

EIXO TEMÁTICO 5 | AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA “PE NO BATENTE” NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PERNAMBUCO: uma análise crítica

POLITICAL EVALUATION OF THE “PE NO BATENTE” PROGRAM IN THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY OF PERNAMBUCO: a critical analysis

Halana Symere Vieira de Araújo¹
Mônica Maria B. de Lucena Cruz²

RESUMO

O presente artigo analisa de maneira crítica o programa "PE no Batente" dentro do contexto da política estadual de Assistência Social em Pernambuco. Destacando que, embora o programa ofereça oportunidades de geração de renda, não consegue efetivamente combater a vulnerabilidade dos beneficiários nem promover a emancipação humana. Argumenta-se ainda que o programa é compensatório e focalizado, mantendo a população em situação de pobreza, o que é inerente à lógica do sistema capitalista. Compreende-se ainda que, avaliar políticas públicas vai além da escassez de recursos, pois envolve também os conflitos de interesses e os diferentes projetos societários. Assim, torna-se fulcral a avaliação que vise ampliar e efetivar os direitos de cidadania, mesmo diante das desigualdades estruturais.

Palavras-chave: Avaliação Política; Programa PE no Batente; Assistência Social.

ABSTRACT

This article critically analyzes the "PE no Batente" program within the context of state Social Assistance policy in Pernambuco. Highlighting that, although the program offers income generation opportunities, it cannot effectively combat the vulnerability of beneficiaries or promote human emancipation. It is also argued that the program is compensatory and focused, keeping the population in a situation of

¹ Graduada em Serviço Social pela Faculdade Santa Helena(FSH) do Recife. Faz parte de Grupos de Estudos, Pesquisas e Extensão sobre Estudos da Corporeidade, Gordofobia, Saúde da Mulher, Saúde Mental, Direitos Humanos, Educação Inclusiva e Políticas públicas.

² Universidade Federal do Piauí - UFPI

poverty, which is inherent to the logic of the capitalist system. It is also understood that evaluating public policies goes beyond the scarcity of resources, as it also involves conflicts of interest and different corporate projects. Therefore, evaluation that aims to expand and implement citizenship rights becomes crucial, even in the face of structural inequalities.

Keywords: Political Assessment; PE Program at Batente; Social assistance.

1 INTRODUÇÃO

O referido estudo, objetiva analisar o Programa PE no Batente, inserido na Política de Assistência Social de Pernambuco, com foco em compreender seus fundamentos, objetivos e diretrizes, especialmente no que se refere à promoção da inclusão produtiva e sua relação com a manutenção da condição de pobreza e desigualdade social.

O presente estudo é descritivo bibliográfico, embasado em renomados autores como Arretche (2013), Boschetti (2009), Cohen e Franco (1993), (Arcoverde; Mélo, 2019) e Nascimento (2015) entre outros, com base no método histórico dialético marxista, partindo do pressuposto do desvelamento da realidade.

Na concepção de Boschetti (2009) a avaliação de políticas sociais parte do pressuposto de inserção na totalidade e dinamicidade da realidade, então, mais importante do que dominar e conhecer os divergentes tipos de métodos, é obter uma visão ampla da realidade e apreender que as políticas sociais são fundamentais na consolidação do Estado Democrático de direito e que para isso, devem ser compreendidas e avaliadas para universalizar direitos, através dos programas, projetos e políticas públicas sociais.

As Políticas Públicas têm por objetivo responder às demandas da sociedade, principalmente, dos setores mais empobrecidos, considerados marginalizados pela classe dominante e que estão em vulnerabilidade social, surgem da resposta do Estado diante de uma necessidade do coletivo, mas, com o propósito de “apaziguar” os impactos das expressões da questão social, fruto da sociabilidade capitalista, na qual a produção da riqueza é coletiva, entretanto, sua apropriação é monopolizada.

É inegável que as políticas públicas são fundamentais, pois, representam também o movimento de luta das classes trabalhadoras, mas, entende-se do seu caráter contraditório tal qual uma hora atende as demandas das classes subalternas, noutra, também atende e legitima os interesses do sistema capitalista.

