na perspectiva da eficiência fortalece a democracia. Subjacente a tal perspectiva, percebe-se uma visão de que as políticas sociais não devem ser universais e garantidoras de direitos a todos os cidadãos. A eficiência é tratada como importante mecanismo de controle de recursos com vistas à focalização das políticas sociais em populações de baixa renda. Nos termos defendidos por esta autora, a avaliação não deve se voltar para identificar os limites das políticas sociais, com vistas à sua ampliação e universalização, mas, ao contrário, deve servir como instrumento de controle de gastos e focalização de serviços públicos.

A **Figura 2** (abaixo) apresenta a distinção entre eficiência, eficácia, consistência e impacto, dada por Roche (2002). Em síntese, observa-se na figura que:

- a) a eficiência refere-se à relação dos recursos utilizados nos programas (inputs) com os resultados alcançados (*outcomes*);
- b) a consistência refere-se à relação das atividades e processos existentes nos programas com os resultados alcançados (*outcomes*);
- c) a eficácia consiste na relação dos resultados “produtos” gerados pelos programas (outputs) com os resultados alcançados (*outcomes*);

d) o impacto consiste na relação dos resultados alcançados e efeitos produzidos (*outcomes*) com a mudança na vida das pessoas.

Figura 2 – Como distinguir entre Eficiência, Eficácia, Consistência e Impacto.



FONTE: Roche, 2002, p. 39, baseado em Paul Willot, 1985.

A avaliação de impacto, por outro lado, busca demonstrar em que medida a política e/ou programa social alcança seus objetivos e quais são seus efeitos sobre a realidade. Segundo Cohen e Franco (1994, p. 109), “a avaliação de processos olha para frente (para as correções ou adequações); a avaliação de impacto olha para trás (se o projeto funcionou ou não)”.

2.3.2 Indicadores

Conforme descrito por Armani (2002), “os indicadores são os padrões ou sinais que nos indicam se alcançamos nossos propósitos”, isto é, são instrumentos utilizados para medição do alcance de determinadas metas ou objetivos. De uma forma geral, ele visualiza a qualidade, a quantidade, a direção e a forma das mudanças de um parâmetro definido no planejamento do projeto.

Deste modo, os indicadores devem fazer parte de qualquer sistema de monitoramento e avaliação, pois eles configuram importantes ferramentas utilizadas para que esta tarefa seja desempenhada de forma satisfatória.

Os indicadores sociais podem ser classificados segundo as diversas aplicações a que se destinam. A classificação mais comum é a divisão dos indicadores de acordo com a área temática da realidade social a que se referem. Há, assim, os indicadores de saúde (percentual de crianças nascidas com peso adequado, por exemplo), os educacionais (escolaridade média da população de 15 anos ou mais, por exemplo), os de mercado de trabalho (rendimento médio real do trabalho, etc.), os demográficos (taxa de mortalidade, etc.), os habitacionais (densidade de moradores por domicílio, etc.), os de segurança pública e justiça (roubos a mão armada por 100 mil habitantes, etc.), os de infraestrutura urbana (percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, etc.) e os de renda e desigualdade (nível de pobreza, etc.). Há classificações temáticas ainda mais agregadas, usadas na denominação dos sistemas de indicadores sociais, como os indicadores socioeconômicos, de condições de vida, de qualidade de vida, de desenvolvimento humano ou ambientais (UN, 1988).

Uma classificação bastante relevante para a análise e formulação de políticas sociais é a diferenciação dos indicadores sociais quanto à natureza do ente indicado (CARLEY, 1985): se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador-produto) ou processo (indicador-processo). Os indicadores-insumo (*input indicators*) correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afete uma das dimensões da realidade social. São tipicamente indicadores de alocação de recursos para políticas sociais o número de leitos hospitalares por mil habitantes, o número de professores por quantidade de estudantes ou, ainda, o gasto monetário per capita nas diversas áreas de política social.

Os indicadores-produto (*outcome* ou *output indicators*) são aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, como a esperança de vida ao nascer, proporção de crianças fora da escola ou nível de pobreza. São medidas representativas das condições de vida, saúde, nível de renda da população, indicativas da presença, ausência, avanços ou retrocessos das políticas sociais formuladas. Enquanto os indicadores-insumo quantificam os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais, os indicadores-produto retratam os resultados efetivos dessas políticas.

Os indicadores-processo ou fluxo (*throughput indicators*) são indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de

recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-produto), como número de consultas pediátricas por mês, merendas escolares distribuídas diariamente por aluno ou, ainda, homens-hora dedicados a um programa social. Em alguns contextos, os indicadores de insumo e processo costumam ser chamados de indicadores de esforço, e os indicadores-produto de indicadores de resultados.

A diferenciação entre indicadores de estoque e indicadores de performance ou fluxo também costuma ser empregada no campo da avaliação de políticas sociais. Tal diferenciação diz respeito à temporalidade do processo analisado: indicador-estoque refere-se à medida de uma determinada dimensão social em um momento específico, como os anos de escolaridade; indicador de performance ou fluxo procura abarcar mudanças entre dois momentos distintos, como o aumento dos anos de escolaridade.

Outro sistema de classificação de especial interesse na formulação de políticas é aquele que diferencia os indicadores segundo os três aspectos relevantes da avaliação dos programas sociais: indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados, indicadores para avaliação da eficácia no cumprimento das metas e indicadores para avaliação da efetividade social do programa, isto é, indicadores para avaliação dos efeitos do programa em termos de justiça social, de contribuição para aumento da sociabilidade e engajamento político, enfim, dos efeitos do programa em termos mais abrangentes de bem-estar para a sociedade (NEPP/UNICAMP, 1999; CARDOSO, 1999).

Um programa público de reurbanização de favelas, por exemplo, pode ter sua eficiência avaliada em termos do volume de investimentos por unidade de área física; a eficácia, por indicadores relacionados à melhoria das condições de moradia, infraestrutura e acessibilidade do local; e sua efetividade social, por indicadores de mortalidade infantil, nível de coesão social e participação na comunidade, nível de criminalidade, etc.

Assim, a escolha de indicadores sociais para avaliação de políticas depende, ademais de suas propriedades, da finalidade a que se destinam. Na proposição de um modelo de avaliação das políticas públicas, a matriz de indicadores sociais deve ser necessariamente complexa, contemplando indicadores relativos às diferentes políticas setoriais, às distintas fases do processo de implementação dos programas e aos objetivos a que se destinam.

Permanece, todavia, uma questão crucial e preliminar: o que avaliar? Segundo Donald Kettl (1998:87-92), o desenho de um programa público ou a ação de uma agência governamental pode ser sintetizado em uma sequência de definições correspondentes a graus sucessivos de agregação de objetivos, no caso missão > metas > objetivos. Outros autores poderão hierarquizar de outra maneira essa sequência de agregação de compromissos,

colocando depois da missão (ou propósito) os objetivos e só em seguida as metas. Este trabalho adota esta última perspectiva, mais consistente com a tradição brasileira nesse campo (propósito > objetivo > meta > atividade).

Tomando como exemplo um programa de saúde pública, a missão consistiria na prevenção de doenças, o objetivo poderia ser definido como uma campanha de vacinação e a meta expressa como o compromisso de vacinar toda a população em idade pré-escolar. A aferição do desempenho pode se referir aos resultados dos programas, que mediriam o alcance da missão ou os produtos gerados pela implementação dos programas.

O processo de avaliação será facilitado e mais útil se baseado em um planejamento consistente, capaz de estabelecer: relações causais entre atividades e produtos; produtos e resultados que permitam atingir as metas visadas; resultados que causem efeitos mais ou menos precisos e respondam pelo alcance de um objetivo específico; e efeitos que produzam o impacto pretendido pelo propósito ou missão do programa, de tal sorte que se busque fazer com que as atividades de fato contribuam para o alcance desse mesmo propósito. É a factibilidade dessas relações causais que dá conta da consistência do planejamento e permite esperar que a intervenção numa instância (ou variável) particular desse processo, como que uma particular definição de atividades, produza um determinado efeito numa instância (ou variável) mais abrangente, como no objetivo de um determinado programa.

Uma maneira de permitir que a avaliação de programas públicos possa contribuir para testar a própria consistência do planejamento é através da definição prévia da matriz lógica do programa. Segundo Wholey (1994, p. 15-20), a construção da matriz lógica começa pela identificação dos objetivos gerais e específicos do programa e dos indicadores de performance (tipos de evidência) pelos quais o programa será avaliado, bem como a indicação das fontes de dados que serão usadas para as mensurações, comparações e análises necessárias. Num segundo momento, a metodologia da matriz lógica volta-se para a identificação dos recursos (financeiros, humanos e de infraestrutura) alocados ao programa, as atividades previstas, os resultados esperados e as relações causais (uma particular combinação de recursos, permitindo a realização de um determinado conjunto de atividades, que levará à produção de determinados resultados, que, presume-se, permitirão que se alcancem determinados objetivos associados ao programa) que a teoria por trás do programa pressupõe que podem ser assumidas.

Note-se que um aspecto prático importante no desenvolvimento da matriz lógica é a identificação de resultados intermediários (WHOLEY et al., 1994, p. 20) que associem determinadas atividades do programa a um ou mais objetivos do mesmo.

É evidente que avaliar desempenho através de resultados (ou impactos de longo prazo) é mais importante (e politicamente tentador) quando se deseja aferir as mudanças efetivas que um programa poderia estar promovendo. Ocorre, todavia, que quase sempre é impossível isolar o efeito de fatores externos ao programa sobre as mudanças ocorridas.

2.3.3 A Matriz Lógica

A construção do modelo lógico é uma proposta para organizar as ações componentes de um programa de forma articulada aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção. Considerado um instrumento para explicitar a teoria do programa, a aplicação do modelo lógico resulta em processo que facilita planejar e comunicar o que se pretende com o programa e qual o seu funcionamento esperado. Em particular, pode ser utilizado como um instrumento para se proceder à avaliação *ex-ante* de programas, visando melhorar a consistência de sua formulação inicial (KELLOGG FOUNDATION, 2004).

Alguns estudiosos da avaliação destacam a importância de se partir da análise da teoria do programa para a identificação de deficiências do desenho que poderão interferir no seu desempenho. Aferir a qualidade da teoria significa, em síntese, verificar se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível para o alcance dos resultados esperados. Ou seja, se o desenho do programa contemplou a delimitação e a explicação do problema a ser enfrentado com a intervenção e se as ações planejadas têm como referências mudanças em causas do problema (BICKMAN, 1987; CHEN, 1990; LIPSEY, M E FREEMAN, H, 2004).

Assim, para aferir a qualidade da teoria é necessário articular uma explícita descrição das ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. Em muitos casos, a teoria não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais de intervenções governamentais, o que dificulta uma análise adequada das propostas de programas (FERREIRA, HELDER; CASSIOLATO, MARTHA; GONZALEZ, ROBERTO, 2007).

A aplicação do modelo lógico pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão surgiu como um instrumento para aperfeiçoar o desenho de programas do PPA, mediante o resgate e explicitação de sua teoria subjacente. Implementado desde 2007, o processo de construção de modelos lógicos de vários programas do governo federal tem servido igualmente

para aprimorar a metodologia original para a formulação de programas, que embasou a mudança implantada em 1999⁶ quando da elaboração do PPA 2000-2003.

O modelo lógico busca configurar um desenho do funcionamento do programa, que seja factível em certas circunstâncias, para resolver os problemas identificados. Pode ser a base para um convincente relato do desempenho esperado, ressaltando onde está o problema objeto do programa e como este se qualifica para enfrentá-lo.

Os elementos do modelo lógico são: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportem essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto.

Os pressupostos sobre recursos e ações e como esses levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a teoria do programa. As hipóteses são de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para os beneficiários selecionados, e isso, em um determinado contexto, levará aos resultados que o programa pretende alcançar. Tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em variados contextos, cria a referência principal em que se baseia a gestão e o seu instrumento imprescindível, a avaliação (MCLAUGHLIN, J.; JORDAN, 2004).

A metodologia proposta procura contribuir para o adequado desenho de um programa e que o mesmo possa ser gerenciado por resultados. Neste sentido, deve orientar a estratégia de execução do programa e a definição dos indicadores para o monitoramento e a avaliação. O processo de formulação do modelo lógico do programa deverá contribuir para garantir as seguintes condições (MCLAUGHLIN, J.; JORDAN, 2004):

- definição clara e plausível dos objetivos e resultados esperados do programa;
- identificação de indicadores relevantes de desempenho, que possam ser obtidos a um custo razoável; e
- comprometimento dos gestores do programa com o que está proposto no modelo lógico.

Atendidas essas condições, o modelo lógico serve como um organizador para desenhar avaliação e medidas de desempenho, focalizando nos elementos constitutivos do programa e

⁶ Decreto n. 2829/98, que estabelece normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e Portaria MOG n. 42/99, onde o programa é definido como “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos” e estará voltado para o enfrentamento de um problema precisamente identificado.

identificando quais questões devem ser colocadas para avaliação e quais medidas de desempenho são relevantes.

É importante ressaltar que a construção de uma referência prévia para a avaliação busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores envolvidos. À medida que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa avaliado.

O roteiro elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2010) visa orientar a construção de modelo lógico para subsidiar o processo de elaboração de programas governamentais, levando em conta a prioridade atribuída à avaliação como instrumento essencial para melhoria da gestão.

Nele foram definidos três componentes para a construção do modelo lógico:

- I. Explicação do problema e referências básicas do Programa (objetivos, público-alvo e beneficiários).
- II. Estruturação do Programa para alcance de Resultados (Resultado Final e Impactos).
- III. Identificação de Fatores Relevantes de Contexto.

Segundo Carlos Matus (2007), antes de explicar um problema é preciso definir seu significado e conteúdo mediante sua descrição. Os descritores cumprem o papel de enumerar de forma clara os fatos que mostram que o problema existe e tornam mais preciso o enunciado do problema, para que o mesmo possa ser verificável por meio da enumeração dos fatos que o evidenciam.

Assim, a descrição de um problema expressa seus sintomas, ou seja, suas evidências na situação inicial, e estabelece uma linha de base para aferir a mudança esperada com a intervenção para enfrentar o problema. Os descritores também são importantes para auxiliar na construção posterior dos indicadores de resultados finais, sendo que, algumas vezes, já aparecem formulados de forma direta como indicadores.

O QL consiste de um conjunto de conceitos interdependentes que descrevem, de um modo operacional e organizado numa matriz, os aspectos mais importantes de um projeto de intervenção, conforme apresentado na sequência.

2.3.3.1 Estrutura do Quadro Lógico

Trata-se de uma apresentação estruturada do conteúdo de um projeto de intervenção, na qual existe uma relação causal entre níveis: atividades/resultados, resultados/objetivo do projeto e objetivo do projeto/objetivo superior. Essa cadeia e suas relações devem ser lógicas e plausíveis, mas não se trata de uma simples relação de causa/efeito. Levando em consideração que um projeto de desenvolvimento necessariamente encontra barreiras e limitações, também precisa ser incluído nessa lógica o elemento suposições importantes, que são fatores externos ao projeto, mas necessários para o seu êxito.

Uma outra relação lógica considerada é aquela que vincula cada resultado e objetivo a um indicador que, por sua vez, está vinculado a uma fonte de comprovação.

Falar de lógica é inevitável quando se trata de uma metodologia que se chama QL. Mas, na prática, pode-se verificar que, ao contrário do que isto sugere, lógica não significa necessariamente coerência de raciocínio ou de ideias de uma forma universal. Por exemplo, encontram-se dois conceitos na literatura sobre o QL que são interpretados de maneiras diferentes: a lógica vertical e a lógica horizontal.

Figura 3 – Exemplo de estrutura de Quadro Lógico

	Lógica da Intervenção	Indicadores Objetivamente Comprováveis	Fontes de Comprovação	Suposições Importantes
Objetivo Superior				
Objetivo do Projeto				
Resultados				
Atividades Principais				

FONTE: Pfeiffer, 2000.

A lógica vertical diz respeito à primeira coluna, a Lógica da Intervenção, segundo a qual insumos e trabalho (Atividades) aplicados produzem resultados, estes provocam um efeito (Objetivo do Projeto), que, por sua vez, contribui para um Objetivo Superior (PFEIFFER, 2000).

Mas o raciocínio da GTZ (Bolay, 1993, p. 59) é que esta relação será RSP incompleta se não forem levadas em consideração as Suposições Importantes, que complementam a cadeia lógica, pois são consideradas essenciais. Por isso, a ascensão de um nível (de Resultados, por exemplo) para o próximo nível superior (Objetivo do Projeto), seria possível apenas com a inclusão das suposições. Daí, a lógica vertical consistiria de: Resultados alcançados mais

Suposições no mesmo nível (de Resultados) levam ao nível imediatamente superior (Objetivo do Projeto).

