



GESTÃO PÚBLICA E DIÁLOGO SOCIAL PARA A IGUALDADE DE GÊNERO E RAÇA: ELEMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA METODOLOGIA

Ana Claudia Farranha *

Resumo

Este texto é resultado de um relatório cujo objetivo foi sistematizar as principais lições aprendidas nos temas gênero e raça, a partir de dois projetos desenvolvidos pelo escritório da OIT, no Brasil: “*Programa de Fortalecimento Institucional para Igualdade de Gênero, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego – GRPE*” e o projeto “*Desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminar a Discriminação no Emprego e na Ocupação e Promover a Igualdade Racial no Brasil*”. O estudo procurou apresentar subsídios para a construção de uma metodologia de avaliação e monitoramento das variáveis gênero e raça nas políticas públicas, a partir da experiência de formação de gestores públicos nas temáticas de promoção de igualdade de gênero e raça.

Palavras-chaves: Gestão pública; Igualdade; Gênero; Raça; Programas de Formação; Metodologia; Avaliação.

1. INTRODUÇÃO

Este documento é a síntese do relatório de pesquisa que teve por finalidade sistematizar os principais resultados e lições aprendidas pelos projetos *Programa de Fortalecimento Institucional para Igualdade de Gênero, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego – GRPE*¹ e *Desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminar a Discriminação no Emprego e na Ocupação e Promover a Igualdade Racial no Brasil*², desenvolvidos pelo escritório da OIT no Brasil, no período de 2003-2006. Esta sistematização teve como objetivo identificar subsídios que permitam a construção de uma metodologia de avaliação e monitoramento das variáveis de gênero e raça nas políticas públicas e nos programas de formação e capacitação.

Dentro desta perspectiva, o texto se organiza sob as seguintes linhas de abordagem:

- a) apresentaremos as principais linhas de atuação dos dois projetos e os principais resultados;
- b) destacaremos aspectos dos processos de avaliação e monitoramento das políticas públicas e ressaltaremos as possibilidades que se desenharam para a avaliação e monitoramento das políticas públicas;
- c) e, por fim, assinalaremos aspectos de uma proposta de avaliação que se conecte com os mecanismos e instrumentos utilizados pelos projetos em questão.

2. A EXPERIÊNCIA DO GRPE E IGUALDADE RACIAL: UMA PERSPECTIVA DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO

Discutir aspectos relacionados com o trabalho da Organização Internacional

do Trabalho (OIT) e as questões que envolvem o tema “promoção de igualdade de gênero e raça” é compreender em que marco estão alicerçados os compromissos da OIT, que é um organismo internacional fundado em 1919 e cujo mandato refere-se à formulação de normas internacionais do trabalho, as quais têm por finalidade promover a justiça e a equidade social nas relações de trabalho.

A OIT é composta por representantes de governos nacionais (Estados-membros da Organização), representantes dos empregadores e dos trabalhadores. Anualmente, esses representantes se reúnem na sede do órgão, em Genebra, para discutir aspectos ligados ao mandato da OIT. Trata-se da Conferência Internacional do Trabalho. É normalmente nesse fórum que são produzidas as normas internacionais (Convenções), que são ratificadas pelos países-membros com objetivo de criar maior equilíbrio nas relações de capital e trabalho.

* Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Consultora da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e professora da Unieuro/DF.
E-mail: anclaud@uol.com.br.
Recebido para publicação em 24/01/2007.



Sob esta perspectiva, em 1998, a organização estabeleceu, através da Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, quatro aspectos que devem ser a base das relações de trabalho exercidas de maneira digna³. São eles:

- a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; (Convenção 87 e Convenção 98⁴);
- a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório (Convenção 29 e Convenção 105⁵);
- a abolição efetiva do trabalho infantil (Convenção 138 e Convenção 182)⁶;
- a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação (Convenção 100 e Convenção 111)⁷.

Partindo desse conjunto de princípios é que, no ano de 2003, a OIT/Brasil passou a desenvolver dois projetos de cooperação técnica: o GRPE⁸ e o projeto *Igualdade Racial*⁹.

De um ponto de vista mais específico, o GRPE¹⁰ atuou no sentido de promover a incorporação das dimensões de gênero e raça nas políticas de combate à pobreza e de geração de emprego, contribuindo, assim, para aumentar as oportunidades de inserção de mulheres e negros no mercado de trabalho, e me-

lhorando a qualidade de seus empregos e atividades produtivas. (OIT, 2006c)¹¹. As principais estratégias do programa foram:

- a) fortalecer as capacidades institucionais de gestores públicos responsáveis pela formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas de combate à pobreza e de geração de emprego;
- b) apoiar, por meio de assistência técnica, processos de formulação, aperfeiçoamento e avaliação de políticas e programas de combate à pobreza e de geração de emprego;
- c) desenvolver experiências pilotos;
- d) fortalecer as capacidades institucionais de outros atores sociais (sindicatos, associações de empregadores, organizações da sociedade civil);
- e) apoiar a criação e o fortalecimento de instâncias de diálogo social;
- f) desenvolver uma base de conhecimento sobre as inter-relações entre pobreza, emprego, gênero e raça (OIT, 2006c)¹².

Em termos de resultados alcançados, o GRPE realizou as seguintes atividades:

- a) atividades de planejamento, fortalecimento institucional, capacitação e formação. O projeto GRPE desenvolveu um grande número de capacitações com o objetivo de fortalecer organismos municipais e estaduais

voltados para implementação de políticas de igualdade racial, bem como a capacidade institucional dos gestores para transversalizar os temas gênero e raça nas políticas públicas federais. A principal ferramenta utilizada nessas capacitações foi o *Manual de Capacitação e Informação do Programa GRPE*¹³, que é composto de oito volumes.