Nesse contexto, o programa "PE no Batente" destaca-se como uma iniciativa sistematizada e estratégica do Governo do Estado de Pernambuco, assumindo papel de destaque no âmbito do Plano Estadual de Assistência Social durante o quadriênio 2012-2015. Sua implementação é coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude (SDSCJ), por meio da Secretaria Executiva de Assistência Social (SEASS), conforme documentado por Arcoverde e Mélo em 2019. Ao longo deste estudo, será analisado se o programa em questão promove uma inclusão produtiva que visa a emancipação social ou se perpetua uma inclusão excludente, mantendo os indivíduos em uma condição constante de vulnerabilidade social.

2 AVALIAÇÃO O ESTEIO DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Avaliar deriva-se de valia que significa valor. Por consequente, o ato de avaliar determina valor de alguma coisa. Do ponto de vista de Boschetti (2009) a avaliação das políticas, programas e projetos sociais consistem na atribuição de valor a diferentes aspectos das intervenções públicas, tais como, identificar os problemas que as motivam e aceitabilidade que será o instrumento que determinará relativamente o que será utilizado e por quem.

A renomada autora completa seu debate afirmando que,

[...] a análise e avaliação de políticas sociais se dedicam a compreender a configuração das políticas sociais, o que pressupõe conhecer e explicitar sua dimensão, significado, abrangência, funções, efeitos, enfim, todos os elementos que atribuem forma e significado às políticas sociais [...] (BOSCHETTI, 2009,p. 2).

Faz-se mister, salientar, que o processo avaliativo de políticas e programas sociais não devem ser de forma neutra, instrumental ou apenas técnicos, “qualquer linha de abordagem das políticas públicas supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível, dado que corresponde as opções valorativas pessoais” (Arretche, 2013). Ou seja, tem que haver preocupações sobre as necessidades do público-alvo e se ele está sendo adequadamente atendido às suas demandas.

Como expõe Arretche (2013), ocorrem distinções quanto aos tipos e critérios de avaliação considerados clássicos. “Costuma distingui-las em termos de sua efetividade, eficácia

e eficiência, distinção esta que é basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação” (Arretche, 2013, p. 128).

Arretche (2013) afirma que a efetividade está ligada ao resultado concreto dos estudos obtidos:

É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido à necessidade já mencionada de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão causalmente relacionados àquela política particular. E, adicionalmente, da necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados.

No tocante a eficácia, os autores Cohen e Franco (1993) afirmam que:

Operacionalmente, a eficácia é o grau em que se alcança os objetivos e as metas de um projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados (Cohen e Franco 1993, p.102).

No que tange a eficiência, será produzido em menor custo o efeito. Sob o ponto de vista dos autores, Cohen e Franco (1993, p. 103 e 104),” a eficiência pode ser definida como a relação existente entre os produtos e os custos dos insumos,” desse modo:

O conceito de eficiência pode ser considerado a partir de duas perspectivas complementares: se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se segue para a sua geração; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto (Cohen e Franco 1993,p.103 e 104).

Depreende-se que avaliar a política é um dos estágios do ciclo das políticas públicas e que deve ser contínua desde a identificação da problemática até serem observadas mudanças sociais. Para este propósito, os indicadores serão instrumentos de mensuração que permitem a operacionalização e que devem abranger essencialmente 03 (três) aspectos: social, ambiental e econômico que permitem a operacionalização de um conceito abstrato ou demanda social, que servem para apontar e indicar possibilidades de caminhos Jannuzzi (2005).

Além disso, Jannuzzi (2005) ainda define que um indicador social como uma medida quantitativa que possui um significado social substancial, sendo utilizada para substituir, quantificar ou operacionalizar conceitos sociais abstratos, seja para pesquisa acadêmica ou formulação de políticas. Além dos indicadores, outros instrumentos como leis, decretos,

planos, leis orçamentárias e o Plano Plurianual (PPA) são essenciais para a gestão e intervenção na política pública e projetos sociais, garantindo que a avaliação das políticas seja realizada de forma crítica, visando produzir mudanças significativas na vida da população.

Ademais, a promulgação da Carta Magna de 1988 estabeleceu diretrizes para uma gestão pública mais democrática, com a participação ativa da sociedade na elaboração, gestão e implementação das políticas públicas e conselhos deliberativos. Nesse contexto, a avaliação de políticas públicas torna-se um instrumento fundamental de controle social, sendo responsabilidade do Estado garantir, monitorar e avaliar adequadamente essas políticas para atender às necessidades da sociedade.