O outro conceito é a lógica horizontal. Conforme Bolay (1993.), esta seria composta pelo Resultado (ou Objetivo do Projeto, ou Objetivo Superior) mais seus respectivos Indicadores Objetivamente Comprováveis, mais suas respectivas Fontes de Comprovação, todos se encontrando no mesmo nível do quadro e, portanto, numa linha horizontal.

O objetivo superior é principalmente um objetivo de orientação. Ele é necessário porque orienta de forma geral a atuação do projeto dentro do contexto organizacional. Ele está geralmente ligado à missão da organização responsável pelo projeto ou à missão da organização financiadora. O Objetivo Superior, em inglês chamado *goal*, é relativamente amplo e tem o caráter de uma visão do futuro, mas ele tem que ser visível, palpável, realisticamente alcançável: ele não deve estar longe demais. Isto é importante para poder ajudar a motivar as pessoas envolvidas.

A relação com o Objetivo do Projeto é que este último deve contribuir para o Objetivo Superior. Esta contribuição deve ser de forma significativa e mensurável, para evitar que ele seja muito amplo e genérico, sem a função específica de orientação. Como se trata de uma contribuição apenas, é possível que um projeto tenha mais de um Objetivo Superior.

Em inglês, este objetivo é chamado de *purpose* ou *outcome*, porque ele visa explicitar qual é o propósito da intervenção. Em lugar de descrever o que se pretende fazer, aqui é descrita aquela nova situação que se objetiva alcançar com a realização do projeto. Essa nova situação seria, na verdade, o efeito esperado da intervenção e, portanto, deve considerar também as mudanças de comportamento na atuação das pessoas que desejam melhorar a sua atual situação.

A razão para esta definição de objetivo é a visão do que é um problema. Parte-se da suposição de que todo projeto de desenvolvimento tem como ponto de partida problemas que, no seu conjunto, formam uma situação-problema. Esses problemas estão sempre ligados a pessoas que, por um lado, são afetadas por eles, mas que, por outro lado, muitas vezes são também causadoras deles, pelo menos parcialmente.

Se um problema é definido como um estado negativo existente, percebido por pessoas, um objetivo pode ser definido como um estado positivo desejável. Mas quando as causas dos problemas são amplamente analisadas, descobre-se geralmente que os afetados por eles precisam fazer parte das soluções. Enquanto isso pode até parecer óbvio, na prática, não é fácil, porque muitas vezes soluções sustentáveis são alcançadas apenas com uma mudança de hábitos e comportamentos. Não são apenas obras de infraestrutura, por exemplo, que melhoram as

condições de vida, mas a infraestrutura precisa ser adequadamente usada, e isso pode implicar a necessidade de mudar hábitos.

O enfoque QL tem uma preocupação com a eficiência. Para evitar um problema muito frequente de projetos complexos, o método exige que se defina apenas um Objetivo do Projeto. Isso obriga os envolvidos no planejamento a discutir as diversas alternativas possíveis e selecionar um enfoque.

Resultados são aqueles bens ou serviços produzidos pelo projeto, isto é, pela organização responsável pelo projeto e pelas organizações ou grupos que participaram efetivamente da sua implementação. Os resultados descrevem o escopo do projeto, ou seja, descrevem aquilo que é gerenciável pelo projeto e o que é da responsabilidade de sua gerência.

Assim, o QL faz uma distinção clara entre conceitos que são frequentemente confundidos: objetivo e resultado. A distinção desses conceitos não é apenas uma questão semântica, as implicações para o gerenciamento de projeto são fundamentais. Enquanto o Objetivo do Projeto é um efeito desejado, mas que foge do controle e da responsabilidade direta da gerência do projeto, o alcance dos Resultados tem que ser gerenciado de tal forma que pode ser atribuído aos esforços do projeto. Outro termo usado em inglês para Resultado é *output* (saída), o que indica o final de um processo de produção, respectivamente de transformação.

A relação entre os dois níveis é a de plausibilidade, ou seja, o alcance do Objetivo do Projeto tem que estar baseado em resultados suficientes e necessários e em Suposições Importantes cujo risco de não ocorrerem não deve ser demasiado grande. Obviamente, nesse ponto, não é o método que dá a resposta, senão os planejadores que avaliam essa probabilidade.

Já a relação entre os Resultados e o nível inferior, as Atividades Principais, tem que ser uma relação lógica. Isto é, o planejamento tem que prever atividades suficientes para poder produzir os bens ou serviços necessários para o alcance do Objetivo do Projeto. Assim, a definição dos Resultados tem que acontecer de tal maneira que a gerência do projeto possa assumir a responsabilidade sobre os alcances.

Para produzir os desejados bens e serviços, determinadas atividades precisam ser realizadas. Para cada Resultado, uma série de Atividades Principais é elaborada. A relação entre o nível destas e o nível dos Resultados é também uma relação lógica: devem existir atividades suficientes e necessárias a fim de alcançar os Resultados e, portanto, o planejamento dessas é também responsabilidade da gerência do projeto.

Se as atividades previstas não forem suficientes, os resultados não poderão ser alcançados e, se não forem necessárias, significa que o projeto desperdiça recursos. Assim, a definição delas ajuda a definir claramente o escopo do projeto, porque são elas que permitem

estimar os recursos necessários. Cabe ainda mencionar um aspecto que diz respeito à clareza que o QL procura pelo uso da linguagem. Se um objetivo é entendido e definido como uma situação futura desejada, ele é descrito no QL como se já estivesse alcançado. Igualmente são descritos os resultados como se tivessem obtido esses produtos ou serviços. Já as atividades são descritas com um verbo no infinitivo. Desta forma, é mais fácil para o leitor da proposta do projeto entender aonde se pretende chegar e o que é preciso fazer.

A última relação na Lógica da Intervenção é aquela entre as atividades e os recursos necessários. O QL original e a maioria dos formatos não incluem os insumos. Do ponto de vista da lógica, este nível poderia ser incluído no QL, já que é fundamental considerar os recursos. Por outro lado, a matriz talvez ficasse sobrecarregada de informações, que poderiam ser fornecidas em outro lugar. De todo modo, a relação Insumos/Atividades precisa ser estabelecida de forma lógica e realista. É óbvio que a insuficiência de Recursos não permitiria realizar todas as Atividades previstas e, conseqüentemente, comprometeria um ou mais dos Resultados. Com isso, o Objetivo do Projeto não poderia ser alcançado, nem a contribuição para o Objetivo Superior.

Vários resultados esperados de um projeto exigem vários processos que, a rigor, podem ser subdivididos em outros subprocessos. O desafio que o QL enfrenta é a seleção e combinação adequada daqueles processos que são capazes de produzir os efeitos desejados de uma maneira eficiente.

Quando estabelecida, a consistência da Lógica de Intervenção pode ser averiguada com uma “dupla checagem” perguntando do nível de baixo para cima o porquê da relação e, descendo, perguntando como chegar ao nível de baixo.

Um dos aspectos mais importante do QL é a diferenciação entre o escopo gerenciável (até os Resultados) e o escopo não gerenciável, mas considerado como contexto e referência (Objetivo do Projeto e Objetivo Superior). À primeira vista pode parecer paradoxal definir um Objetivo do Projeto que não é completamente gerenciável. A explicação é que o êxito de um projeto pode ser definido em, no mínimo, dois níveis ou, como Baccarini (1999, p. 25) argumenta, existem dois conceitos de êxito de um projeto:

Êxito do gerenciamento do projeto (project management success) que enfoca no processo do projeto e, em particular, na exitosa conclusão das metas de custo, tempo e qualidade. Este aspecto também considera a maneira como o processo de gerenciamento foi conduzido. Êxito do produto (product success). Este trata dos efeitos do produto final do projeto.

Baccarini (1999) ainda alerta que é comum na literatura especializada em gerenciamento de projeto que esses dois componentes diferentes sejam confundidos, como se fossem um único grupo. É o QL que combina esses dois componentes em um quadro, mas os visualiza e separa conceitualmente. O fato de Baccarini usar o termo produto está relacionado ao contexto de empresas privadas. Mas o conceito básico do Objetivo do Projeto *purpose* é o mesmo, quando diz que a realização exitosa do *purpose* pode ser mensurada em termos de quão bem o produto do projeto satisfaz as necessidades do usuário.

Figura 4 – Exemplo de Quadro Lógico

OBJETIVO DO PROJETO	METAS/ RESULTADOS	ESTRATÉGIAS	OBJETIVO DA AVALIAÇÃO	INDICADORES	TIPO DE INSTRUMENTO	ATORES INFORMANTES
Capacitar jovens em hidráulica	150 jovens capacitados	Selecionar e capacitar educadores	Avaliar se a competência foi alcançada	Grau de absorção dos conteúdos	Teste	Jovens Professores
		Selecionar jovens	Avaliar o grau de satisfação dos jovens com o processo	Satisfação dos jovens	Grupo focal Questionário	Jovens
		Desenvolver curso de 36 horas em técnicas hidráulicas	Avaliar a adequação da capacitação às necessidades do mercado	Necessidades do mercado na área Competência alcançada Satisfação dos empregadores	Entrevistas Grupo focal	Empregadores Coordenação do projeto Jovens

FONTE: Adaptado de Coelho, 2016.

2.3.4 Síntese das Metodologias

Com base nos autores suprarreferenciados, e com intuito de aplicar o processo de avaliação na realidade estudada, far-se-á neste tópico uma síntese das metodologias que será utilizada do Capítulo 5 para elaboração da proposta de intervenção.

Na fase inicial, procura-se delimitar o objeto de investigação, elegendo os aspectos do programa ou projeto que serão avaliados. Estes, por sua vez, condicionam a escolha do modelo de avaliação. Posavac e Carey (1992) apresentam um panorama das abordagens disponíveis na literatura, que, na prática, podem ser utilizadas conjuntamente.

A avaliação baseada em objetivos, segundo os autores, é mais sensível às especificidades dos projetos e programas, dado que a equipe responsável participa ativamente da definição das questões de avaliação. Este modelo, porém, tem o inconveniente de direcionar

excessivamente a pesquisa para objetivos preestabelecidos, encobrindo aspectos que podem ser tão ou mais importantes para o processo avaliativo.

O próximo passo é a definição da estratégia metodológica, que abrange as seguintes dimensões: o desenho da pesquisa, os critérios de avaliação, os procedimentos de amostragem, a coleta de dados, a seleção das técnicas estatísticas e a apresentação dos resultados. Destaca-se a importância da seleção de critérios adequados de avaliação, os quais devem:

- a) refletir os objetivos da intervenção;
- b) ser mensuráveis; e
- c) incorporar a visão dos atores sociais relevantes, principalmente os beneficiários do programa ou projeto.

Estes critérios variam de acordo com o tipo de intervenção e a fase do processo avaliativo em foco, mas há certas perguntas fundamentais que orientam sua elaboração: o programa ou projeto é compatível com os valores dos interessados? Ele atende às necessidades dos clientes/usuários? Ele está sendo implementado como planejado? Seus resultados correspondem aos objetivos visados? Os pressupostos que informaram a elaboração da intervenção estão explicitados e encontram apoio empírico? Os recursos alocados estão sendo gastos apropriadamente (*targetting*) e os resultados justificam o gasto realizado? Há critérios sensíveis a efeitos secundários indesejáveis?

As avaliações podem ser classificadas segundo diferentes critérios, tais como o momento em que se avalia a procedência dos avaliadores, os aspectos da intervenção priorizados e a natureza da questão a ser respondida (COHEN e FRANCO, 1993; AGUILAR e ANDER-EGG, 1994; POSAVAC e CAREY, 1992). No primeiro caso, distinguem-se as avaliações *ex-ante*, realizadas antes que se inicie o programa ou projeto, das avaliações *ex-post*, realizadas ao longo da fase de execução ou após a conclusão do mesmo. A avaliação *ex-ante* visa subsidiar o processo decisório, apontando a conveniência ou não de se realizar o projeto. A avaliação *ex-post* auxilia os *policy sponsors* a decidirem pela manutenção e/ou a reformulação do seu desenho original.

A avaliação de resultados, por sua vez, tem objetivos mais ambiciosos. O primeiro deles é indagar se houve alterações na situação-problema após a intervenção. Em caso afirmativo, deve-se estabelecer uma relação de causalidade entre tais alterações e certos atributos do programa ou projeto.

Esta é, sem dúvida, a tarefa mais importante e, também, a mais difícil. Se for constatada uma correlação positiva entre a intervenção e as mudanças na situação-problema, as hipóteses

que informaram a elaboração do programa ou projeto podem ser consideradas válidas. Resta ainda descobrir se elas se aplicam a outras realidades ou se são verdadeiras apenas num determinado contexto.

Como dizer que uma intervenção foi bem-sucedida sem monitorar o comportamento da população-alvo ao longo do tempo? Em se tratando de avaliação de resultados, portanto, as questões que se colocam são as seguintes:

- a) o programa ou projeto surtiu algum efeito sobre a população-alvo?
- b) em caso afirmativo, como classificar tais efeitos? (diretos, indiretos, etc.).

O passo seguinte do processo avaliativo é estimar o impacto do programa ou projeto, entendido como a resultante dos efeitos por ele produzidos. Para esclarecer este ponto, pode ser útil recorrer à imagem de uma “reação em cadeia”: a intervenção produz certos efeitos no grupo visado, os quais, por sua vez, repercutem sobre o restante da população e/ou sobre o ambiente social.

A diferença entre a avaliação de resultados e avaliação de impacto, portanto, depende eminentemente do escopo da análise: se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então trata-se de uma avaliação de resultados; se a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto mais amplo, então trata-se de uma avaliação de impacto. Ou, dito de outra forma, a avaliação de resultados visa aferir os resultados intermediários da intervenção, e a avaliação de impacto, seus resultados finais.

As análises de impacto apontam a efetividade de programas e projetos, estabelecendo o grau de correspondência entre seus objetivos e resultados. Elas podem ser prospectivas ou retrospectivas. Há, porém, alguns pré-requisitos para a realização de avaliações desta natureza, quais sejam:

- 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.

Na sequência, o modelo mais difundido na literatura visa permitir que a avaliação de programas possa contribuir para testar a própria consistência do planejamento. Ela se dá pela definição prévia da matriz lógica do programa. Segundo Wholey (1994, p. 15-20), a construção da matriz lógica começa pela identificação dos objetivos gerais e específicos do programa e dos indicadores de performance (tipos de evidência) pelos quais o programa será avaliado, bem

como a indicação das fontes de dados que serão usadas para as mensurações, comparações e análises necessárias.

Num segundo momento, a metodologia da matriz lógica se volta para a identificação dos recursos (financeiros, humanos e de infraestrutura) alocados ao programa, as atividades previstas, os resultados esperados e as relações causais (uma particular combinação de recursos, permitindo a realização de um determinado conjunto de atividades, que levará à produção de determinados resultados, que, presume-se, permitirão que se alcancem determinados objetivos associados ao programa) que a teoria por trás do programa pressupõe que podem ser assumidas.

Note-se que um aspecto prático importante no desenvolvimento da matriz lógica é a identificação de resultados intermediários (WHOLEY et al., 1994, p. 20) que associem determinadas atividades do programa a um ou mais de seus objetivos.

A construção do modelo lógico se compõe de três etapas: 1) Coleta e análise de informações; 2) Pré-montagem do modelo lógico; 3) Validação do modelo lógico (IPEA, 2007).

A equipe gerencial do programa deve reunir toda a documentação disponível do programa que será útil para a preparação de entrevistas e para a pré-montagem do modelo lógico. Os responsáveis pelo processo de construção do modelo lógico definirão o que será útil dentre os documentos disponibilizados. Estes podem ser, por exemplo, espelho do Programa no PPA, relatórios gerenciais (quando houver) e relatórios de Avaliação Externa (quando houver).

Uma vez de posse das informações levantadas na etapa anterior, os responsáveis pela elaboração já têm os principais elementos para a construção do diagrama em que será apresentado o Modelo Lógico.