Os principais eventos realizados neste sentido foram:

- 1ª Oficina Nacional de Capacitação e Planejamento do GRPE, realizada em fevereiro de 2004, cujo objetivo foi familiarizar os participantes com os conteúdos do *Manual de Capacita-*



o GRPE atuou no sentido de promover a incorporação das dimensões de gênero e raça nas políticas de combate à pobreza e de geração de emprego, contribuindo, assim, para aumentar as oportunidades de inserção de mulheres e negros no mercado de trabalho, e melhorando a qualidade de seus empregos e atividades produtivas.

ção e definir um plano de ação para o programa GRPE;

- reuniões temáticas: Essas reuniões constituíram-se em espaços de formação contínua, nas quais houve a oportunidade de apresentar os estudos produzidos no âmbito do projeto e pesquisas elaboradas por colaboradores e parceiros.
- b) atividades desenvolvidas com os Ministérios: Os principais Ministérios envolvidos foram: (i) o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), cujas atividades apoiadas pela OIT consistiram na capacitação dos gestores do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), na no diálogo de entidades da sociedade civil sobre o Trabalho Doméstico e no Plano Setorial de Qualificação (Trabalho Doméstico Cidadão – Planseq), apoio técnico à Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça, e apoio técnico às atividades realizadas no âmbito da Secretaria Executiva para Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação; (ii) a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que consistiu no fortalecimento institucional dessa Secretaria, e cujos resultados voltam-se para a capacitação de gestores públicos do âmbito federal e municipal; (iii) a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), cuja principal articulação tem sido o apoio técnico da OIT ao Programa Pró-Equidade; (iv) pelo Ministério do Desenvolvimento e do Combate à Fome (MDS), cujo resultado da parceria foi a participação ativa desse Ministério no Comitê de Coordenação do GRPE e na capacitação de gestores deste Ministério; (v) Ministério da Previdência Social, cujas atividades desenvolvidas voltaram-se também para a capacitação de gestores.
- c) atividades desenvolvidas com os atores sociais (sindicatos de trabalhadores e organizações de empregadores). Esse resultado envolveu desde experiências de capacitação até o apoio de

iniciativas e campanhas desenvolvidas por estes atores sociais.

- d) experiências de projetos pilotos. Esse resultado consistiu em desenvolver junto a alguns Municípios selecionados o processo de capacitação de gestores para transversalizar as dimensões de gênero e raça nas políticas públicas. Os municípios onde essas experiências foram desenvolvidas foram: (i) municípios do ABC paulista; (ii) São Paulo; (iii) e municípios do Vale do Jequitinhonha.
- e) desenvolvimento de uma base de conhecimentos e metodologias de formação. Os principais resultados alcançados neste item foram: a publicação, na versão em português¹⁴, do *Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego*¹⁵ e a realização de uma oficina de formação para formadores que irão trabalhar com conteúdo do Manual. Deve-se destacar também os estudos e publicações produzidos no âmbito do projeto.

O projeto Igualdade Racial, especificamente, procurou contribuir para o fortalecimento das políticas públicas voltadas para a eliminação da discriminação racial e de gênero no mercado de trabalho brasileiro e a redução das desigualdades socioeconômicas entre brancos e negros, com atenção especial à situação das mulheres negras. Neste sentido, as atividades deste projeto dirigiram-se para quatro eixos fundamentais:

- eixo 1: desenvolvimento de um marco normativo relativo à promoção da igualdade racial.
- eixo 2: formulação de uma estratégia nacional de promoção de ações afirmativas voltadas para o mercado de trabalho.
- eixo 3: fortalecimento dos Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação no Emprego e na Ocupação, no âmbito das DRT's.
- eixo 4: transversalização dos temas gênero e raça nas políticas públicas no âmbito do trabalho voltadas para igualdade racial e de gênero.

Partindo deste breve relato, a questão que será examinada a seguir é: como avaliar estas ações, programas e atividades, e em que medida um processo de educação, treinamento e capacitação, que incorpore as dimensões de gênero e raça, poder ser útil para avaliação e monitoramento das ações desenvolvidas nessa perspectiva.

3. ASPECTOS DA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNS DESAFIOS PARA PENSAR A INCORPORAÇÃO DAS DIMENSÕES DE GÊNERO E RAÇA

O objetivo deste item é desenvolver, em linhas gerais, aspectos que norteiam as práticas de avaliação nos programas de políticas públicas. Sendo assim, cabe



definir em que consiste o processo de avaliar. Tomando por referência as considerações de MINAYO (2005), a avaliação é “*um processo sistemático de fazer perguntas sobre o mérito e a relevância de um determinado assunto*”¹⁶. Do ponto de vista dos programas sociais, a autora afirma que este processo tem “*como sentido mais nobre, fortalecer o movimento de transformação da sociedade em prol da cidadania e dos direitos humanos*”¹⁷.

O argumento que a autora constrói identifica que esse processo envolve quatro dimensões, a saber:

1. utilidade: a avaliação é útil na medida em que proporciona uma redução das incertezas do processo;
2. viabilidade: uma avaliação é viável na medida que atende a aspectos políticos (de concepção e formulação da política/programa que está sendo analisado), práticos e de custo-benefício;
3. ética: uma avaliação é ética na medida que não fere os valores dos interessados;
4. precisa: os aspectos de precisão de uma avaliação são os métodos e técnicas empregados¹⁸.