3 AVALIANDO A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR SOBRE O PROGRAMA “PERNAMBUCO NO BATENTE”

O programa "Pernambuco no Batente", é uma iniciativa estratégica do Governo do Estado, realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude, visando promover a inclusão social e produtiva da população em extrema pobreza e vulnerabilidade social, por meio da implantação de Centros de Inclusão Produtiva (CIPs) em 51 municípios de todas as 12 Regiões de Desenvolvimento. Observa-se que seus principais objetivos são oferecer oportunidades de qualificação, trabalho e renda, desenvolver competências técnicas em indivíduos de famílias de baixa renda e promover a inserção no mercado de trabalho, gerando renda e melhorando a qualidade de vida.

Nesse sentido, o público-alvo são indivíduos a partir de 18 anos em situação de risco e vulnerabilidade social inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais.

Verificou-se, ainda, que a execução do programa é de responsabilidade municipal, com acompanhamento da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude. As atividades incluem três módulos: qualificação social, qualificação profissional e qualificação produtiva, adaptadas aos Arranjos Produtivos Locais (APLs), totalizando de 220 a 400 horas de carga horária. Desde sua implementação, o programa qualificou cerca de 8.200 beneficiários em diversos APLs.

Conforme a análise realizada pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco em 2014, o estado se destaca como um dos líderes no crescimento econômico entre os estados do Nordeste no contexto nacional. Esse crescimento é atribuído ao recente

ciclo de industrialização vivido pelo estado, que resultou em uma participação histórica de 2,5% na economia do país em 2011. Com um mercado de trabalho dinâmico, o estado registrou um PIB de 7,7% em 2010 e 5,7% em 2011, números considerados elevados e superiores à média nacional, que foi de 7,5% e 2,7%, respectivamente.

As autoras Arcoverde e Mélo (2019), trazem percepções de que, mesmo com o estado de PE sendo um dos estados de maior destaque, vê-se uma contradição, pois os indicadores sociais de pobreza, desigualdade, desemprego, entre outros, não seguem tal premissa. Segundo os dados de acompanhamento do Serviço de Proteção Especial à Família-PAEFI, é possível verificar violações de direitos no estado de PE através do registro de acompanhamento de 17.282 indivíduos ou famílias vítimas de violação de direitos básicos, o que vem refletindo na intencionalidade do Estado frente ao seguimento das “respostas” às necessidades sociais.

Pontua-se que as demandas variadas ressaltam a importância de expandir a cobertura dos serviços de alta complexidade para garantir a referência e contrarreferência em casos de violações. No entanto, depara-se com uma situação em que a demanda é alta e a disponibilidade de equipamentos no estado para atender a essas necessidades é limitada (Arcoverde; Mélo, 2019).

Diante do exposto, Behring (2010, p.15) sinaliza que estamos enfrentando não apenas uma crise estrutural, mas sim uma crise profunda, prolongada e sistêmica, na qual o Estado atua para preservar os interesses dominantes, priorizando a reprodução do capital em detrimento do sistema de proteção social. Isso se reflete claramente no retrocesso dos direitos conquistados, como é o caso da Política de Assistência Social.

Desse modo, observa-se que a inclusão produtiva, pela via da política de assistência social, é uma inclusão precária que não resolve a questão da igualdade de oportunidades.

Posto que, os módulos de qualificação oferecidos pelo Programa Pernambuco no Batente não garantem a emancipação humana; em vez disso, proporcionam acesso a empregos precários e renda limitada. É importante ressaltar que os cursos de qualificação visam atividades produtivas específicas que não requerem alto nível de educação ou habilidades, e não garantem ganhos substanciais. Isso levanta dúvidas sobre a eficácia do Programa em promover a melhoria da escolaridade dos participantes, considerando suas diferentes formações educacionais, bem como sua capacidade de competir no mercado de trabalho ou no setor produtivo. Isso dificulta a superação satisfatória da pobreza e da dependência da assistência social por parte desses beneficiários (Nascimento, 2015, p. 170).