Além da montagem do modelo lógico, a equipe deverá definir os indicadores apropriados para aferir o desempenho do Programa. Os Indicadores referem-se a medidas relativas aos produtos, aos resultados intermediários e final. Devem observar os seguintes requisitos:

- Denominação clara, precisa e autoexplicativa (devem ser entendidos por todos, sem ambiguidade)
- Mensuráveis
- Válidos (pertinentes e adequados)
- Verificáveis
- Relevantes
- Econômicos (obtidos a custos razoáveis)

Ao final do processo de montagem do modelo lógico, recomenda-se que quatro questões essenciais para a montagem do modelo de desenho da avaliação sejam tratadas:

- O nível de detalhe é suficiente para criar entendimentos dos elementos e suas inter-relações?
- A lógica do Programa está completa?
- A lógica do Programa está teoricamente consistente, ou seja, todos os elementos ajustam-se logicamente?
- Há outros caminhos plausíveis para alcançar os resultados do Programa?

Uma vez construído o modelo lógico, este deve ser validado com a equipe do programa e, caso necessário, ajustado até que sua aprovação. O Quadro Lógico leva aos elementos para realização das avaliações do Programa.

Com este “passo a passo” apresentado, foi possível elaborar o

Quadro 4 – Síntese das etapas para implementação de avaliações, identificando as etapas “macros” do processo de elaboração e implementação para avaliação de projetos sociais.

Quadro 4 – Síntese das etapas para implementação de avaliações

1ª Etapa	Identificação do Objetivo Principal do programa e o tipo de Avaliação que mais se adequa à sua verificação
2º Etapa	Identificar as metas e ações desenvolvidas pelo programa
3º Etapa	Desenvolver/elencar os indicadores e suas fontes de comprovação
4º Etapa	Mensurar os resultados

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

A elaboração deste quadro foi fundamental para a pesquisa e construção da proposta do Capítulo 5.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta a tipologia da pesquisa, os instrumentos de coleta e análise de dados, bem como as categorias utilizadas e relações entre objetivos e instrumentos.

Segundo Barros (2000, p. 23), “a metodologia não procura soluções, mas escolhe as maneiras de encontrá-las, integrando os conhecimentos a respeito dos métodos e vigor nas diferentes disciplinas científicas ou filosóficas.”.

A pesquisa científica, para Gil (1999), pode ser entendida como uma procura de informações elaborada de maneira sistêmica que obedece a certas normas, com o objetivo de solucionar determinado problema e contribuir para a ampliação do conhecimento. É, pois, desencadeada quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema ou, então, quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionado ao problema.

Este tópico aborda os aspectos e procedimentos metodológicos que serão utilizados na pesquisa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

De acordo com Richardson (2017, p. 70), o “método em pesquisa significa a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação de fenômenos.” Dito isto, é fundamental que o método esteja apropriado ao tipo de estudo, porém, é a natureza do problema ou seu nível de aprofundamento que determina a escolha do método (RICHARDSON, 2017).

De acordo com Lakatos e Marconi (2003), uma pesquisa pode ser caracterizada em função de um determinado parâmetro. Considerando a técnica empregada, serão empregadas para o processo de coleta de dados ambas as documentações, indireta e direta. A documentação indireta dar-se-á por meio da pesquisa documental (fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (secundárias). A documentação direta, por sua vez, dar-se-á pelo uso de coleta de dados no próprio local onde os programas estudados são implementados, uma vez que a pesquisa de campo permite um contato maior com a realidade estudada.

Do ponto de vista da sua natureza, a pesquisa é do tipo aplicada, já que objetiva gerar conhecimentos para a aplicação prática e dirigida à solução de problemas específicos relacionados ao Programa. A materialização do objetivo da pesquisa resultará em uma entrega, uma ferramenta para a realização das avaliações de resultados, que contribuirá para o atendimento da demanda social (SILVA; MENEZES, 2005).

À vista disso, em relação aos objetivos, a presente pesquisa caracteriza-se como um estudo exploratório e descritivo, que se realiza pela observação do fenômeno em questão com o objetivo de melhor conhecê-lo e torná-lo explícito, mas também de descrever as suas características e analisá-lo (RICHARDSON, 2017).

Assim sendo, a pesquisa será conduzida sob o viés do paradigma interpretativista, de ontologia que considera a interação sujeito-objeto, a qual implica uma epistemologia construtivista. A abordagem definida é combinada, sendo *predominantemente quantitativa*, uma vez que se caracteriza pela utilização de instrumental estatístico como base principal do processo de análise do problema, com a aplicação de questionários e análise de documentos (RICHARDSON, 2017).

Com relação às fontes de informação, na classificação de Santos (2000), a pesquisa pode ser classificada como de campo e bibliográfica, uma vez que há coleta de informações tanto no local natural, onde os fatos e fenômenos acontecem, quanto usando o material impresso ou publicado.

3.2 COLETA, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

No tocante aos procedimentos técnicos, também denominados de procedimentos para a coleta de dados, pode-se classificar a pesquisa de diferentes formas (GIL, 2002). A estratégia de pesquisa adotada é o estudo de caso. De acordo com Yin (2005), o estudo de caso tem se constituído como uma estratégia de pesquisa comum nas áreas de ciência política, administração e planejamento social, haja vista permitir um amplo e detalhado conhecimento de um caso, fato ou fenômeno.

A definição de estudo de caso é dada por Yin (2005, p. 32): “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Assim, segundo Triviños (1987), nesta categoria de pesquisa, o objeto é uma unidade que se analisa profundamente, e seu enfoque pode ser descritivo, explicativo e comparativo (método de caso comparativo ou de casos múltiplos) de fenômenos.

De acordo com Godoy (1995, p. 26), “no estudo de caso, o pesquisador geralmente utiliza uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, por meio de variadas fontes de informação”. São técnicas fundamentais da pesquisa: a observação, a entrevista e a análise de documentos (GODOY, 1995; BROWER; ABOLAFIA; CARR, 2000).

Assim sendo, levando-se em consideração a natureza do fenômeno a ser investigado, optou-se pelo método de estudo de caso da rede Movimento Santa Catarina pela Educação, por viabilizar um estudo intensivo, nos moldes do modelo de análise proposto adiante, elaborado com base na forma de atuação da rede.

Além disso, o presente estudo utiliza-se da pesquisa bibliográfica e documental, com a utilização das técnicas da análise de conteúdo, considerando-se que tais técnicas são hoje amplamente aceitas e utilizadas na análise e interpretação de conteúdo (e da expressão desses conteúdos) a fim de evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre a realidade por trás da mensagem (BARDIN, 2009; GIL, 2002).

Na perspectiva de Godoy (1995) e Gil (2002), a pesquisa documental apresenta semelhança com a pesquisa bibliográfica, porém, sua principal diferença está na natureza das fontes. A pesquisa documental está fundamentada na utilização de materiais impressos e divulgados, e outros materiais não divulgados, sendo internos do MSCPE, receberam tratamento analítico.

Ainda, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os principais gestores da rede. Esta escolha se dá pelo fato de que, embora guiada por um roteiro de questões, com vistas a identificar os pontos que respondem os objetivos que se almeja alcançar, reserva-se um espaço para conversas e evidenciação de aspectos não antes vislumbrados. E diversos encontros e conversas mais informais foram realizados com os envolvidos no programa para conseguir realizar a caracterização

Segundo Cervo e Bervian (2002), a observação, por sua vez, consiste em utilizar os sentidos físicos para adquirir conhecimento claro e preciso sobre um fenômeno. A observação tem um papel fundamental no estudo de caso, uma vez conduz à percepção das aparências, eventos e comportamentos (GODOY, 1995).

Nesta pesquisa, adotar-se-á a observação não participante, a qual consistirá na atuação da mestrandia-pesquisadora como espectadora atenta à realidade da rede. Com base nos objetivos da pesquisa, utilizou-se a observação para participar das reuniões e eventos, procurou-se ver e registrar o máximo de ocorrência relevantes à pesquisa (GODOY, 1995).

No que diz respeito à técnica para análise e interpretação, adota-se a análise de conteúdo. Para Bardin (1994, p. 38 apud DELLAGNELO E SILVA, 2004, p. 100), análise de conteúdo é:

(...) um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores

quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

Convém registrar que a categorização não é estanque ou necessariamente fixa, pois, conforme Richardson (1999, p. 240):

(...) elaboram-se as categorias com base na teoria, em seguida revisam-se estas categorias à luz dos dados, volta-se à teoria para análise da sua adequação com a teoria confrontada novamente com os dados. Assim se procede até que se obtenham categorias adequadas tanto para a teoria, quanto para os dados.

Nesse sentido, a junção da análise do programa e metodologias de avaliação dar-se-á com base nas Diretrizes de Atuação do Movimento Figura 1. As diretrizes escolhidas pela rede são os compromissos pertinentes para alavancar as metas das ações educativas, corroborando para a melhoria do nível educacional dos trabalhadores, a profissionalização e o aprimoramento profissional.

3.3 SÍNTESE DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em síntese, primeiramente, buscou-se levantar as características do contexto e funcionamento, descrevendo e identificando como o Movimento Santa Catarina pela Educação realiza suas ações de articulação, mobilização e influência nos diversos entes participantes para promover as melhorias pretendidas na educação dos trabalhadores do estado.

Após a verificação da atuação da rede, foi necessário relacionar estas características com as teorias vigentes. As semelhanças e compatibilidade com as referências bibliográficas foram evidenciadas nos tópicos 2.1 REDES DE COOPERAÇÃO e 2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA.

Importa destacar aqui que, desde o início das delimitações do projeto, os responsáveis pela coordenação da rede foram contatados e ouvidos para a realização conjunta da pesquisa, visando, com isso, ao alinhamento dos objetivos traçados com as expectativas dos resultados da pesquisa. Portando, a necessidade/anseio por uma metodologia de avaliação que se enquadrasse nas características da rede surgiu dessas conversas preliminares e veio de encontro ao conhecimento da área da administração da pesquisadora.

Na sequência, buscas nas bases de dados da CAPES foram realizadas para revisão sistemática. Nesta investigação, houve também a procura por artigos e publicações relacionados aos tópicos: “Metodologias de Avaliação ou Avaliação”, e, posteriormente, fez-se a junção com

os tópicos “Projetos Sociais” ou “Educação”, além das referências bibliográficas de autores seminais dos temas. Esta revisão da literatura culminou no **Quadro 4**, que foi utilizado como base para a construção da proposta de avaliação para o movimento no Capítulo 5.

Posteriormente, a apreciação da realidade estudada foi amplamente descrita no item 4 **CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA**, no qual foi realizada uma pesquisa do nível de escolaridade dos trabalhadores da indústria de Santa Catarina para embasar a situação-problema.

Finalmente, com base no diagnóstico do movimento e no quadro-síntese fruto da revisão literária, esta pesquisa elaborou uma proposta de avaliação para a atuação do Movimento Santa Catarina pela Educação. A **Figura 5 – Síntese das Etapas da Pesquisa** –apresenta o percurso da pesquisa, conforme explicado acima.

Figura 5 – Síntese das Etapas da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

4 CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA

Neste capítulo, em atendimento ao objetivo específico “a”, a rede Movimento Santa Catarina pela Educação será apresentada, com uma descrição das características da sua organização/atuação, apresentação dos resultados dos anos de 2017 e 2018 e das conquistas e reconhecimento recebidos nestes 7 anos de serviços prestados.

Além disso, foi realizada uma breve contextualização da realidade catarinense com relação à educação dos trabalhadores, que é a situação-problema que o Movimento objetiva solucionar/minimizar.

4.1 O MOVIMENTO SANTA CATARINA PELA EDUCAÇÃO

Os empreendedores vivem de superar desafios e foi com este espírito que a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina propôs, em 2012, um imenso desafio não apenas para si, mas para a sociedade catarinense: elevar a escolaridade e a qualificação dos trabalhadores. Tudo começou porque o setor produtivo identificou que a tarefa era urgente. O baixo nível de estudo do trabalhador da indústria não era compatível com a economia do século 21, baseada no conhecimento.

Logo se percebeu que não se tratava apenas de resolver o problema dos que já estavam empregados. Quase metade dos jovens abandonava os estudos antes de concluir o ensino médio, e a maior parte dos que o concluíam não estava preparada para o mundo do trabalho, precisando ser treinada e qualificada pelas empresas. Por isso, era necessário preparar melhor as novas gerações. Não apenas para o trabalho, mas para a cidadania, condição que inclui a realização do potencial de cada pessoa. A chave estava, claramente, na educação, mas não bastava aumentar a oferta de educação profissional ou de educação de jovens e adultos. Era necessário, literalmente, movimentar a sociedade, mobilizar as empresas para serem protagonistas em seus ambientes e chacoalhar o sistema de ensino em favor desta causa.

Daí nasceu o Movimento A Indústria pela Educação, ampliado em 2016 para o Movimento Santa Catarina pela Educação. Desde o começo ele foi ambicioso. Os desafios iniciais propostos eram que todos os trabalhadores da indústria possuísem educação básica completa até 2024 e educação profissional compatível com a função exercida. Mais à frente, quando veio a adesão das Federações do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (Fecomércio), dos Transportes (Fetransesc) e da Agricultura (FAESC), os mesmos desafios foram propostos aos trabalhadores destes setores. E ficou pactuado, ainda, que um grande esforço conjunto

haveria de ser realizado para a melhoria da qualidade educacional do estado. A visão ampliada do problema e a liderança do setor industrial, responsável por um terço da produção de riquezas do estado, permitiram que o Movimento cumprisse sua vocação de reunir e articular os atores envolvidos com educação em Santa Catarina, favorecendo a relação intersetorial e permitindo, pela primeira vez, a construção de uma agenda comum.

A mobilização começou nas entidades do Sistema FIESC com base em proposta inicial apresentada pela Coordenadoria de Educação do SESI, quando surgiram as primeiras ideias para a criação de um movimento. SESI, SENAI e IEL possuem atribuições voltadas à educação básica, profissional, superior e continuada, e assumiram o compromisso de realizar, entre 2012 e 2014, mais de 823 mil matrículas em seus cursos.

Porém, não bastava a oferta de vagas, era preciso promover o protagonismo das indústrias na realização de ações educacionais para os seus trabalhadores, daí a importância do nascente Movimento. Graças à sua difusão no setor, a indústria abraçou a ideia, demonstrando grande disposição em qualificar seus trabalhadores.

O Movimento marca o início da transformação da economia catarinense. Esperamos que isso transcenda para o Brasil, o que já está acontecendo, para que possamos ter um país mais sólido e socialmente justo, Mario Cezar de Aguiar⁷, então 1º vice-presidente em 2018 e atual presidente da FIESC.

Milhares de empresas aderiram formalmente, comprometendo-se a criar ambientes favoráveis à expansão do conhecimento. Muitas estruturaram programas educacionais próprios, voltados às necessidades específicas de seus trabalhadores e em sintonia com suas estratégias, utilizando as vagas oferecidas pelas entidades da FIESC. Também os trabalhadores perceberam o quanto tinham a ganhar, fato que garantiu a legitimidade do Movimento dentro da indústria. Eles não só responderam ao chamado que veio das fábricas, frequentando aulas após a jornada, como aderiram formalmente ao Movimento por meio de suas federações estaduais, representantes da maior parte dos quase 800 mil empregados na indústria catarinense.

O caráter de universalidade do Movimento veio com a extrapolação do espaço da indústria. Nesse sentido, a adesão do Governo do Estado de Santa Catarina é um marco. A presença do governador Raimundo Colombo no ato de lançamento do Movimento simbolizou a aliança entre o poder público e o setor privado para a elevação da escolaridade e melhoria da qualidade educacional. E a ocupação de uma cadeira do Conselho de Governança do

⁷ Depoimento retirado de material didático impresso pelo MSCPE de 2018.

Movimento pelo secretário da Educação, Eduardo Deschamps, que, em 2017, assumiria a presidência do Conselho Nacional de Educação, deu o impulso para se colocar em prática uma parceria inédita no País. A adesão da seção catarinense da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) completou o envolvimento da rede pública, enquanto a participação do Conselho Estadual de Educação legitimou ainda mais o Movimento em sua atribuição de influenciar os rumos da educação em Santa Catarina.

Desde então, escolas municipais e estaduais compartilham metodologias, participam de eventos, mobilizam estudantes, recebem voluntários, qualificam gestores e desenvolvem diversas atividades por meio de programas com origem no Movimento. Um exemplo do poder de mobilização é o Dia da Família na Escola, que foi instituído por lei estadual e envolveu cerca de 1 milhão de pessoas a partir de 2016, considerando-se alunos, pais, trabalhadores das empresas, escolas e comunidade em geral. A ideia nasceu no Movimento, no âmbito do programa Pais pela Educação, que inicialmente sensibilizou os pais que trabalham na indústria a acompanharem mais de perto os estudos dos filhos. Outro exemplo de mobilização foi a adesão, até o início de 2018, de mais de 3,3 mil voluntários no projeto Eu Voluntário: Deixando o Meu Legado. Numa outra ação, mais de 4 mil diretores de escola e professores participaram de seminários voltados ao aprimoramento da gestão escolar. O Workshop Conexão Jovem, realizado simultaneamente em 16 cidades em 2017, contou com 141 apoiadores e patrocinadores e teve 3,7 mil participantes presenciais, além de 92 mil pessoas mobilizadas nas redes sociais.