Sendo assim, “*uma boa avaliação visa a reduzir incertezas, a melhorar a efetividade das ações e a propiciar a tomada de decisões relevantes*” (MINAYO, 2005)¹⁹. Nesse aspecto, são quatro, os objetivos nos quais uma avaliação de políticas públicas deve se pautar:

- a) oferecer respostas aos beneficiários, à sociedade e ao governo sobre o emprego dos recursos públicos;
- b) orientar os investidores sobre os frutos de sua aplicação;
- c) responder aos interesses das instituições, de seus gestores e de seus técnicos;
- d) melhorar adequação das atividades. (MINAYO, 2005)²⁰

Se este é o plano mais geral que se coloca o tema da avaliação, cabe identificar quais as perspectivas para as concepções,

métodos e técnicas empregados nos processos de avaliação vigentes no país.

No Brasil, o processo de avaliação de políticas públicas e programas sociais ainda é muito recente. A intensificação desse processo tem se dado por força de aspectos relacionados com a reforma do



*“uma boa avaliação
visa a reduzir
incertezas, a melhorar
a efetividade das ações
e a propiciar a
tomada de decisões
relevantes”*



Estado, a descentralização da atuação governamental, a qual tem ensejado uma maior focalização dos programas e políticas sociais e a articulação com as ONGs, que passaram, na década de 90, a ter um papel relevante na execução da política pública (MINAYO, 2005)²¹.

Mesmo com essa inovação na gestão pública, este parece ser um campo que ainda enseja um conjunto de discussões e possibilidades sobre quais as melhores práticas que se colocam nesse terreno. Com objetivo de identificar alguns procedimentos adotados pela administração pública (federal, estadual, municipal), passamos a enumerar, a seguir, alguns formatos metodológicos de avaliação de políticas públicas.

3.1. Formatos metodológicos

Discutir os formatos metodológicos e os tipos de avaliação e monitoramento de programas que vêm sendo usado muito recentemente pelo Poder Público é, antes de tudo, identificar que um processo de avaliação é fortemente marcado por um conteúdo ideológico. Qual o sentido desta afirmação? Afirmar o conteúdo ideológico da avaliação é identificar que as políticas que se pretende avaliar partem de visões de mundo e percepções diferenciadas na sua concepção.

Nesse sentido, procuramos interpretar o processo de avaliação não somente sob a sua perspectiva técnica, mas destacando também a sua perspectiva formativa (processo de aprendizagem), a qual permite aos interessados e atores envolvidos revalidar, reconceituar ou redesenhar suas escolhas na formulação de seus programas.

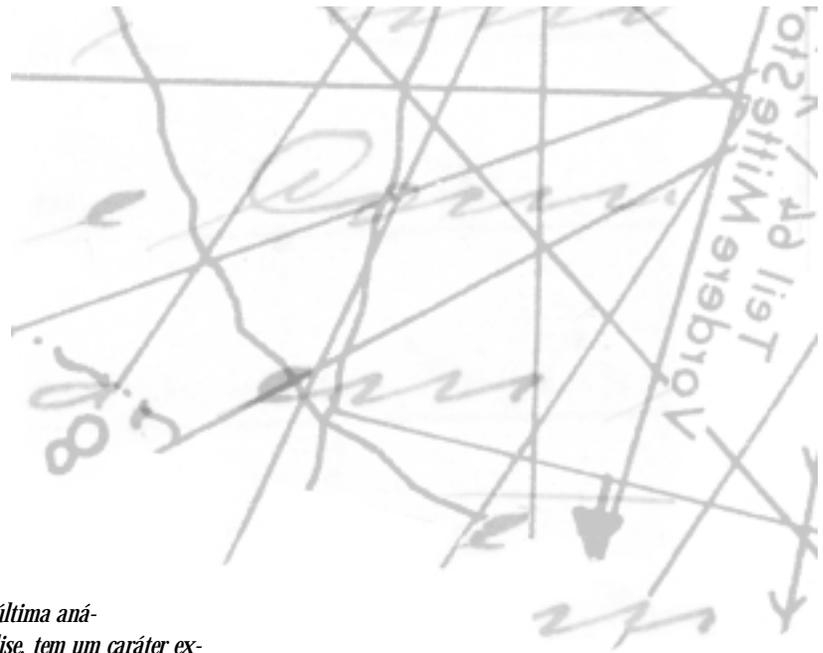
Esta consideração ajuda a compreender que diferentes concepções e formulações sobre avaliação podem resultar em diferentes abordagens sobre os processos de avaliação. Para efeito deste trabalho, tomaremos as abordagens que a bibliografia utilizada suscita.

Analisando as perspectivas colocadas por VIEGAS (2003)²², observa-se três vertentes colocadas pelo autor, a saber:

1. vertente jurídica da avaliação. Segundo, o autor, “*ela atua no âmbito da lei, contenta-se com a conformação formal dos atos com a norma que rege. É mais punitiva do que formativa. Visa, antes de qualquer coisa, os procedimentos, sendo-lhe estranhas as preocupações com resultados*”²³. Seu caráter é de eficiência, pois ela não avalia as ações implementadas, mas as pessoas que praticam estas ações.
2. vertente política da avaliação. Viegas define esta vertente como sendo aquela que busca a eficácia ou o desdobramento do resultado. “*A avaliação política, em*



procuramos interpretar o processo de avaliação não somente sob a sua perspectiva técnica, mas destacando também a sua perspectiva formativa (processo de aprendizagem), a qual permite aos interessados e atores envolvidos revalidar, reconceituar ou redesenhar suas escolhas na formulação de seus programas.



última análise, tem um caráter excludente, pois é a coesão interna é o pressuposto do controle social”²⁴. Essa avaliação não visa nem a punição, nem a alteração, nem a exclusão de ações praticadas, mas “*cortar tudo o que coloque em perigo a situação vigente*”²⁵. Tal avaliação procura analisar aspectos relativos às pessoas para as quais se dirige a política ou programa, portanto, seu caráter é de eficácia.

3. vertente gerencial da avaliação. Trata-se de uma avaliação que visa essencialmente a ação. “*Seu papel é verificar se as ações se orientam para os objetivos estabelecidos*”. O que esta avaliação busca é “*a reorientação da ação quando se observam desvios dos objetivos*”²⁶. Ela tem um caráter de monitoramento e, portanto, assinala aspectos da efetividade.

Além desta tipologia para classificar os formatos de avaliação, identificamos, também, documento do Banco Mundial (2004)²⁷ que apresenta ferramentas, métodos e abordagens de monitoramento e avaliação, cujos objetivos referem-se à apresentação de diferentes métodos de coleta de dados, enquadramentos analíticos e tipos de análise. Estes são, assim, destacados:

- a) indicadores de desempenho: tratam-se de medidas voltadas para mensurar processos, produtos, resultados e impactos relacionados com projetos,

programas ou estratégias de desenvolvimento. Eles podem ser utilizados para estabelecer metas de desempenho e avaliar as atividades de andamento, identificar problemas que possam ocorrer no desenvolvimento dessas atividades e indicar se há necessidade de uma avaliação ou análise mais profunda.

- b) enquadramento lógico (“*logframe*”): o enquadramento lógico se propõe a clarificar os objetivos do programa, projeto ou política. Seu objetivo é conectar a “*lógica do programa*” com os resultados alcançados. Na verdade, trata-se de uma avaliação contínua, cujo eixo central é a relação causa e efeito, ou seja, contrapondo a lógica do projeto com os resultados que se está obtendo. Sendo assim, volta-se para uma precisão melhor da concepção dos programas e projetos, para o uso correto dos indicadores de desempenho, auxilia na preparação de planos operacionais mais detalhados.
- c) avaliação com base na teoria (*theory-based evaluation*): esse método se assemelha muito com o anterior, entretanto permite uma compreensão mais profunda, uma vez que não se propõe apenas a uma conexão linear entre causa e efeito, mas busca identificar elementos que resultem de uma

determinada intervenção. Nesse sentido, a avaliação do êxito de um determinado programa não está ligada apenas à sua concepção, mas há outros fatores indiretos (p.ex., no caso de programas ou políticas educacionais, além dos indicadores que apontem o número de crianças que frequentam a escola, é preciso observar a disponibilidade de livros didáticos, o número de professores suficientes, avaliação dos pais em relação a escola etc.). Esse tipo de avaliação visa considerar um conjunto de fatores importantes para o sucesso do programa/política. Com isso, permite-se que se identifiquem os fatores críticos para o êxito e amplia a possibilidade de adequar os objetivos propostos às situações fáticas.

- d) levantamentos formais: esse mecanismo é utilizado para recolher informações padronizadas de uma amostragem. Normalmente essa tipologia é utilizada para fazer comparações entre informações de um número relativamente grande de pessoas em grupo alvos determinados. A utilidade desse formato é que ele fornece dados básicos que permitem comparar alterações no mesmo grupo ao longo do tempo. Tais levantamentos também permitem comparar as condições atu-

ais do projeto com as metas estabelecidas em determinado programa ou política. Auxilia na descrição das condições de uma comunidade específica e fornece uma contribuição para a avaliação formal do projeto.

- e) métodos de avaliação rápidos: esses métodos têm por finalidade oferecer uma resposta rápida para algum problema na gestão ou condução do programa/política. São de baixo custo e possibilitam verificar opiniões e *feedback* dos beneficiários e outros interessados, buscando responder demandas dos tomadores de decisão no âmbito do programa ou do projeto. Esses métodos podem ser: entrevista com pessoas-chave, discussão com grupo importante para coleta de percepções sobre o projeto/programa; entrevista com grupo comunitário, observação direta, mini levantamento.

- f) métodos participativos: esses métodos destinam-se ao uso da técnica da participação ativa de todos que têm algum interesse no projeto, programa ou política. A possibilidade de participar da tomada de decisões abre a perspectiva de maior controle social sobre o projeto, ultrapassando os aspectos das regras de procedimento ou gerenciais. Esses métodos permitem conhecer as condições locais e as

perspectivas e prioridades da população local, identificar e resolver problemas durante a execução do projeto.

- g) levantamento das despesas públicas: esse formato de avaliação procura identificar a forma como os recursos do projeto são gastos. Os levantamentos examinam o modo, a quantidade e a cronologia de liberação do recurso. Permite diagnosticar quantitativamente



trabalhar com uma metodologia que possibilite um espaço para pactuar e repactuar as diretrizes e conduta da política/ projeto pode tornar mais eficaz a apuração do resultado.



problemas relativos à operacionalização e gastos de uma política, projeto ou programa.