As empresas compreenderam o papel estratégico da educação na construção de um novo futuro para a indústria de Santa Catarina e se engajaram ao Movimento. Era preciso trazer também os gestores públicos da educação do Estado, que compreenderam de imediato o que estava acontecendo e se engajaram com toda a força. Esse foi o início de uma febre por educação em Santa Catarina, afirma Mozart Neves Ramos, conselheiro do Movimento e diretor de articulação e inovação do Instituto Ayrton Senna (IAS).

Ramos ajudou a costurar alianças com importantes organizações não governamentais, dentre elas o IAS e o Movimento Todos Pela Educação, que presidira entre 2007 e 2010. Também se tornaram parceiros o Instituto Natura, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Google, Itaú BBA, Mind Lab, Rotary Club, a seção catarinense da Associação Brasileira de Recursos Humanos (ABRH) e a HAMK, uma instituição educacional finlandesa. Para definir as ações e estratégias do Movimento foi criado um Conselho de Governança plural, com representantes de instituições de ensino, empresários e trabalhadores, além de dirigentes das

organizações parceiras. Para dar capilaridade foram criadas em todo o estado câmaras regionais com estrutura de composição similar à do Conselho de Governança. Dezesesseis câmaras estão em plena mobilização.

Com essa estrutura, o Movimento ganhou alcance, consistência e se legitimou como um espaço para se discutir, em alto nível, os rumos da educação, de uma forma democrática e pragmática, em que diferentes setores têm voz, superando diferenças ideológicas e de agenda em nome de uma causa comum. O fato inédito, que mais chama a atenção dos envolvidos, é a efetiva parceria construída entre diferentes setores e – supunha-se inicialmente – diferentes interesses. A prática demonstrou que, quando representantes do setor privado e poder público, de empresários e trabalhadores, de gestores e alunos se reúnem à mesma mesa para discutir educação, pontos comuns começam a surgir e a convergência é possível. “Educação é um tema complexo e difícil de lidar. Se não estiverem todos remando para o mesmo lado, tudo fica ainda mais difícil”, diz o secretário Eduardo Deschamps, para quem o Movimento consegue organizar as pautas da educação e concentrar esforços, permitindo a interação de diversos atores. Deschamps denominou, por brincadeira, porém com precisão, essa função do Movimento de “alinhamento dos planetas”.

As organizações que compõem o Movimento contribuíram com ideias e informações para compor um diagnóstico da situação atual da educação. Em linhas gerais, as estratégias formuladas no âmbito do Movimento consideram um cenário em que houve no País um esforço de universalização do ensino fundamental nas últimas décadas, mas a quantidade não veio acompanhada de qualidade.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) pouco evolui e apresenta maus resultados especialmente no ensino médio, enquanto nas avaliações internacionais, como o PISA, o Brasil ocupa as últimas posições. Os índices de evasão no ensino médio são altos e é preocupante o número de jovens entre 15 e 29 anos que não estudam nem trabalham, os integrantes da chamada geração “nem-nem”. Isso ocorre porque a formação nas séries fundamentais é insuficiente e porque o ensino médio é pouco atraente e desconectado da realidade dos estudantes. O estudo “Desconectados”, realizado na América Latina pelo BID, expõe o profundo desalinhamento entre o conteúdo apreendido e as exigências do mercado de trabalho. Outro estudo, conduzido por Ricardo Paes de Barros, professor do Insper e economista-chefe do Instituto Ayrton Senna, revela o descompasso da educação brasileira com a competitividade do País. Ele afirma, em síntese, que apesar do aumento de anos de escolaridade, a produtividade média do trabalho no Brasil continua baixa e se distancia cada vez mais da média mundial.

“A baixa produtividade está ligada à qualidade da educação”. É preciso investir em educação profissional e na melhoria da qualidade de ensino, afirma Rafael Lucchesi, diretor de educação e tecnologia da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e conselheiro do Movimento.

Por outro lado, a educação profissional tem qualidade no Brasil. Tanto que alunos do SENAI e do SENAC conquistaram, em 2015, o primeiro lugar na 43ª WorldSkills Competition, o maior torneio de educação profissional do mundo. No certame de 2017, a delegação brasileira ficou em segundo lugar. Porém, o impacto da qualidade da educação profissional na produtividade média não é tão relevante quanto poderia devido ao baixo número de pessoas que se decidem pela modalidade no País. Menos de 10% dos jovens optam pelo ensino técnico para iniciar a formação profissional, enquanto em países desenvolvidos o percentual é de cerca de 50%. Outra constatação é que, no Brasil, o ensino médio não se preocupa em preparar os jovens para o mundo do trabalho, mas sim para a universidade. Porém, apenas 18% dos jovens entre 18 e 24 anos ingressam no ensino superior, o que revela o distanciamento entre a educação e a realidade.

O Movimento atua para modificar esse quadro, constatando que a educação passa por profundas transformações em todo o mundo e que essas transformações precisam chegar a Santa Catarina. Daí o apoio do Movimento a iniciativas que levem à elevação da escolaridade dos trabalhadores e sua formação profissional, à incorporação de novas tecnologias ao processo educacional, à flexibilidade do ensino, à boa gestão escolar, à formação dos professores, ao desenvolvimento de competências e à educação integral, tudo convergindo para o mote central de se almejar uma educação para o mundo do trabalho contemporâneo. Uma educação que seja capaz de suportar mudanças radicais, como as que foram identificadas pelo Fórum Econômico Mundial. De acordo com a entidade, até 2020 cerca de 35% das habilidades mais demandadas pela maioria das ocupações devem mudar, ganhando importância aspectos como resolução de problemas complexos, pensamento crítico e criatividade. Boa parte das próprias ocupações hoje deixará de existir, enquanto novas profissões surgirão.

A visão de transformação é compartilhada pelos participantes do Movimento, o que facilitou a interlocução entre eles e a criação de programas capazes de mobilizar a sociedade. Um exemplo é a crescente participação de jovens. Os embaixadores da educação, do programa Conexão Jovem, atuam como mensageiros das mudanças e influenciam os rumos das escolas de suas regiões. “Quando mostramos que somos como todos os estudantes e que estamos tentando mudar, fazer algo diferente, é um grande incentivo para todos”, afirma Bianca Carvalho, que é embaixadora da educação no Vale do Itajaí ao lado de Nathalia da Luz.

A sintonia do Movimento com o projeto de reforma de ensino médio proposta pelo Governo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional em 2017, especialmente em relação a aspectos como flexibilização curricular, formação técnica e ampliação da carga horária, deu ainda mais força ao trabalho realizado em Santa Catarina. O então Ministro da Educação, Mendonça Filho, conheceu as ações do Movimento em 2016, em visitas realizadas ao estado, e expressou o desejo de propagar a iniciativa a outras regiões e estados brasileiros, dentre eles Pernambuco, seu estado natal.

Já a Federação das Indústrias do Estado de Rondônia iniciou o Movimento Rondônia pela Educação, inspirado diretamente na experiência catarinense. Secretários estaduais da Educação participam de reuniões do Conselho de Governança para poder conhecer a dinâmica do Movimento. “O exemplo bem-sucedido de Santa Catarina tem contribuído para o debate nacional e nos ajudado a motivar e a mobilizar outras entidades e outros estados”, diz Priscila Cruz, presidente executiva do Movimento Todos pela Educação.

É preciso mobilizar a sociedade porque a educação não está entre os itens que mais preocupam o brasileiro, de acordo com pesquisas. Em linhas gerais, os pais consideram boa a escola de seus filhos e não demonstram interesse imediato em cobrar mudanças. A visão do empresário é diferente.

A interiorização foi possível devido ao envolvimento direto das principais lideranças empresariais regionais: cada um dos 16 vice-presidentes regionais da FIESC assumiu a presidência de uma Câmara Regional de Educação, comprometendo-se a articular equipes responsáveis por realizar pesquisas, diagnósticos e detectar demandas, além de atrair voluntários e colocar em prática as iniciativas do Movimento. As iniciativas, por sua vez, foram estrategicamente concebidas, com o auxílio de organizações parceiras com experiência nacional e internacional, para introduzir conceitos avançados, novas tecnologias e mobilizar o máximo de gente possível. Elas foram pensadas para envolver os principais interessados no assunto, que raramente são ouvidos pelos formuladores de políticas educacionais: pais, professores e alunos. As iniciativas são estruturadas e coordenadas por um Comitê Técnico Estadual, formado por representantes da FIESC, Sesi, SENAI, SESC, SENAC, Sest/Senat e SENAR, e por uma equipe executiva que acompanha e apoia a sua implantação nas unidades regionais.

Outra característica do Movimento é que, desde o início, ele trabalha com o conceito de temáticas centrais a cada ano. O primeiro passo foi garantir a mobilização da indústria, que foi seguida pelos temas família, jovens, gestão escolar, formação do professor e educação integral. Em 2019, a temática central é a educação profissional.

4.1.1 Resultados em 2017

Neste ano, o Movimento Santa Catarina pela Educação completou cinco anos. No período, consolidou-se no poder público e no setor produtivo, tornando-se referência dentro e fora no País.

A articulação institucional, possibilitada pelo Movimento, contribuiu, também, para o desenvolvimento de um curso online sobre Educação Integral, destinado à formação continuada de professores. Sua primeira oferta contou com mais de mil profissionais matriculados. Este curso faz parte da Série Educação Integral para o Século 21, composta por três cursos e 140 horas de estudos. O conteúdo foi elaborado pelo Instituto Ayrton Senna e as vagas abertas são resultado da parceria entre a FIESC, a FECOMÉRCIO/SENAC e o próprio Instituto. A expectativa é de realizar 30 mil matrículas até meados de 2019.

No âmbito das políticas públicas, o Movimento foi o responsável, em 2016, pela moção que levou à criação da lei sobre o Dia Estadual da Família na Escola. Em 2017, teve papel preponderante na promulgação da lei referente a Políticas Públicas de Educação Integral, instituída pelo município de Chapecó para as 42 escolas da sua rede de ensino. A lei foi assinada em agosto, durante seminário que reuniu mais de 2,5 mil participantes. Na ocasião, foi assinado, ainda, Termo de Compromisso entre o Governo de Estado, a Secretaria de Estado da Educação, a FIESC/SENAI, a Prefeitura de Chapecó e o Instituto Ayrton Senna para a adoção de política similar.

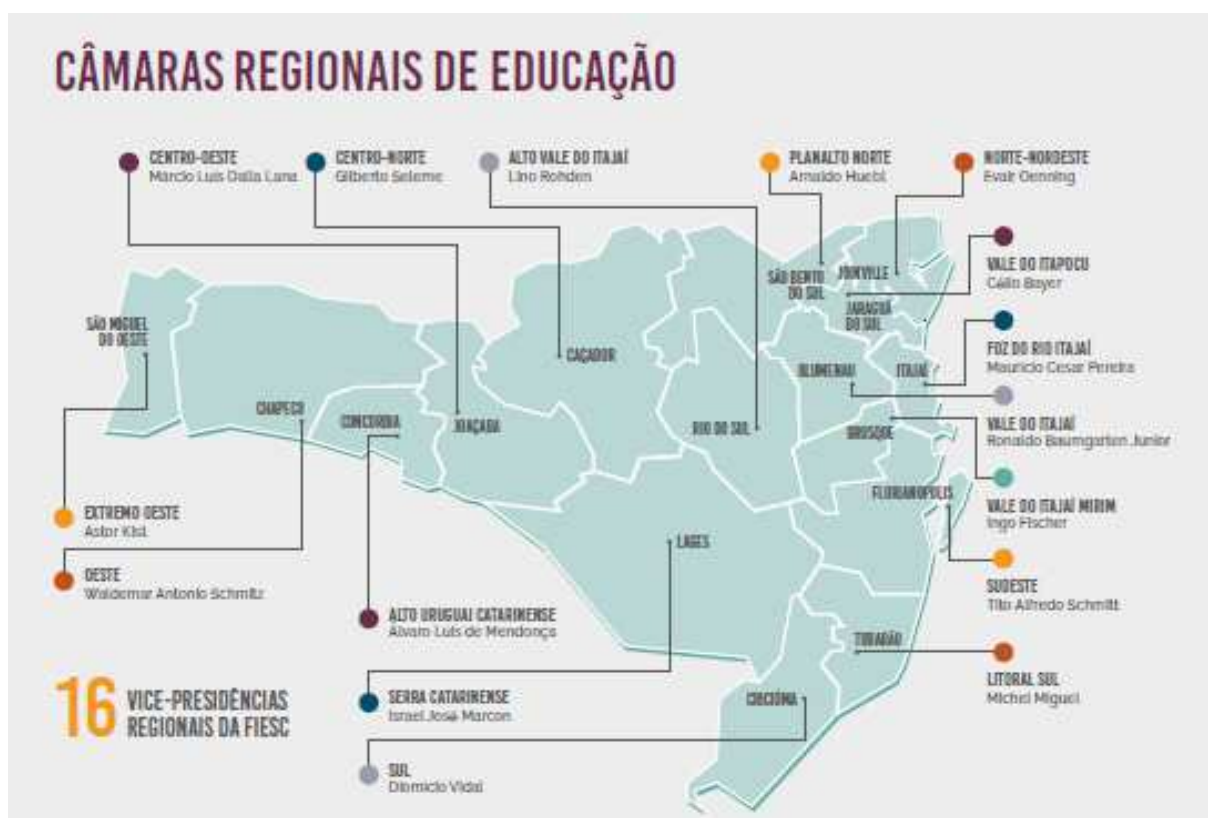
A dinâmica de atuação do Movimento, representada no diagrama a seguir (**Figura 6 - Resultados da rede em 2017.Figura 6**), tem como premissa a Educação para o mundo do trabalho, compreendida como aquela que assegura os melhores padrões de ensino e aprendizagem para a formação de profissionais e cidadãos capazes de atender às demandas atuais e futuras dos setores econômicos e atuar construtivamente na comunidade de entorno e sociedade.

Figura 6 - Resultados da rede em 2017.

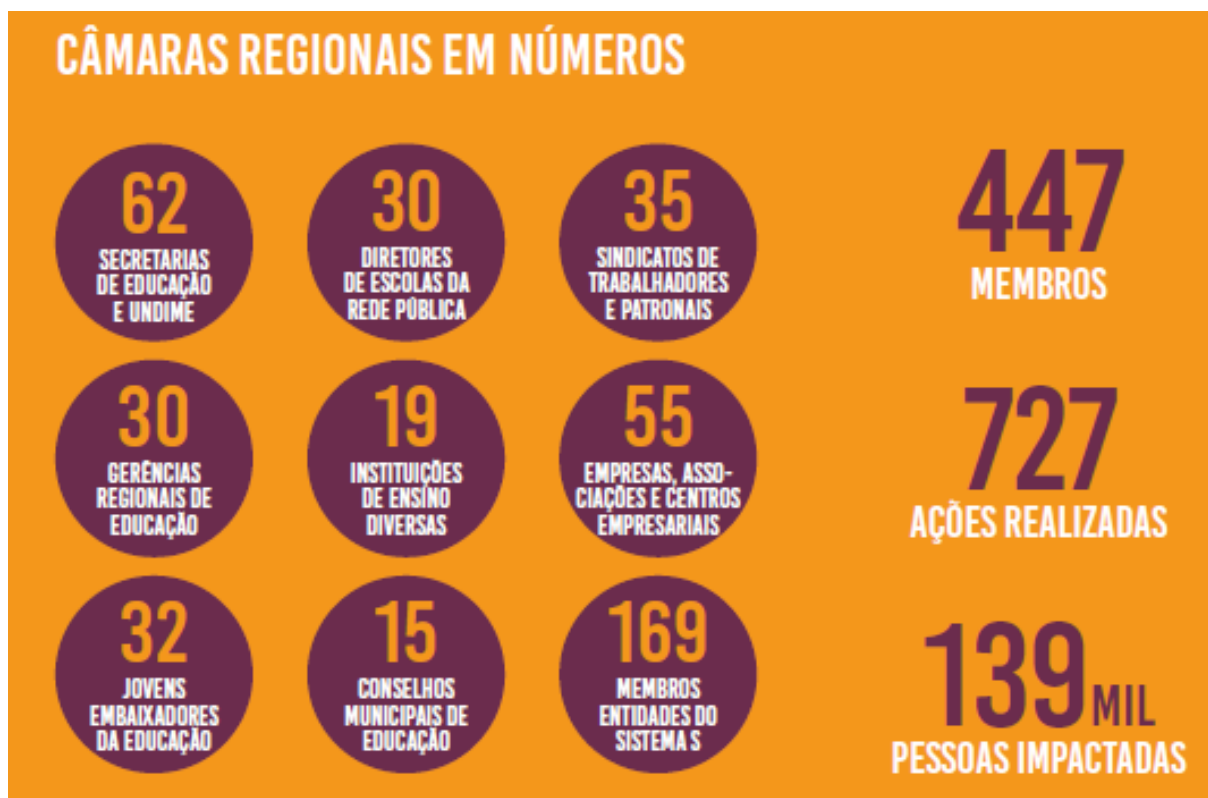


FONTE: Relatório 2017, do MSCPE.