- h) análise da relação custo-benefício e de eficácia em função do custo: esses instrumentos permitem avaliar se os custos de uma atividade podem ou não ser justificados pelos resultados e impactos produzidos. A análise da relação custo-benefício mede os efeitos do resultado em termos monetários e a análise de eficácia em função do custo mede os resultados em termos quantitativos não monetários (por exemplo: a melhora registrada nas notas dos estudantes). Esse formato é importante, pois informa as decisões sobre uma alocação mais eficiente dos recursos e identifica programas que requerem uma alta taxa de investimento, bem como a viabilidade do retorno do investimento.
- i) avaliação de impacto: esse formato procura fazer uma avaliação sistemática dos efeitos – positivos ou negativos; intencionais ou não – proporcionados por ação desenvolvida por um programa ou política. Tais avaliações compreendem desde le-



vantamentos de amostragem de larga escala, os quais comparam situações anteriores a intervenção da política e aquela em que se identifica os resultados vinculados a essa intervenção, até uma avaliação rápida de pequena escala elaborada a partir de estudos de caso, entrevistas, percepção dos beneficiários. (Banco Mundial, 2004)²⁸.

Observa-se que cada uma das vertentes destacadas acima (jurídica, política e gerencial), bem como os formatos apresentados pelo Banco Mundial, podem ser incorporados em uma metodologia que tenha por finalidade avaliar e monitorar as políticas públicas de promoção de igualdade de gênero e raça. Entretanto, independentemente dos instrumentos ou métodos de avaliação que essa metodologia possa conter, é importante que, além da dimensão gerencial que avalia aspectos da eficiência, exista também uma perspectiva que contemple as possibilidades: (i) de integração entre diferentes políticas e programas; (ii) de processos de formação e aprendizagem sobre procedimentos e conteúdos que a implementação desses programas/políticas promove; (iii) de procedimentos de participação contínua dos beneficiários desses programas/políticas, o que poderá permitir a ampliação dos métodos de controle externo.

A literatura sobre avaliação de políticas públicas, quando se refere a esses três aspectos, denomina o processo de avaliação como avaliação por *triangulação de métodos*. Minayo assinala que:

Pode-se compreender avaliação por triangulação de métodos como expressão de uma dinâmica de investigação e de trabalho que integra a análise das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que os atores diferenciados constroem sobre todo o projeto: seu desenvolvimento, as relações hierárquicas e técnicas, fazendo dele um construto (Schutz, 1982) específico. (MINAYO, 2005)²⁹.

A questão que pode surgir para o leitor é: em que medida uma metodolo-

gia de avaliação para políticas de gênero e raça pode se beneficiar de tal conceito? A resposta reside no fato de que tais políticas têm algumas características que lhes são muito peculiares: o fato de terem uma forma de implementação muito diretamente articulada com a sociedade civil e o fato desta articulação proporcionar uma aproximação maior entre os executores e os beneficiários do programa.

Nesse sentido, trabalhar com uma metodologia que possibilite um espaço para pactuar e repactuar as diretrizes e conduta da política/projeto pode tornar mais eficaz a apuração do resultado. Esse formato possibilita um espaço de reflexão, que tem por finalidade combinar, numa perspectiva de nova síntese (dialética) elementos objetivos da construção de uma determinada intervenção política com os aspectos subjetivos, os quais permitem um *feedback* mais apurado em termos das respostas dos atores sociais envolvidos.

Minayo, novamente, salienta que:

O ponto crucial do processo reflexivo é o que aponta ser possível exercer uma superação dialética sobre o objetivismo puro, em função da riqueza de conhecimento que pode ser agregada com a valorização do significado e da intencionalidade dos atos, das relações e das estruturas sociais. A postura dialética leva a compreender que dados subjetivos (significados, intencionalidade, interação, participação) e dados objetivos (indicadores, distribuição de frequência e outros) são inseparáveis e interdependentes. Ela permite criar um processo de dissolução de dicotomias: entre quantitativo e qualitativo, entre macro e micro; entre interior e exterior; entre sujeito e objeto. (MINAYO, 2005)³⁰.

Para o desenvolvimento desse tipo de avaliação, que na maioria dos casos se dá por etapas, são apontados por Minayo oito passos, os quais ela denomina de operacionais, a saber:

1. formulação do objeto ou da pergunta referencial que vai guiar todo o processo e planejamento geral da avaliação;
2. elaboração dos indicadores;
3. escolha da bibliografia de referência e das fontes de informação;
4. construção dos instrumentos para a coleta primária e secundária das informações;
5. organização e a realização do trabalho de campo;



6. análise das informações coletadas;
7. elaboração do informe final;
8. entrega, devolução e discussão com todos os atores interessados na avaliação, visando a implementação. (MINAYO, 2005)³¹.

Feitas essas considerações sobre os formatos metodológicos, cabe, por fim, estabelecer a relação entre esses formatos e as experiências resultantes dos projetos desenvolvidos pela OIT/Brasil, e refletir sobre a possibilidade de que programas de capacitação funcionem como ferramentas para o monitoramento e avaliação de ações na promoção da igualdade de gênero e raça.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM EXERCÍCIO DE APLICAÇÃO

Discutir aspectos da construção de uma metodologia que avalie as políticas públicas de gênero e raça é examinar até

que ponto programas de formação, capacitação e treinamento podem ser ferramentas úteis nesse processo.

A experiência da OIT/Brasil é importante, pois, conforme descrevemos, o eixo central dos projetos desenvolvidos foram os cursos e capacitações feitas com gestores públicos municipais, estaduais e federais³². Complementando esse aspecto, a discussão que desenvolvemos no item anterior, sobre formatos e métodos de avaliação, explicitou que a atividade de verificação dos resultados de uma determinada política requer um processo em que gestores e beneficiários possam pactuar suas metas e resultados



e, a partir disso, estabelecer os parâmetros de avaliação. Nas palavras de Minayo³³, trata-se de um processo de avaliação baseado nos métodos da triangulação, o que requer um constante aprendizado das partes envolvidas na execução dos programas e políticas sociais.

Nesse caso, a formação de gestores pode ser constituir numa importante ferramenta que auxilia no processo de avaliação de políticas públicas. Para comprovar esta afirmação, tomamos como exemplo possível de aplicação a lógica de avaliação existente no Plano Plurianual (PPA – 2004-2007. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004)³⁴.

O PPA é o principal instrumento de planejamento do governo brasileiro. Nele estão contidas as estratégias, cujos objetivos referem-se a:

- inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego;
- crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade;
- redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado (PPA, 2004-2007. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004)³⁵

No primeiro objetivo, denominado de *Megaobjetivo I*, encontram-se os desafios que se referem às dimensões de gênero e raça, e aparecem assim listados:

- garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual para a formulação e implementação das políticas públicas;
- viabilização da inclusão social, da equalização de oportunidades (de gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de deficiências) e da cidadania;
- democratização do acesso às informações e divulgação dos indicadores de desigualdades sociais, com o recorte de gênero, raça, etnia, geração e orientação sexual;

● ● ●

Resgatar a dimensão política da avaliação é bastante significativo nesse processo e proporciona maior possibilidade para a efetivação dos temas gênero e raça nas políticas públicas.

■

- envolvimento da população, grupos vulneráveis e organizações na elaboração das políticas e implementação dos programas sociais. (OIT, 2005)³⁶

Esses desafios foram transformados em alguns dos programas executados no âmbito de cada uma das Secretarias Especiais (Seppir e SPM), que são:

No âmbito da Secretaria Especial de Política da Promoção da Igualdade Racial (Seppir):

- Brasil Quilombola, cujo objetivo é “assegurar às comunidades remanescentes de quilombos, desenvolvimento econômico sustentável e justiça social, bem como a propriedade de suas terras.” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006d)³⁷
- Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial, cujo objetivo é coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e o controle dos programas na área de promoção da igualdade racial. (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006d)³⁸

No âmbito da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM):

- Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, cujo objetivo é coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais, a avaliação e o controle dos programas na área de igualdade de gênero (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006d)³⁹.
- Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho, cujo objetivo é apoiar iniciativas de “empoderamento” e capacitação de mulheres, com vistas a promover a igualdade de oportunidades no mundo do trabalho (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006d)⁴⁰.
- Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres, que visa prevenir e combater, sistematicamente, as diferentes formas de violência contra as mulheres (física, sexual, doméstica, psicológica e violências simbólicas) e prestar atendimento àquelas em situação de violência ou risco (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006d)⁴¹.

Anualmente esses programas são avaliados, e a partir dessa avaliação procura-se adequar as suas atividades às metas e resultados estabelecidos para cada um deles⁴². Nesse caso, a visão que norteia o Plano de Gestão

do PPA, que se aplica a cada um dos programas mencionados acima,

objetiva alcance de resultados mediante a utilização de processos estruturados e instrumentos adequados à integração das ações em torno de programas, motivando a tomada de decisão e a correção de rumos a partir dos indicadores da programação e desafios. É um processo indutor da transformação do modo de atuação da administração pública federal para, ao mesmo tempo, assegurar a otimização dos recursos públicos e a efetividade do projeto de desenvolvimento sustentável do país. Essa transformação tem por requisito a convergência entre procedimentos gerenciais das organizações e a gestão por programas (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004)⁴³

Considerando as diferentes concepções de avaliação apresentadas no item 2, nota-se que uma noção forte na gestão dos programas governamentais é a abordagem gerencial, que busca uma melhoria da aplicação dos recursos, bem como efetivação e consolidação dos objetivos dos programas desenvolvidos. Entretanto, para as questões de gênero e raça, é necessário ir além dos critérios de eficiência e eficácia. Neste caso, é preciso que o gestor operador da

política e/ou programa esteja, definitivamente, convencido e afinado com as necessidades do tema. Resgatar a dimensão política da avaliação é bastante significativo nesse processo e proporciona maior possi-

bilidade para a efetivação dos temas gênero e raça nas políticas públicas.

Nesse sentido, programas de formação podem ser importantes, pois abrem a possibilidade de uma reflexão que deve influir na prática do agente público ou executor da política. Para ilustrar a afirmação, vale destacar uma das restrições apontadas relatório de avaliação do PPA/2005 sobre a questão racial:

Falta de conhecimento da questão racial

Dificuldade persistente em função da falta de compreensão quanto ao significado das políticas de ações afirmativas pelos gestores nos diferentes níveis da administração. O questionamento, muitas vezes, ainda se encontra no nível primário quanto à constitucionalidade ou não de tais medidas, mesmo sabendo-se que o Brasil reconheceu há quatro décadas a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas, cujo texto é inequívoco quanto à validade das ações afirmativas como alternativas reparatórias e inclusivas dos segmentos historicamente prejudicados.

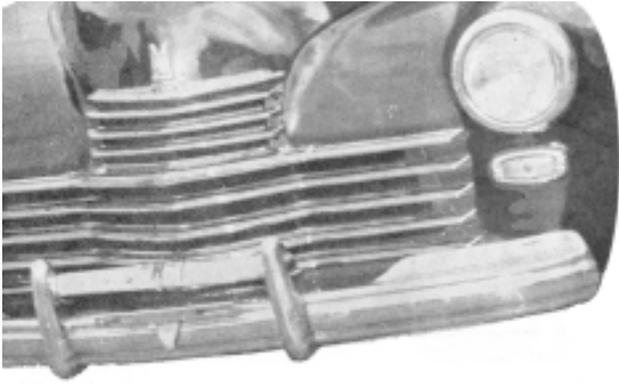
Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006d⁴⁴

Essa constatação demonstra o quanto é importante de investir em processos de formação para os gestores públicos. Nesse sentido, há um conjunto de iniciativas, como os resultados dos projetos e outras atividades dessa natureza, que auxiliam a desenhar aspectos de uma metodologia de avaliação capaz de contemplar a perspectiva da formação.