Figura 7 – Câmaras Regionais de Educação MSCPE.



FONTE: Relatório 2017, do MSCPE.

Figura 8 – Ações das Câmaras Regionais em 2017.

FONTE: Relatório 2017, do MSCPE.

Ressalta-se, contudo, que tais iniciativas são apenas uma amostra do que tem acontecido, tendo em vista que, juntas, as Câmaras Regionais realizaram mais de 700 ações ao longo do ano de 2017 que somam aproximadamente 139 mil pessoas impactadas. Tais ações estão relacionadas à articulação institucional, à elevação da escolaridade básica e educação profissional do trabalhador, à mobilização das famílias e de milhares de voluntários, à formação de gestores e ao envolvimento dos jovens com a Educação, dentre outros.

Ainda em 2017, o tema principal abordado foi o diálogo entre pais e filhos, especialmente dos jovens dos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio para que compreendam que o estudo é o seu melhor amigo para a vida.

Além das atividades educativas, culturais e de lazer, que reuniram mais de 800 mil pessoas, foram distribuídas 400 mil cartilhas com “Dicas para os filhos terem êxito nos estudos” (3ª cartilha da Série Pais pela Educação).

A Carta de Jaraguá do Sul a favor da Educação e Desenvolvimento Econômico é resultado das atividades realizadas durante o Fórum Empresarial Educação e Desenvolvimento Econômico, em Jaraguá do Sul, no dia 4/4/17. Ela foi lançada durante Seminário O professor para a Educação do Século XXI, naquele município, no dia 6/12/17. A Carta reúne dez

compromissos propostos pelos participantes do Fórum como um fio condutor para a criação de estratégias que possam ser aplicadas em cada empresa e/ou em um conjunto de empresas de um setor produtivo, bem como em uma região.

Além das ações relatadas, o MSCPE também publicou, em 2017, a 3ª edição da Revista Educação: boas práticas nas empresas catarinenses, e a 2ª edição do estudo “Educação como fator-chave para a competitividade: percepções das empresas catarinenses”.

4.1.2 Resultados em 2018

Em continuidade, as ações realizadas no âmbito do Movimento em 2018, com vistas a mobilizar, articular e influenciar os setores econômicos e o poder público para melhorar a educação em termos de escolaridade, foram observadas no Relatório Anual de 2018:

Figura 9 – Resultados da rede em 2018.



FONTE: Relatório 2018, do MSCPE.

Dentre os projetos de 2018, destacaram-se:

- a 3ª edição do Prêmio Santa Catarina pela Educação, importante estratégia para valorizar as empresas que investem na Educação dos seus trabalhadores;
- o workshop Como Transformar a Educação em Estratégia Competitiva, evento que reuniu integrantes das empresas participantes do Prêmio;

- as atividades realizadas no Dia Estadual da Família na Escola, que mobiliza empresas, escolas e comunidade para o tema;
- o workshop Conexão Jovem, evento voltado ao engajamento juvenil com a Educação;
- o primeiro ecossistema de Educação de Jovens e Adultos de Santa Catarina, organizado no Vale do Itapocu, para coordenação de ações a favor da elevação da escolaridade básica dos trabalhadores.

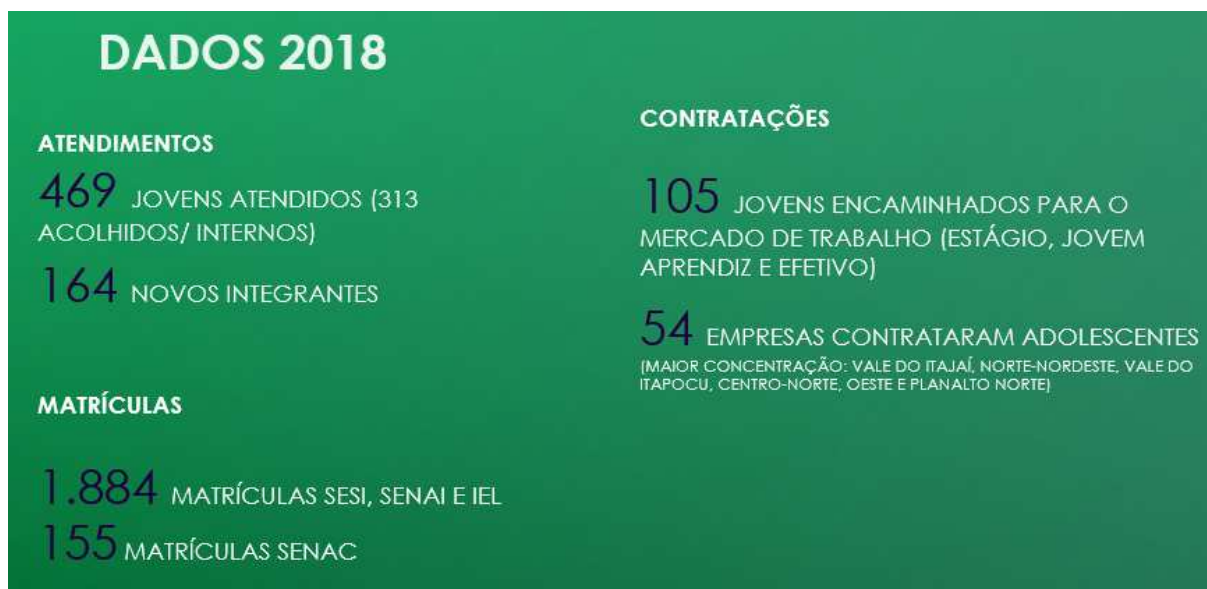
O Prêmio Santa Catarina pela Educação, realizado a cada dois anos, contabilizou em suas três edições a participação de 260 empresas oriundas dos setores da Indústria, do Comércio e Serviços, da Agricultura e dos Transportes que inscreveram 365 ações educacionais por elas protagonizadas. Em 2018, na terceira edição do Prêmio, 112 empresas foram inscritas em 125 práticas.

Dentre as empresas inscritas nessa última edição, treze foram vencedoras nas categorias Educação Profissional do Trabalhador, Elevação da Escolaridade Básica do Trabalhador e Programa de Educação Educativa, de acordo com o porte ou com o sindicato.

O Programa Novos Caminhos é fruto da parceria entre o Tribunal de Justiça/SC, a Associação dos Magistrados Catarinenses, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, a OAB/SC, a Federação do Comércio/SC, a Associação Catarinense de Medicina – ACM, a Fundação ESAG e a Federação das Indústrias – FIESC.

Iniciado em 2013, o principal foco é proporcionar aos adolescentes em Serviços de Acolhimento a participação em atividades socioeducativas que favoreçam mudanças no seu comportamento e potencializem a aquisição de competências para inclusão no mercado de trabalho.

Atuando em rede, o Programa assumiu um novo ciclo em 2018, enfatizando duas importantes frentes: resgatar e ampliar a participação dos mantenedores institucionais por meio da revisão de seus papéis e atribuições e trazer novos atores para integrar esta causa. Além disso, o intuito foi redirecionar todos os esforços para que, de forma efetiva, a inclusão de adolescentes no mercado de trabalho seja ampliada. Por fim, ele visou aproximar o Programa do empresariado, ao sensibilizá-lo para o fato de que a causa social do adolescente em serviço de acolhimento é um compromisso de todos.

Figura 10 – Resultados do Programa Novos Caminhos em 2018.

FONTE: Relatório 2018, do MSCPE.

4.1.3 Conquistas e Reconhecimento da Rede

Concedido pelo Conselho Estadual de Educação, o Prêmio Elpídio Barbosa, é designado a pessoas físicas e a entidades educacionais que tenham se destacado no desenvolvimento do ensino. O MSCPE foi premiado em 2013.

O Tribunal Superior do Trabalho homenageou o então presidente da FIESC, Glauco José Corte, com a Ordem do Mérito do Trabalho, reconhecendo a importância do Movimento A Indústria pela Educação.

Em 2016, o reconhecimento ao trabalho pela causa da educação veio através do Troféu Viver SC, do jornal Diário Catarinense.

A Distinção Governador Enrique Tomás Cresto, promovida pelo Senado Federal da Argentina, foi conferida ao presidente da FIESC Glauco José Corte, pelo trabalho realizado na condução do Movimento Santa Catarina pela Educação, em 2017.

Figura 11 – Distinção Governador Enrique Tomás Cresto.



FONTE: MSCPE, Buenos Aires, em 19 de outubro de 2017.

A homenagem argentina foi o segundo reconhecimento internacional da iniciativa. O primeiro foi em 2016, quando o Ex-Presidente Côrte liderou, a convite do BID, os debates sobre a transição entre a escola e o mundo do trabalho no evento Diálogo Empresarial das Américas, realizado em Washington (EUA). Ele apresentou a mobilização catarinense a um público formado por empresários da América Latina e do Caribe e especialistas em educação, que se surpreendeu com o fato de o Movimento conseguir situar o tema com destaque na pauta de prioridades de Santa Catarina. Para o BID, o Movimento é uma das iniciativas que mais avançou na região no que se refere à formação de parcerias público-privadas para qualificar a educação. Os interlocutores também se interessaram pela estratégia utilizada para o envolvimento da sociedade e a obtenção de resultados.

4.2 ANÁLISE DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Entre as 27 Unidades Federativas do Brasil, Santa Catarina é o 10^a estado mais populoso do país, com 7,1 milhões de habitantes, e a 7^a com maior renda com PIB, de R\$ 217,8 bilhões, em 2016. A indústria catarinense responde por 27,1% de toda a riqueza gerada, situando-se como o 5^o maior parque industrial do país, contribuindo com 33,9% dos empregos do estado. A atividade industrial possui uma cadeia produtiva diversificada e inovadora, que apresenta ampla sinergia com os setores agropecuário, comércio e serviços, sendo impulsionadora do desenvolvimento econômico sustentável.

Santa Catarina possui 657 mil trabalhadores formais e quase um terço deste total não possui a educação básica completa, considerada o mínimo desejável para as exigências do mundo do trabalho.

4.2.1 A Indústria Catarinense

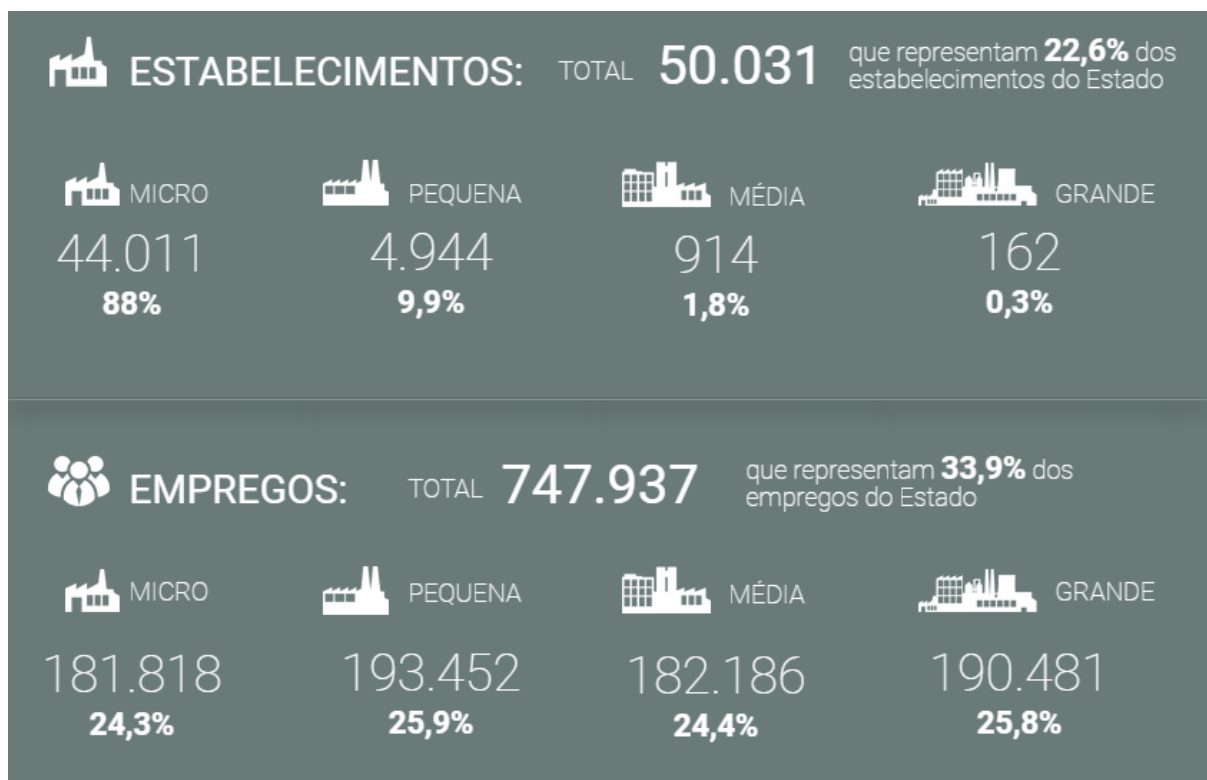
A indústria catarinense possui PIB de R\$ 59,1 bilhões, equivalente a 5,1% da indústria nacional. Dos municípios catarinenses, 91,5% possuem renda per capita maior que a média brasileira e 47% têm maior participação da indústria na economia que a média do país. Os mais populosos são Joinville, Florianópolis e Blumenau, e os que possuem maior PIB são Joinville, Itajaí, Florianópolis e Blumenau.

O estado possui um importante parque industrial, ocupando posição de destaque no Brasil. A diversidade produtiva e a grande dispersão geográfica das indústrias catarinenses têm garantido a Santa Catarina uma grande resiliência, de modo que, mesmo diante da crise, os impactos econômicos foram reduzidos.

Assim, setores tradicionais no estado, como o Agroalimentar e o Têxtil & Confecção, mesclam-se com outros de maior valor agregado, como o de Energia e o de Indústrias Emergentes.

Daí resulta um parque industrial dinâmico, que se beneficia das diferentes etapas do processo produtivo, garantindo ao estado um maior desenvolvimento econômico e atraindo novos investimentos. Muitos municípios, entretanto, estão promovendo vocações diferenciadas, fortalecendo diversos segmentos transversais, como a indústria de base tecnológica. Além de estar presente na Grande Florianópolis, ela está presente em todas as mesorregiões de Santa Catarina.

Esta diversidade pode ser examinada inferiormente, com a **Figura 12**.

Figura 12 – Porte das Indústrias Catarinenses.

FONTE: Site da FIESC, 2019.

Em 2016, a indústria catarinense foi responsável por empregar 734.620 funcionários, e os setores mais representativos eram o de Têxtil & Confecção, Agroalimentar, Construção Civil e o de Móveis & Madeira. Em 2017, houve aumento do número de empregos, que passou para 747.937, mantendo a predominância dos setores.

No tópico a seguir, buscou-se verificar se as ações da rede estão gerando resultado positivo para o aumento do nível de escolaridade dos trabalhadores do Setor da Indústria e consubstanciar o diagnóstico da realidade do estado. O método empregado foi um estudo do nível de escolaridade dos trabalhadores da indústria catarinense por meio da abordagem quantitativa, cuja coleta de dados se deu através da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, dos anos de 2010 a 2017.

4.2.2 O Nível de Escolaridade dos Trabalhadores da Indústria Catarinense

O embasamento do diagnóstico do Movimento tratou dos dados auferidos por meio do censo de RAIS dos anos de 2010 a 2017⁸, realizado pelo Ministério do Trabalho. Ao se observar que há uma resposta do nível de escolaridade para todos os trabalhadores com carteira assinada do Estado de Santa Catarina, realizou-se a separação das informações da população do segmento econômico Indústria de todas as cidades do estado, nos anos propostos, haja vista que até o momento o Movimento Santa Catarina pela Educação atua majoritariamente com empresas do ramo da indústria de Santa Catarina.