Sob essa perspectiva, dois desafios merecem ser observados:

- Delinear uma concepção de avaliação e monitoramento que contemple aspectos de uma prática pedagógica e de diálogo permanente, sendo a *triangulação por métodos*⁴⁵ bastante adequada para a construção desta prática, uma vez que ela se associa muito facilmente à lógica dos programas de formação e capacitação.
- Outro desafio que deve informar uma metodologia de avaliação é possibilidade de articular os diferentes métodos de avaliação com a perspectiva formativa e de capacitação. Nesse sentido, a experiência dos projetos desenvolvidos pela OIT/Brasil na promoção da igualdade de gênero e raça parece deixar muitas lições aprendidas.





NOTAS:

- ¹ OIT. **Programa de Fortalecimento Institucional para Igualdade de Gênero, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE)**. Brasília, [s. n.], 2003. Documento interno.
- ² **Id. Desenvolvimento de uma Política Nacional para eliminar a discriminação no emprego e na ocupação e promover a igualdade racial no Brasil**. Brasília, [s. n.]2003. Documento interno.
- ³ A partir dessa visão, a OIT cria o conceito de *trabalho decente*, que é um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade, e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho.
- ⁴ OIT. **Convenio 87**. Ginebra, 1948. Disponível em : <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convidisp2.htm> Acesso em: dez. 2006. Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (Nota: fecha de entrada en vigor: 04:07:1950) San Francisco. Fecha de adopción: 09:07:1948. Sesión de la Conferencia: 31; **Id. Convenio 98**. Ginebra, 1949. Disponível em: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convidisp2.htm> Acesso em: dez. 2006. Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (Nota: fecha de entrada en vigor: 18:07:1951). Ginebra. Fecha de adopción:01:07:1949. Sesión de la Conferencia:32
- ⁵ **Id. Convenio 105**. Ginebra, 1959. Disponível em : <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convidisp2.htm> Acesso em: dez. 2006. Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (Nota: fecha de entrada en vigor: 17:01:1959). Ginebra. Fecha de adopción:25:06:1957. Sesión de la Conferencia:40.
- ⁶ **Id. Convenio 138**. Ginebra, 1976. Disponível em : <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convidisp2.htm> Acesso em: dez. 2006.

Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (Nota: fecha de entrada en vigor: 19:06:1976). Ginebra. Fecha de adopción:26:06:1973. Sesión de la Conferencia:58; **Id. Convenio 182**. Ginebra, 1999. Disponível em : <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convidisp2.htm> Acesso em: dez. 2006. Convenio sobre

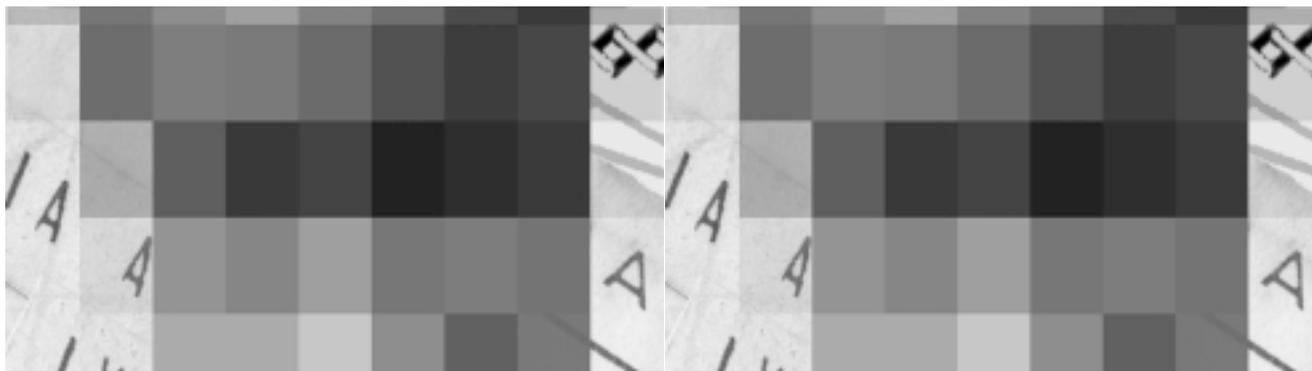
la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (Nota: fecha de entrada en vigor: 19:11:2000). Ginebra. Sesión de la Conferencia:87. Fecha de adopción: 17:06:1999.

- ⁷ **Id. Convenio 100**. Ginebra, 1951. Disponível em : <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convidisp2.htm> Acesso em: dez. 2006. Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (Nota: fecha de entrada en vigor: 23:05:1953). Ginebra. Fecha de adopción:29:06:1951. Sesión de la Conferencia:34; **Id. Convenio 111**. Ginebra, 1958. Disponível em : <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convidisp2.htm>. Acesso em: dez. 2006. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (Nota: Fecha de entrada en vigor: 15:06:1960). Ginebra. Fecha de adopción:25:06:1958. Sesión de la Conferencia:42.
- ⁸ **Id. Relatório Final do Projeto GRPE**. Brasília, 2006a. Mimeo.
- ⁹ **Id. Relatório Final projeto Igualdade Racial**. Brasília, 2006b. Mimeo.
- ¹⁰ OIT. **Gênero, raça, pobreza e emprego: o programa GRPE no Brasil**. Programa de Fortalecimento Institucional para Igualdade de Gênero, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE) – Brasília, [s. n.] 2006c.
- ¹¹ **Id. ibid.**, p. 29.
- ¹² **Id. ibid.**, p. 29.
- ¹³ **Id. Manual de Capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego**. Brasília, 2005. v. 1 e 2.