No que tange à população-alvo do estudo, deve-se considerar que foram utilizados os dados do RAIS de 2010 a 2017 para extrair os dados dos trabalhadores registrados no Ministério do Trabalho, alocados nos setores da Indústria do Estado de Santa Catarina. Portanto, o diagnóstico abrange a totalidade (cem por cento) da população estudada.

Vale ressaltar ainda que esta investigação focou no setor industrial por ser o mais expressivo do estado, conforme visto no item 4.2.1 deste trabalho, e o primeiro setor de atuação do MSCPE. A conferência dos níveis de escolaridade foi realizada com a distribuição de frequências dos resultados obtidos através senso estudado, que os Quadros e Gráficos abaixo apresentam.

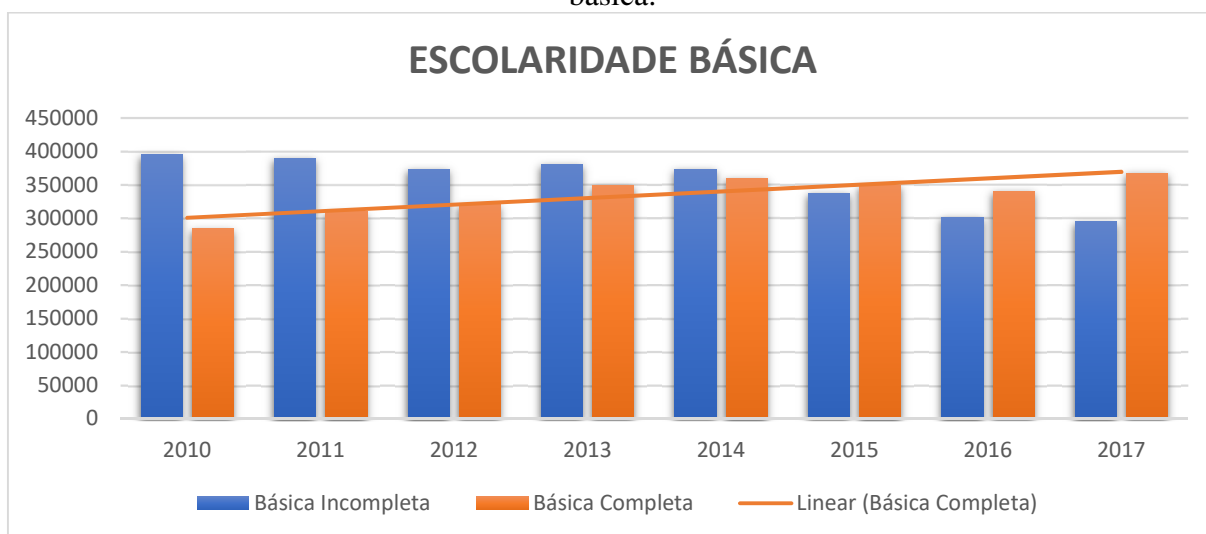
Tabela 1 – Distribuição de frequências referentes à escolaridade básica dos trabalhadores da Indústria do Estado de Santa Catarina

ANO	Escolaridade Básica Incompleta		Escolaridade Básica Completa	
	Trabalhadores	%	Trabalhadores	%
2010	395.357	53,12%	284.994	38,29%
2011	390.201	50,74%	309.751	40,28%
2012	373.785	48,71%	321.350	41,87%
2013	380.921	46,95%	349.102	43,02%
2014	373.232	45,61%	359.318	43,91%
2015	337.739	43,46%	348.974	45,22%
2016	302.024	40,79%	340.556	46,00%
2017	292.892	39,16%	367.585	48,77%

FONTE: Adaptado da RAIS, 2010 a 2017.

⁸ A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) é um relatório de informações socioeconômicas, cuja entrega anual é obrigatória às pessoas jurídicas e a outros empregadores ao Ministério do Trabalho e Emprego brasileiro. Instituída em 1975, pelo Decreto nº 76.900, tem por objetivo principal o suprimento às necessidades de controle da atividade trabalhista no País e, ainda, o provimento de dados para a elaboração de estatísticas do trabalho e a disponibilização de informações do mercado de trabalho às entidades governamentais. Os dados analisados neste trabalho foram fornecidos pela FIESC, mediante solicitação formal.

Gráfico 1 – Representatividade dos trabalhadores da indústria com nível de escolaridade básica.



FONTE: Adaptado da RAIS, 2010 a 2017.

Analisando a tabela e o gráfico referentes aos trabalhadores da indústria com nível de escolaridade básico, incompleto e completo, verificou-se que de 2010 a 2017 houve um aumento considerável de trabalhadores que completaram a escolaridade básica. Em 2010, somente 38,29% (trinta e oito vírgula vinte e nove por cento) de todos os trabalhadores do setor da indústria do estado possuíam o nível básico completo e, em 2017, este setor fechou o ano com 48,77% (quarenta e oito vírgula setenta e sete por cento) de seus colaboradores com escolaridade básica completa.

Pela linha de tendência linear da escolaridade básica completa, apresentada no **Gráfico 1**, é possível perceber o aumento progressivo do nível de escolaridade dos trabalhadores e que unicamente após o ano de 2015 a quantidade de trabalhadores com escolaridade básica completa começou a ultrapassar o número de trabalhadores que não havia terminado o ensino médio escolar.

A **Tabela 2** e o **Gráfico 2** apresentam os dados referentes à evolução dos trabalhadores com nível superior.

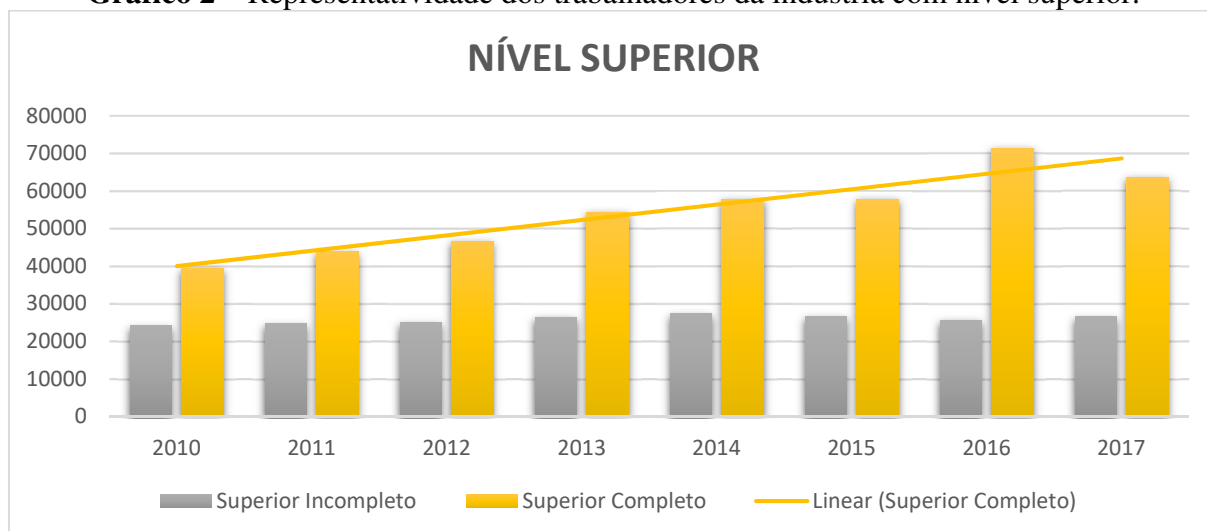
Tabela 2 – Distribuição de frequências referentes ao nível superior dos trabalhadores da Indústria do Estado de Santa Catarina

ANO	Escolaridade Superior Incompleta		Escolaridade Superior Completa	
	Trabalhadores	%	Trabalhadores	%
2010	24.152	3,24%	39.472	5,30%
2011	24.730	3,22%	43.860	5,70%
2012	25.094	3,27%	46.681	6,08%
2013	26.505	3,27%	54.315	6,69%

2014	27.351	3,34%	57.721	7,05%
2015	26.652	3,45%	57.830	7,49%
2016	25.711	3,47%	71.402	9,64%
2017	26.521	3,52%	63.679	8,45%

FONTE: Adaptado da RAIS, 2010 a 2017.

Gráfico 2 – Representatividade dos trabalhadores da indústria com nível superior.



FONTE: Adaptado da RAIS, 2010 a 2017.

Observando os dados referentes aos trabalhadores da indústria com nível superior, incompleto e completo, conclui-se que de 2010 a 2017 houve um aumento relevante de trabalhadores que completaram o nível superior. Em 2010, somente 5,3% (cinco vírgula três por cento) dos trabalhadores do setor da Indústria de Santa Catarina possuíam grau de bacharelado, licenciatura ou graduação tecnológica, já em 2017, as empresas do setor utilizaram 8,45% (oito vírgula quarenta e cinco por cento) de mão de obra graduada para exercer suas funções.

Pela linha de tendência linear da escolaridade básica completa, apresentada no Gráfico 2, é possível perceber a elevação do nível de escolaridade dos trabalhadores.

A **Tabela 3** e o **Gráfico 3** apresentam os dados referentes à evolução dos trabalhadores em nível de pós-graduação.

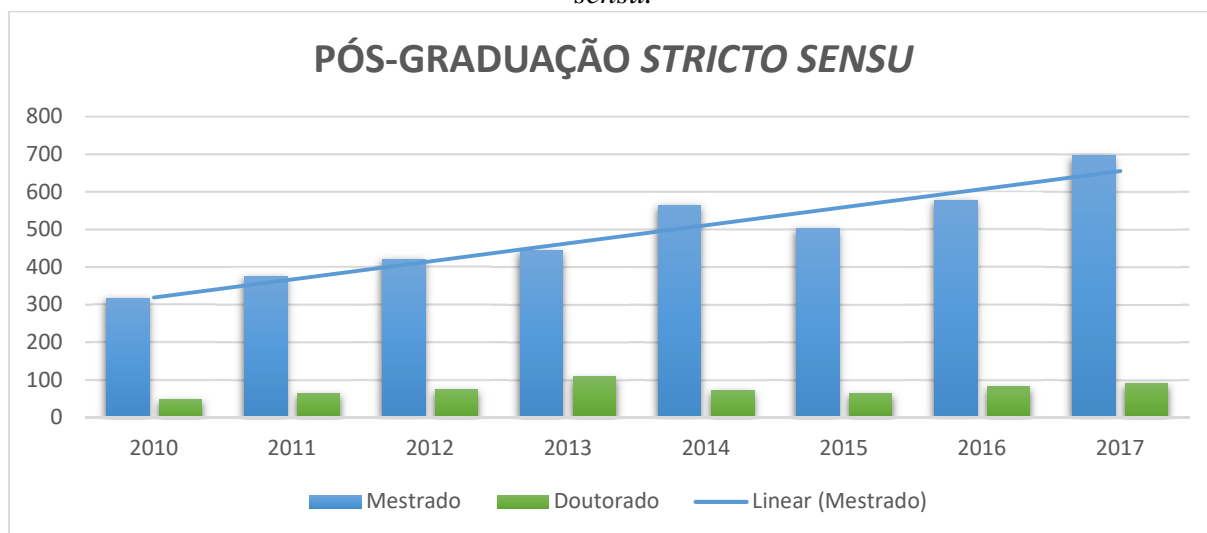
Tabela 3 – Distribuição de frequências do nível de escolaridade dos trabalhadores da Indústria do Estado de Santa Catarina

ANO	Mestrado		Doutorado	
	Trabalhadores	%	Trabalhadores	%
2010	317	0,04%	48	0,01%
2011	375	0,05%	65	0,01%
2012	420	0,05%	75	0,01%
2013	445	0,05%	108	0,01%

2014	565	0,07%	73	0,01%
2015	503	0,07%	65	0,01%
2016	577	0,08%	82	0,01%
2017	696	0,09%	91	0,01%

FONTE: Adaptado da RAIS, 2010 a 2017.

Gráfico 3 – Representatividade dos trabalhadores da indústria com pós-graduação *stricto sensu*.



FONTE: Adaptado da RAIS, 2010 a 2017.

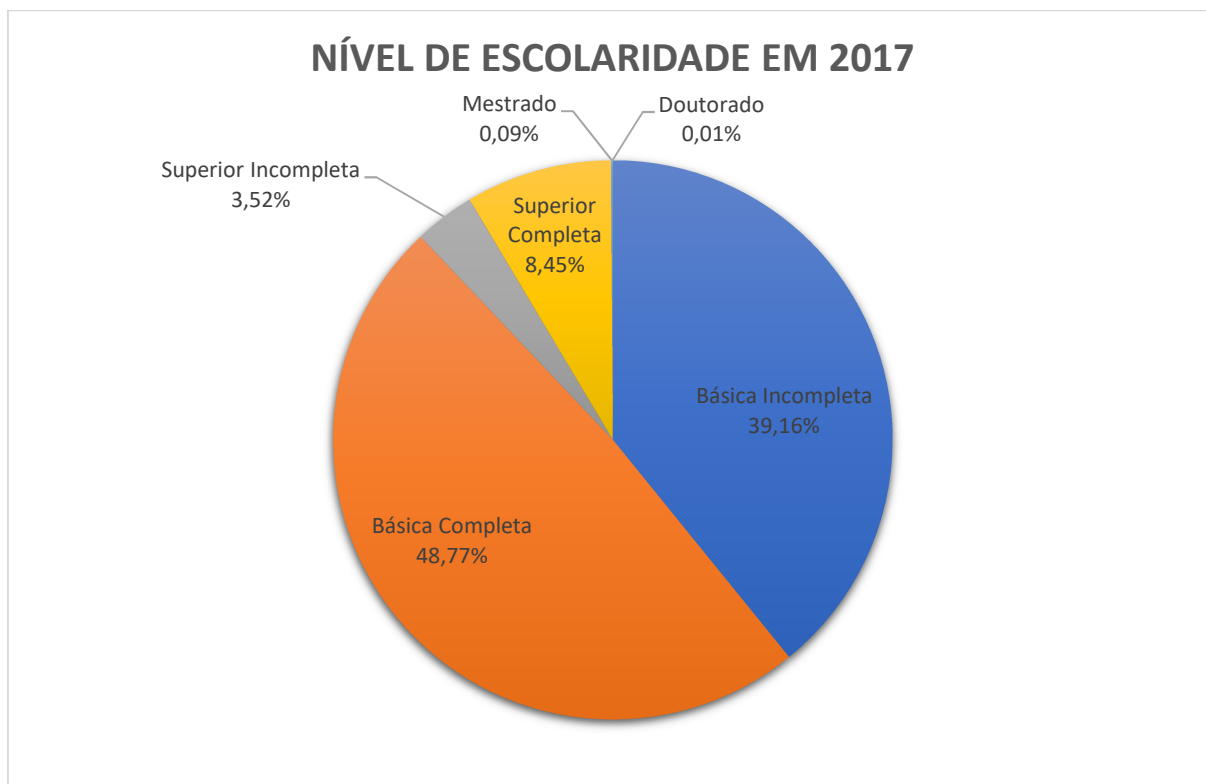
Observa-se, pelo quadro de frequências, que a minoria dos trabalhadores da indústria possui pós-graduação. São percentagens muito tímidas perante as vistas anteriormente, contudo, também é possível verificar que a quantidade de pessoas contratadas com estas qualificações aumentou consideravelmente de 2010 para 2017.

Em 2010, apenas 317 (trezentos e dezessete) ou 0,04% (zero vírgula zero quatro por cento) dos trabalhadores da indústria possuíam nível de mestrado, já em 2017, o setor passou a contar com o dobro de colaboradores com esta qualificação 696 (seiscentos e noventa e seis) ou 0,09% (zero vírgula zero nove por cento) de sua força de trabalho.

Para o nível de doutorado, nota-se uma percentagem muito ínfima perto dos demais níveis de escolaridade, e que esta não se alterou durante os anos estudados. Entretanto, vale ressaltar que a quantidade de colaboradores com doutorado passou de um total de 48 (quarenta e oito) para 91 (noventa e um), quase dobrando sua totalidade até 2017.

Por fim, com o caráter da verificação da relevância da rede, dos objetivos que pretende atingir e evidenciar o desafio que o Movimento Santa Catarina pela Educação ainda tem pela frente, incluiu-se o **Gráfico 4**, com a visão do nível de escolaridade em 2017.

Gráfico 4 – Representatividade do nível de escolaridade dos trabalhadores da indústria em 2017.



FONTE: Adaptado da RAIS, 2017.

Entrementes, constata-se que após sete anos de atividades do Movimento, a maioria dos trabalhadores da indústria completou o nível básico até 2017, ultrapassando a porção dos trabalhadores que não completaram o ensino médio (até 2014, a maior parte dos contratados do setor).

Apesar de não ser possível apontar que foram exclusivamente as ações da rede geraram essa melhoria no nível de escolaridade, vale ressaltar que, desde a sua criação, o Movimento busca incentivar os trabalhadores do estado a ingressarem em vagas gratuitas oferecidas na modalidade EJA (Educação para Jovens e Adultos) pelo Serviço Social da Indústria Sesi/SC, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial SENAI/SC e nos demais cursos oferecidos, sejam pelos parceiros do Sistema “S” como por todas as instituições envolvidas. A pesquisa demonstra que a procura aumentou e, por ciência dos envolvidos no projeto, verificou-se que as vagas da gratuidade nessas instituições têm sido preenchidas em sua totalidade nos últimos anos.

Assim, a aferição dos dados permitiu que os desafios da atuação da rede apontados pelos membros do MSCPE: (1) a ausência de meios para mensurar a efetiva contribuição do

movimento no indicador da escolaridade básica para contribuição da promoção da rede; (2) a evidenciação da necessidade de sensibilizar os empresários sobre a importância e o impacto da educação na produtividade; (3) a indispensabilidade do trabalho da rede de motivar os trabalhadores, sem escolaridade básica, a retomar os estudos, tendo como argumentação principal que a educação dá oportunidade de crescimento profissional ao trabalhador, bem como tende a melhorar sua qualidade e expectativa de vida.

Com base no estudo realizado, algumas conclusões podem ser estabelecidas no que tange à atuação do Movimento Santa Catarina pela Educação e aos impactos gerados no nível de escolaridade dos trabalhadores das indústrias catarinenses. Em primeiro lugar, pode-se observar que entre os anos de 2012 e 2017, período de atuação do Movimento, o nível de formação dos trabalhadores da indústria aumentou significativamente, especialmente aqueles com formação básica completa, objetivo prioritário do programa.

Ademais, além de reconhecer os benefícios já gerados pelas ações propostas, o programa está trabalhando em uma proposta chamada Ecossistemas da EJA (Educação para Jovens e Adultos). Ampliando a visão para todos os trabalhadores formais de todos os setores econômicos do Estado de Santa Catarina, a rede observou que mais de 630 mil (seiscentos e trinta mil) trabalhadores não possuem escolaridade básica completa.

Atualmente, a rede vem buscando articular com as instituições públicas e privadas a ampliação da oferta de vagas de EJA, pautada nos pressupostos da agenda internacional do encontro intergovernamental promovido pela UNESCO e na Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável. As articulações envolvem outras formas de financiamento por intermédio do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, além da Valorização dos Profissionais da Educação, dentre outras ações que farão parte do Projeto Ecossistemas da EJA.

Assim, o Movimento Santa Catarina pela Educação demonstra estar desempenhando seu papel de mobilizar, articular e influenciar os setores econômicos e o poder público do estado para, em rede, promoverem a avanço da educação no que diz respeito à escolaridade, à qualificação profissional e à qualidade do ensino.

5 PROPOSTA DE AVALIAÇÃO

No tocante ao tema do objetivo principal deste trabalho, a elaboração de uma Proposta de Avaliação da atuação da rede Movimento Santa Catarina pela Educação, destaca-se, tal qual evidenciam Rocha e Quintiere (2013, p. 60):

A avaliação de políticas públicas, por sua vez, pode ser entendida como a mensuração do grau de eficiência, eficácia e efetividade de políticas, programas e projetos públicos, mediante a comparação dos resultados e do desempenho obtidos com um padrão ideal ou almejado. E esse padrão é, na maioria das vezes, o próprio objetivo que motivou a adoção ou elaboração da política, programa ou projeto em análise.

Esta perspectiva de Rocha e Quintiere (2013) elucida que as avaliações permitem que se conheça o que está sendo feito, porque e como está sendo realizado, além de quais resultados são esperados, dentre outros aspectos. As conclusões das avaliações poderão ampliar o conhecimento da sociedade com relação às atividades públicas desempenhadas e propiciar o aumento da eficiência na alocação dos recursos, maior eficácia no uso de tais recursos e, como resultado, necessidade ainda mais reduzida de recursos para atender a um maior número de demandas sociais.

Neste segmento, Heidemann e Salm (2014, p. 322) corroboram que:

A avaliação precisa ser vista como um sistema produtor de informações, que alimente o processo cíclico da formulação de políticas;

(...)

reconheçam-se, em geral três tipos de estudos: a avaliação de processo (também chamada avaliação formativa), a avaliação de resultado (também denominada avaliação de impacto ou avaliação somativa) e a monitoração (...).

Estes autores postulam que:

(...) avaliações de processos também devem ser parte regular do sistema de avaliação. Elas são definidas aqui como avaliações que envolvem comparações dentro do programa, ou outras análises semelhantes, que se valem de dados do próprio programa. Esses estudos têm muitas vezes por objetivo aumentar a eficácia ou reduzir custos, ou ambos. No mínimo, o sistema de avaliação deve incluir a coleta de diversas medidas básicas de desempenho, que possam ser usadas regularmente para comparar a eficácia de diferentes tipos de atividades programáticas, diferentes estratégias, diferentes assistências a casos ou a prestações de serviços, diferentes contratantes e diferentes tipos de clientes. Por meio do processo contínuo de comparar estratégias alternativas e testar diferentes modos de prestar serviços, a repartição será capaz de manter ou aumentar a produtividade. (HEIDEMANN; SALM, 2014, p. 329)

Desta maneira, observa-se que o objetivo principal da auditoria de gestão na modalidade de resultados é examinar a efetividade da atuação do auditado, sobretudo quando se trata de uma auditoria de programa ou política pública (ROCHA; QUINTIERE, 2013).

Sobre os aspectos a serem examinados na auditoria de resultados Rocha e Quintiere (2013, p. 83) preconizam:

(...) numa auditoria de resultados, podemos destacar, entre outros, a análise da concepção lógica do projeto ou programa que deu origem à atuação do auditado; a adequação, relevância e consistência dos objetivos com as necessidades e demandas identificadas; os efeitos e impactos gerados; a qualidade e quantidade desses efeitos, etc.

Assim, pela justificativa previamente apresentada nos parágrafos anteriores deste capítulo, baseando-se nas características da rede apresentadas no Item 4.1 e nas Diretrizes do Movimento **Figura 1**, à luz do referencial teórico do Item 2.3 (especialmente com apoio do método de Quadro Lógico) e tendo como base o **Quadro 4** – Síntese das etapas para implementação de avaliações, elaborou-se a proposta de avaliação para verificação da atuação do Movimento Santa Catarina pela Educação. Ela é apresentada/descrita na continuação:

Para aplicação ao programa, a Avaliação ex-post de Resultados será definida como constituída por resultados imediatos, resultados de médio prazo e resultados de longo prazo. Para determinar as estratégias básicas da avaliação foram considerados, principalmente:

- as características do projeto (área temática, abrangência geográfica, estágio de realização);
- os objetivos que busca alcançar;
- as estratégias utilizadas para alcançar os objetivos;
- o espaço geográfico a ser coberto pela avaliação; e
- o período necessário para realizá-la.

A análise dos materiais do projeto serviu de base para a construção de um quadro lógico, apresentado no final deste capítulo, essa etapa é fundamental pois irá fundamentar todas as ações da avaliação. De acordo com Simone Coelho (p. 58, 2016):

O quadro lógico é fundamental para uma boa avaliação. A partir dele, você discute o que se quer avaliar e, portanto, ajusta expectativas. Ele cria um alinhamento sobre quais aspectos do projeto serão avaliados, e assim evita que no fim do processo exista uma insatisfação.

Para isso, é fundamental que o quadro construído seja de fato um espelho do projeto, para que a avaliação responda às suas necessidades. Assim, pretende-se uma descrição estruturada do projeto na primeira etapa do quadro lógico a partir da retomada dos seguintes aspectos:

- objetivos: relação ao objetivo maior do projeto e àqueles mais específicos, que devem ser suficientes para garantir o cumprimento do objetivo maior. No caso do MSCPE o objetivo maior é a Melhoria do nível de escolaridade dos trabalhadores de Santa Catarina;
- metas e resultados: a meta deve ser um parâmetro numérico que o projeto deseja alcançar e com o qual será comparado para atestar seu avanço. Já os resultados esperados se referem a um estado ou situação a ser alcançada, geralmente inatingível. Assim utilizando as diretrizes do MSCPE, o lá se denomina de Foco de Atuação, será o balizador das metas e resultados pretendidos no quadro lógico, portanto com duas frentes: (1) Todo trabalhador com Educação Básica Completa e (2) Todo trabalhador com Educação Profissional compatível com a função; e
- estratégias: são a maneira prática pela qual o projeto irá realizar seus objetivos. Estas estratégias foram *linkadas* com as Temáticas Prioritárias definidas pelo MSCPE: (1) Engajamento dos setores produtivos com a elevação da escolaridade, qualificação profissional e formação continuada dos trabalhadores; (2) Reconhecimento e disseminação de boas práticas educacionais protagonizadas pelas empresas e entidades do Sistema S; (3) Difusão da Educação Tecnológica com ênfase no desenvolvimento das competências requeridas pelo mundo do trabalho; (4) Construção do ecossistema da Educação de Jovens e Adultos com ênfase na sua oferta integrada com a Educação Profissional na EJA; e (5) Engajamento dos jovens com o Ensino Médio integrado à Educação Profissional.

Observa-se na conjuntura do Quadro 5 – Proposta de Quadro Lógico de Avaliação para o MSCPE (p.) que estes três aspectos estão intimamente conectados, não apenas para dar sentido à ação, mas também para assegurar que existem chances efetivas de alcançar o que se deseja, isto é, que as estratégias traçadas de fato levem aos resultados esperados.

Na continuação da elaboração do quadro lógico, são definidos os objetivos da avaliação, que visam determinar o que processo avaliativo investigará. Para tal, são consideradas as

estratégias do projeto, de maneira a identificar tanto se elas estão sendo realizadas da forma prevista quanto as representações dos envolvidos a seu respeito. Nesta etapa definiram-se as linhas condutivas da avaliação, motivo pelo qual é fundamental o especial critério e alinhamento com as etapas anteriores.

Cada estratégia do quadro conta com no mínimo uma avaliação foi definida – algumas estratégias possuem mais de uma avaliação. A escolha dos objetivos da avaliação foi realizada com base nos autores estudados e os tipos de indicadores mais utilizados em avaliações de programas do setor educacional, conforme abaixo:

OBJETIVO DO PROJETO	METAS/ RESULTADOS	ESTRATÉGIAS	OBJETIVO DA AVALIAÇÃO
Melhoria do nível de escolaridade dos trabalhadores de SC	Todo trabalhador com Educação Básica Completa	Engajamento dos setores produtivos com a elevação da escolaridade, qualificação profissional e formação continuada dos trabalhadores	Avaliar abrangência e verificar o crescimento do movimento
			Verificar o nível de escolaridade dos trabalhadores dos diferentes setores
			Verificar a qualificação da mão de obra em SC
	Todo trabalhador com Educação Profissional compatível com a função	Reconhecimento e disseminação de boas práticas educacionais protagonizadas pelas empresas e entidades do Sistema S	Verificar o crescimento da atuação da rede e insentivar novos participantes
		Difusão da Educação Tecnológica com ênfase no desenvolvimento das competências requeridas pelo mundo do trabalho	Analisar a oferta da Educação Tecnológica no estado
		Construção do ecossistema da Educação de Jovens e Adultos com ênfase na sua oferta integrada com a Educação Profissional na EJA	Analisar a oferta e abrangência do Ecossistema EJA
		Engajamento dos jovens com o Ensino Médio integrado à Educação Profissional	Avaliar abrangência e verificar o crescimento do movimento

Dos objetivos a serem avaliados, definiram os indicadores, que são unidade de mensuração que permitem verificar em que medida os objetivos, metas e resultados esperados estão sendo alcançados. De acordo com Paulo de Marino Jannuzzi (p. ____ 2005):

Os Indicadores Sociais podem ser classificados segundo as diversas aplicações a que se destinam. A classificação mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem. Há, assim, os indicadores de saúde (percentual de crianças nascidas com peso adequado, por ex.), os indicadores educacionais (escolaridade média da população de quinze anos ou mais, por ex.), os indicadores de mercado de trabalho (rendimento médio real do trabalho, etc), os indicadores demográficos (taxa de mortalidade, etc), os indicadores habitacionais (densidade de moradores por domicílio, etc), os indicadores de segurança pública e justiça (roubos a mão armada por cem mil habitantes, etc), os indicadores de infraestrutura urbana (percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, etc), os indicadores de renda e desigualdade (nível de pobreza, etc). Há classificações temáticas ainda mais agregadas, usadas na denominação dos Sistemas de Indicadores Sociais, como os Indicadores Socioeconômicos, de Condições de Vida, de Qualidade de Vida, Desenvolvimento Humano ou Indicadores Ambientais.

No campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse pragmático. Os indicadores traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Estes indicadores podem ser do tipo:

- diretos: quando há uma relação lógica com o alcance de um objetivo específico; ou
- indiretos: quando sua relação com os objetivos, metas ou resultados é de caráter probabilístico, o que reque um número maior de indicadores para que sua medição seja mais adequada.

Os indicadores foram definidos com base nas características observadas na literatura estudada, como objetividade, confiabilidade, relevância e especificidade, além de serem tecnicamente viáveis de serem verificados na realidade do MSCPE e a um custo razoável. Destarte, os indicadores a serem utilizados:

1. Avaliar abrangência e verificar o crescimento do movimento: Número de empresas signatárias do movimento;
2. Verificar o nível de escolaridade dos trabalhadores dos diferentes setores: Níveis de escolaridade dos trabalhadores do Estado;
3. Verificar a qualificação da mão de obra em SC: Compatibilidade entre educação profissional e função dos trabalhadores;
4. Verificar o crescimento da atuação da rede e incentivar novos participantes: Número de Prêmios e participantes e Número de Publicações;

5. Analisar a oferta da Educação Tecnológica no estado: Número de cursos ofertados pelas entidades participantes, Número de trabalhadores-alunos inscritos e que concluíram os cursos;
6. Analisar a oferta e abrangência do Ecosistema EJA: Número de ofertantes de EJA em SC e Número de Entidades ofertantes de EJA no MSCPE;
7. Avaliar abrangência e verificar o crescimento do movimento: Números de jovens nos programas integrados e Número de jovens participantes das câmaras do MSCPE.

Na construção dos indicadores supracitados levou-se em consideração também o alinhamento fundamental com as etapas anteriores, pois implica diretamente na priorização dos aspectos a serem observados em cada etapa avaliativa.

A partir da determinação dos indicadores, define-se de que modo tais informações serão coletadas – questionários, provas, entrevistas, grupos focais, roteiros de observação, etc. – e quais públicos serão mais adequados para fornecê-las. De tal modo, apresentam-se os instrumentos e atores informantes para cada indicador escolhido anteriormente:

1. Número de empresas signatárias do movimento – Instrumento: Relatório anual das empresas e instituições signatárias – Ator informante: Coordenação do MSCPE;
2. Níveis de escolaridade – Instrumento: RAIS Anual – Ator informante: Ministério do Trabalho e Emprego;
3. Compatibilidade entre educação profissional e função dos trabalhadores – Instrumento: Grupo focal/Questionário – Ator informante: Empregadores, RHs das empresas Signatárias;
4. Número de Prêmios e participantes – Instrumento: Prêmio Santa Catarina pela Educação – Ator informante: Coordenação do MSCPE;
5. Número de Publicações – Instrumento: Relatório anual MSCPE – Ator informante: Coordenação do MSCPE;
6. Número de cursos ofertados pelas entidades participantes – Instrumento: Questionário – Ator informante: Entidades do MSCPE;
7. Número de trabalhadores-alunos inscritos e que concluíram os cursos – Instrumento: Relatório de matrículas e concluintes das instituições participantes – Ator informante: Entidades do MSCPE;
8. Número de ofertantes de EJA em SC – Instrumento: Relatório anual – Ator informante: Coordenação do MSCPE;

9. Número de Entidades ofertantes de EJA no MSCPE – Instrumento: Relatório anual – Ator informante: Coordenação do MSCPE;
10. Números de jovens nos programas integrados – Instrumento: Questionário – Ator informante: Entidades do MSCPE;
11. Número de jovens participantes das câmaras do MSCPE – Instrumento: Relatório anual – Ator informante: Coordenação do MSCPE.