¹⁴ A versão original desse instrumento foi formulada no Centro de Formação de Turim (ILO) e, na medida que foi se dando a utilização desse material de capacitação, ele foi ganhando versões em espanhol e francês. No Brasil ganhou, além da versão e adaptação para realidade brasileira, um segundo módulo, cujo conteúdo específico dirige-se para aspectos da questão racial.

- ¹⁵ OIT. (2005) **op. cit.**
- ¹⁶ MINAYO, M.C. de S. et alli (Orgs.) **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005. p. 19.
- ¹⁷ **Id. ibid.**, p. 19.
- ¹⁸ **Id. ibid.**
- ¹⁹ **Id. ibid.**, p. 19.
- ²⁰ **Id. ibid.**, p. 19.
- ²¹ **Id. ibid.**, p. 22.
- ²² VIEGAS, W. **Avaliação de políticas públicas: experiências brasileiras: procedimentos metodológicos**. 2003. Disponível no site: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047615.pdf>. Acesso em: 16/10/2006. *Paper* apresentado no VIII Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica. Panamá, outubro, 2003.
- ²³ **Id. ibid.**, p. 3.
- ²⁴ **Id. ibid.**, p. 3.
- ²⁵ **Id. ibid.**, p. 3.
- ²⁶ **Id. ibid.**, p. 4.
- ²⁷ BANCO MUNDIAL, **Monitoramento e avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens**. Washington, D.C: 2004. Disponível no site: <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/tools/>.





²⁸ **Id. ibid.**

²⁹ **Id. ibid.**, p. 29.

³⁰ **Id. ibid.**, p. 32.

³¹ **Id. ibid.**, p. 32. p. 36-37.

³² Conforme Relatório de Avaliação Final do projeto GRPE, as atividades de formação e sensibilização dirigiram-se para cerca de 1200 gestores de políticas públicas locais e nacionais, distribuídos em 21 oficinas realizadas pelo projeto.

³³ MINAYO, M.C. de S. et alli (Orgs.) (2005) **op. cit.**

³⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano de Gestão do PPA 2004-1007**. Brasília, 2004. p. 16. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Modelo_Gestao.pdf>. Acesso em: 15/10/2006.

³⁵ **Id. ibid.**

³⁶ OIT. (2005) **op. cit.**, v. 2. p. 92.

³⁷ **Id.** (2006d) **op. cit.**, p. 83.

³⁸ **Id. ibid.**, p. 89.

³⁹ **Id. ibid.**, p. 101.

⁴⁰ **Id. ibid.**, p. 101.

⁴¹ **Id. ibid.**, p. 107.

⁴² Para se obter dados sobre avaliação do ano de 2005, ver BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Avaliação Anual do PPA, ano-base 2005**. Brasília, 2006d. Cadernos Setoriais, no. 26 – Secretarias Especiais. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/relatorio_anual_2006/cadernos_setoriais/Caderno%2026%20-%20Sec.pdf>. Acesso em: 20/11/2006.

⁴³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2004). **op. cit.**, p. 16.

⁴⁴ **Id.** (2006d) **op. cit.**

⁴⁵ Ver, também, SCHERER (2006), em que a autora desenvolve uma abordagem sobre o trabalho multidisciplinar no âmbito das equipes do Programa de Saúde da Família, em Florianópolis. SCHERER, M. D. dos A. **O trabalho na equipe de saúde da família: possibilidades de construção da interdisciplinaridade**, 2006. Tese (doutorado em Enfermagem) – Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 232 p.

ABSTRACT

Ana Claudia Farranha. Public management and social dialogue for gender and race equality: elements to build a methodology.

This text results from a report whose purpose was to systematize the main lessons learned about gender and race issues, based on two projects developed by the ILO office in Brazil: "Program of Institutional Strengthening for Gender Equality, Poverty Eradication, and Job Creation (GRPE)" and the project "Development of a National Policy to Eliminate Job and Occupational Discrimination and Promote Racial Equality in Brazil." The study sought to present inputs for the development of a methodology for evaluating and monitoring gender and race variables in public policies, based on the experience of educating public managers to promote gender and race equality.

Keywords: *Public management; Equality; Gender; Race; Educational programs; Methodology; Evaluation.*

RESUMEN

Ana Claudia Farranha. Gestión pública y diálogo social para la igualdad de género y raza: elementos para construir una metodología.

El presente texto es el resultado de un informe cuyo objetivo fue sistematizar las principales enseñanzas aprendidas en los temas género y raza, a partir de dos proyectos desarrollados por la oficina de la OIT en el Brasil: "Programa de Fortalecimiento Institucional para la Igualdad de Género, Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo – GRPE" y el proyecto "Desarrollo de una Política Nacional para Eliminar la Discriminación Laboral y Ocupacional y para Promover la Igualdad Racial en el Brasil". El estudio contribuyó a la construcción de una metodología de evaluación y monitoreo de las variables género y raza en las políticas públicas, a partir de la experiencia de la formación de gestores públicos en las temáticas de promoción de la igualdad de género y raza.

Palabras clave: *Gestión pública; Igualdad; Género; Raza; Programas de formación; Metodología, Evaluación.*