Não obstante, é preciso planejar também a etapa coleta de dados ou “pesquisa de campo”, para que o planejamento anteveja o maior número possível de imprevistos para minimizar a chance de sua ocorrência durante sua execução. Neste aspecto Coelho (2016, p. 76) enfatiza que “quando o pesquisador vai a campo e conversa com as pessoas, explica a importância da avaliação, ele pode contar, olho no olho com a colaboração delas. As coletas feitas pela internet não têm a mesma força para essa adesão.”, aqui relacionamos este cuidado, principalmente, na hora de engajar as entidades participantes do MSCPE para coletar e encaminhar periodicamente os dados a fim de auferir os resultados.

O envolvimento das entidades e atores para o sucesso da coleta de dados será um desafio para o movimento pela capilaridade e abrangência do programa, entretanto, ao mesmo tempo, esta peculiaridade é sua grande força e diferenciação, pois a experiência da pesquisa irá agregar conhecimento de causa a observação dos resultados.

Na sequência, apresenta-se o quadro lógico elaborado com o objetivo de fornecer uma descrição estruturada do projeto e orientar o processo avaliativo do Movimento Santa Catarina pela Educação.

Quadro 5 – Proposta de Quadro Lógico de Avaliação para o MSCPE

OBJETIVO DO PROJETO	METAS/ RESULTADOS	ESTRATÉGIAS	OBJETIVO DA AVALIAÇÃO	INDICADORES	TIPO DE INSTRUMENTO	ATORES INFORMANTES
Melhoria do nível de escolaridade dos trabalhadores e SC	Todo trabalhador com Educação Básica Completa	Engajamento dos setores produtivos com a elevação da escolaridade, qualificação profissional e formação continuada dos trabalhadores	Avaliar abrangência e verificar o crescimento do movimento	Número de empresas signatárias do movimento	Relatório com as anual de empresa e instituições	Coordenação do MSCPE
			Verificar o nível de escolaridade dos trabalhadores dos diferentes setores	Níveis de escolaridade	RAIS Anual	Ministério do Trabalho e Emprego
			Verificar a qualificação da mão de obra em SC	Compatibilidade entre educação profissional e função dos trabalhadores	Grupo focal Questionário	Empregadores, RHs das empresas Signatárias
		Reconhecimento e disseminação de boas práticas educacionais protagonizadas pelas empresas e entidades do Sistema S	Verificar o crescimento da atuação da rede e insentivar novos participantes	Número de Prêmios e participantes	Prêmio Santa Catarina pela Educação	Coordenação do MSCPE
				Número de Publicações	Relatório	Coordenação do MSCPE
		Difusão da Educação Tecnológica com ênfase no desenvolvimento das competências requeridas pelo mundo do trabalho	Analisar a oferta da Educação Tecnológica no estado	Número de cursos ofertados pelas entidades participantes	Questionário	Entidades do MSCPE
				Número de trabalhadores-alunos inscritos e que concluíram os cursos	Relatório de matrículas e concluintes das instituições participantes	Entidades do MSCPE
	Todo trabalhador com Educação Profissional compatível com a função	Construção do ecossistema da Educação de Jovens e Adultos com ênfase na sua oferta integrada com a Educação Profissional na EJA	Analisar a oferta e abrangência do Ecossistema EJA	Número de ofertantes de EJA em SC	Relatório	Coordenação do MSCPE
				Número de Entidades ofertantes de EJA no MSCPE	Relatório	Coordenação do MSCPE
		Engajamento dos jovens com o Ensino Médio integrado à Educação Profissional	Avaliar abrangência e verificar o crescimento do movimento	Números de jovens nos programas integrados	Matrículas e Concluintes das instituições participantes	Entidades do MSCPE
				Número de jovens participantes das câmaras do MSCPE	Relatório	Coordenação do MSCPE

FONTE: Elaborado pela autora, 2019, com base em Cohen e Coelho (2016).

A proposta de avaliação para a atuação do Movimento Santa Catarina pela Educação apresentada pelo Quadro Lógico acima tem objetivos ambiciosos, o primeiro e maior deles é indagar se houve alterações na situação-problema após a intervenção, para responder essa questão o processamento correto dos dados levantados, com rigor técnico e organização é essencial.

Para auferir os resultados é preciso identificar e realizar os tratamentos estatísticos mais apropriados para cada indicador, pois não basta conhecer os dados é necessário interpretar para reconhecer se os dados fazem sentido para aquela realidade.

Como última etapa do processo avaliativo, é de suma importância reunir os dados e informações coletadas, já processados e organizados, em um relatório de avaliação para apresentação dos resultados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi propor uma metodologia de avaliação dos resultados da atuação do Movimento Santa Catarina pela Educação. Foram analisadas as características e a atuação do Movimento, além de fazer uma contextualização do nível de educação dos trabalhadores da indústria catarinense.

Neste sentido, estabeleceu-se um esboço acerca das características da organização, querendo, com isto, conhecer seu arranjo funcional. Partindo do pressuposto de que o objetivo principal da rede é melhorar a escolaridade e qualificação profissional dos trabalhadores catarinenses, foi realizada a coleta de dados através da RAIS do período de 2010 a 2017, já que estes são os disponíveis integralmente até o momento.

Algumas conclusões podem ser estabelecidas no que tange a atuação do Movimento Santa Catarina pela Educação e os impactos gerados no nível de escolaridade dos trabalhadores das indústrias catarinenses. Em primeiro lugar, pode-se observar que entre os anos de 2012 e 2017, período de atuação do Movimento, o nível de formação dos trabalhadores da indústria aumentou significativamente, especialmente aqueles com formação básica completa, objetivo prioritário do programa.

Em segundo lugar, observa-se que o formato em que o movimento se apresenta – de cooperação público-privada – permite maior participação dos principais atores envolvidos, especialmente do cidadão. A governança pública em rede se dá através deste movimento na medida em que diz respeito a uma nova forma de governar, em formato de redes cooperativas e horizontais.

Tal formato amplia a democratização do debate em torno de diferentes temas, problemas, demandas da sociedade, como é o caso da educação. A governança em rede permite o planejamento e ações de forma articulada, abrindo-se espaço para discussão de alternativas de ação. O Movimento Santa Catarina pela Educação prioriza a interlocução entre iniciativa privada, Estado e cidadãos, de forma que todos os atores sejam ouvidos e às decisões sejam tomadas com base nos reais interesses públicos.

Assim, o Movimento Santa Catarina pela Educação demonstra estar desempenhando seu papel de mobilizar, articular e influenciar os setores econômicos e o poder público do estado para, em rede, promoverem a avanço da educação no que diz respeito à escolaridade, à qualificação profissional e à qualidade do ensino.

Não obstante, para alcançar o objetivo principal desta pesquisa, foi realizada uma revisão bibliográfica de metodologias de avaliação a fim de encontrar uma ou alguns tipos que pudessem ser aplicadas sozinhas ou em conjunto à realidade do MSCPE.

Esta revisão converteu-se na elaboração do Quadro 4 – Síntese das etapas para implementação de avaliações, e constatou-se que o processo do planejamento compreende todos os aspectos da concepção, da análise, da criação de ideias e propostas e, principalmente, da definição do lugar ao qual se pretende chegar: os objetivos.

Ainda, foi evidenciado que poucos instrumentos de gerenciamento/avaliação se preocupam tanto com a operacionalização dos objetivos, quanto o Quadro Lógico, o que justificou a escolha do mesmo para a elaboração da proposta. Essa operacionalização não diz respeito apenas à busca de formulações mais precisas possíveis, mas também à utilização de indicadores que tornam as visões mensuráveis.

Portanto, com base nas características e diretrizes da rede correlacionadas ao Quadro 4, foi possível elaborar uma metodologia de avaliação para a atuação da rede apresentada no Quadro 5 – Proposta de Quadro Lógico de Avaliação para o MSCPE.

Vale ressaltar que o Movimento já possui um programa bem desenhado, com definições claras e objetivos plausíveis, que não foram contestados nesta pesquisa, desta forma a proposta somente os utilizou para identificar quais indicadores seriam mais relevantes para demonstrar o desempenho da atuação desta rede.

A proposta do QL apresentado torna-se bastante valiosa para a implementação da avaliação, poderá funcionar como mapa geral do projeto, e também facilitador do controle, com ele constrói-se uma base para um sistema de informações gerenciais e para o monitoramento e a avaliação. E para garantir o sucesso da implementação é fundamental o comprometimento dos gestores do programa com o QL proposto.

Por fim, o trabalho conseguiu conectar a teoria na aplicação prática da rede cooperação estudada, oportunizando novos estudos na área de avaliação de projetos sociais para construção de estudos comparativos. Quanto ao tema estudado, há um grande potencial para estudos em redes de cooperação com características semelhantes ou com foco de atuação na educação para o trabalho.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

AGUILLAR, M.J. e ANDER-EGG, E. (1994), Avaliação de serviços e programas sociais. Petrópolis, RJ: Vozes.

AGRANOFF, R. Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. Public Administration Review(Special Issue), 56-65. 2016

AMATO NETO, João. Reestruturação Industrial, Terceirização e Redes de Subcontratação. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, n.2, p.33-42. Março/Abril, 1995.

_____. Redes de Cooperação Produtiva e Clusters Regionais. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

APPEL, W. BEHR, R. Towards the theory of Virtual Organizations: A description of their formation and figure. VoNET Newsletter, v.3, n.3. p.15-36. jun. 1998. Disponível em: Acesso em: 14 jan. 2019.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

Bickman, L. Using Program Theory in Evaluation. New Direcions for Program Evaluaion, n 33 – 1987; Chen, H The-ory Driven Evaluations, Sage – 1990; Rossi, P.; Lipsey, M e Freeman, H – Evaluation, a Systematic Approach , Sage - 2004

BIZERRA, A. L., ALVES, F. J., & RIBEIRO, C. M. Governança Pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. ENAPG. 2012

BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public service. Public Administration Review. p. 846-860. 2007

BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production, the third sector and the delivery of public services: an introduction. Public Management Review, v. 8, n. 4, p. 493-501, 2006.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição Federal 1988

BRASIL. LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>.

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 6, DE 20 DE OUTUBRO DE 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6886-rceb006-10&Itemid=30192>.

BRUGUÉ, Quim; VALLÈS, Josep Maria. La construcción sociopolítica de las regiones en la provincia de Córdoba. In: GRAGLIA, Emilio et al. Políticas municipales para el desarrollo

local y regional. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba, 2008, p. 133-176. Disponível em: < <http://www.kas.de/wf/doc/12571-1442-1-30.pdf>>.

BRUGUÉ, Quim; VALLÈS, Josep Maria. New-style councils, new-style councillors: from local government to local governance. *Governance*, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Repensando o papel da universidade. *RAE*, v. 44, n. 2, 2004.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e Governança das Políticas Públicas. *RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 1, 2013.

CAVALCANTE, Ricardo B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, Marta M. M. K. ANÁLISE DE CONTEÚDO: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. *Revista Inf. & Soc.:Est.*, João Pessoa, v.24, n.1, p. 13-18, 2014.

CHEIBUB FIGUEIREDO, A. e FIGUEIREDO, M. (1986), “Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica”. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 1, n.3, set/dez., p. 107-127.

CHEN, H. T. *Theory driven evaluations*. Newbury Park: Sage, 1990.

COELHO, S. C. T. *Metodologias de avaliação de projetos sociais*. São Paulo: Cortez, 2016.

COHEN, E. e FRANCO, R. (1993), *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes.

COSTA, F. L. e CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *RAP*, Rio de Janeiro: 969-92, Set/Out 2003.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impactos. *RSP*, ano 49, n. 2, Abr/Jun 1998.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. Tradução: Francisco Gabriel Heidemann. São Paulo: Cenage Learning, 2012.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em Diálogo (RAD)*. v. 7, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/viewArticle/671>>.

EBAP/FGV. (1992), “Projeto: avaliação de programas públicos” (Síntese do documento produzido pelo General Accounting Office - GAO/PMED, 10.1.2, march 1992. “The Evaluation Synthesis”, RJ: Brasil).

GAVENTA, John. Towards participatory local governance: Six propositions for discussion. *Currents*, v. 28, p. 29-35, 2002.

GODFREY, M. (1987), “Monitoring the utilization of educated manpower”, in *Monitoring Labour Markets*, International Labour Organization.

FERREIRA, H., CASSIOLATO, M. e GONZALEZ, R. *Nota Técnica do IPEA. Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico*. Brasília, 2007.

KISSLER, L., & HEIDEMANN, F. G. (Maio/Junho de 2006). Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? RAP.

LARSEN, K.R.T. Virtual Organization as an Interorganizational Concept: Ties to Previous Research. VoNET Newsletter, v.3, n.1. p.19-35. Mar. 1999. Disponível em :<<http://www.virtual-organization.net>> Acesso em: 14 jan. 2019

McLaughlin, J. e Jordan, G. Using Logic Models: Handbook for Program Evaluation, Wholley, J 2004

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete educação básica. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/educacao-basica/>>. Acesso em: 26 de nov. 2017.

MELO, M.A.C. de. MELO, L.C.P. de. Os agentes reticuladores no Planejamento de Ciência e Tecnologia: Um Estudo de Caso. Anais do X Pacto/FEA/USP. São Paulo. 1985.

MILAGRES, R. M., REZENDE, O., & GONÇALVES, C. A. Modelo Integrado para Análise da Governança em Redes Colaborativas Público-Privadas. ENAPG. 2012

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Safári de estratégia. Um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MORIN, Edgar. A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. Terra-pátria. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MSCPE. Movimento Santa Catarina Pela Educação. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Revista Lua Nova. São Paulo, n. 44, 1998. p. 27-54.

OLAVE, Maria Helena León. AMATO NETO, João. Redes de Cooperação Produtiva: Uma Estratégia de Competitividade e sobrevivência para pequenas e médias empresas. GESTÃO & PRODUÇÃO, v.8, n.3, p.289-303, dezembro, 2001.

ONU, Grupo do CAC. (1984), Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural. Roma: FAO.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. World Development, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.

PAGANI, Camila. Articulação de saberes e produção de conhecimento na cidade: o papel da universidade na Rede Nossa São Paulo e na Red Ciudadana Nuestra Cordoba. Dissertação de Mestrado. ESAG-UDESC. 2015.

PASCUAL ESTEVE, Josep Maria. Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades. Tradução: João Carlos Vitor Garcia. Belo Horizonte: Editora UFJF, 2009. Disponível em: <<http://www.aeryc.org/correspondencia/JULIOL2009/Miolo%20ok.pdf>>.

POSAVAC, E.J. e CAREY, R.G. (1992), Program evaluation: methods and case studies. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 4ª ed.

RHODES, R.A.W. The new governance: governing without government. Journal of Political Studies. Published by Blackwell Publishers, Oxford, p. 652-667, 1996.

RIBEIRO, R. M., SALM, J. F., & MENEGASSO, M. E. Coprodução do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do PROERD em Santa Catarina. Revista Alcance, 14, 231-246. 2007.

ROSSI, P. e FREEMAN, H. (1989), Evaluación: un enfoque sistemático. Sage Publications Inc., caps. IV e V.

SULBRANDT, J. (1993), La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. CLAD.

UNICEF. Guide for monitoring and evaluation. New York: Unicef, 1990.

VIZEU, F. Da racionalidade instrumental à racionalidade comunicativa: o caso de uma instituição psiquiátrica. Organizações & Sociedade, 13, 163-184. 2006

VIZEU, F. Ação comunicativa e estudos organizacionais. Revista de Administração de Empresas, 45, 10-21. 2005

VIANA, A.L. (1996), “Abordagens metodológicas em políticas públicas”. RAP, v.3, n.2, mar/abr., p. 5-43.

W.K. Kellogg Foundation. Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action, 2004

7 APÊNDICES

7.1 APÊNDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS GESTORES DA REDE

Data: __/__/____.

Código de Identificação: E_____.

Cargo: _____.

- 1) A atuação e campanhas do MSPE tem influenciado nas ações do SESI e SENAI? Houveram mudanças e/ou melhorias implementadas desde a criação do movimento?
- 2) Considerando que, apesar do aumento do nível de escolaridade dos trabalhadores da indústria nos últimos anos, ainda verificamos que quase 300mil trabalhadores da indústria não concluíram a educação básica, qual o maior desafio das nossas instituições para atender esse público?
- 3) Qual sua percepção da interação/participação dos entes do sistema s, públicos e privados que atuam na rede?
- 4) Na sua opinião, quais são as principais ações do MSCPE?
- 5) Hoje o movimento utiliza metodologias de avaliação? Se não, quais impactos gostaria que essa prática de avaliação sistemática abrangesse?