Destaca-se que “as evidências têm mostrado em toda parte que, dependendo do trabalho, ele também pode ser ignóbil e funcionar como “armadilha da pobreza”, tanto que muitos trabalhadores são demandantes da assistência social.” (Nascimento, 2015,170). Dessa forma, as alternativas disponíveis para os pobres se tornarem autossustentáveis são geralmente desfavoráveis, caracterizadas por salários baixos, condições de trabalho precárias e ausência de perspectivas de progresso social.

Neste ponto, estes cursos atendem às expectativas do capital, tanto com a baixa concorrência no que concerne às atividades mais rentáveis, quanto ao equilíbrio da superpopulação relativa estagnada para a manutenção do processo de acumulação capitalista. Assim, a estratégia do Estado está em propagar a inclusão produtiva como alternativa frente à pobreza e ao desemprego estrutural, a fim de tentar minimizar os efeitos deletérios da crise do capital, com a possibilidade da geração de trabalho e renda, e legitimar o individualismo, na medida em que caracteriza o beneficiário do Programa como cidadão a partir do momento em que este assume o papel de empreendedor (Nascimento, 2015, p. 171).

A teoria de Marshall (1967, p.67), explana que:

Na ampliação de direitos mínimos – para todos – que assegurem a produção e reprodução do capital; não interferindo, desta forma, no processo de acumulação. Assim, a concepção de cidadania, compreendida pelo autor no âmbito do desenvolvimento de direitos civis, políticos e sociais, torna-se compatível com o padrão de acumulação.

Partindo desse pressuposto, concordamos que os direitos burgueses permanecem inalterados e ampliados para viabilizar a obtenção de lucro e a acumulação capitalista, onde a manutenção da superpopulação estagnada torna-se necessária nesse processo; o que se torna um desafio para a efetivação dos direitos sociais. Assim, “isso significa reconhecer que os direitos sociais são capitalistas e sua ampliação não assegura a emancipação humana, mas, podem contribuir para criar as condições materiais para a melhoria das condições de vida (Boschetti, 2010, p. 68. apud. Nascimento, 2015, p.174.)”.

Ressalta-se ainda que, existe uma discrepância entre os fundamentos e diretrizes da assistência social e da inclusão produtiva, evidenciando uma incoerência, incompletude e incompatibilidade, pois enquanto a política de assistência social visa à integração com outras políticas setoriais, o objetivo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no inciso I, alínea “c”, do art. 2o, que versa prioriza a promoção da integração ao mercado de trabalho (Brasil, 1993).

No entanto, isso não implica que a assistência social tenha a obrigação de implementar essa integração, uma vez que a inclusão produtiva já é facilitada pelo Estado através de programas como Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo, os quais visam inserir a população desempregada no mercado de trabalho ou no mundo produtivo, independentemente de sua situação de vulnerabilidade social (Nascimento, 2015).

Em concordância com Nascimento, (2015) compreende-se que o verdadeiro desafio reside na necessidade constante de promover articulações e intersectorialidade entre as políticas sociais, visando atender integralmente os indivíduos e proporcionar as condições necessárias para seu pleno desenvolvimento.

Assim, segundo Klein, a Política de Assistência Social jamais vai conseguir dar conta, efetivamente, no que concerne às questões relacionadas à inclusão produtiva.

Dado que, “ainda não existem nem se quer garantido em lei formas de acesso aos direitos destas pessoas que estão inseridas nestas alternativas de trabalho e renda, sendo necessário para isto possibilitar discussões acerca da regulação do trabalho informal” (Nascimento, 2015.p.173) Da maneira que seja viável garantir a estes trabalhadores a proteção social.

4 CONCLUSÃO

Neste presente trabalho, compreende-se que o Programa PE no Batente dentro do contexto da Política de Assistência Social, revela que seus princípios e valores refletem uma abordagem liberal/neoliberal, que valoriza o trabalho, a iniciativa individual e a liberdade de mercado. As diretrizes do programa concentram-se na implementação de ações para inclusão social e combate à pobreza, com o objetivo de gerar trabalho e renda através de uma inclusão precária, baseada na suposta "igualdade" de oportunidades de promoção e integração ao mercado de trabalho ou ao mundo produtivo.

Esses princípios e objetivos apresentam uma compatibilidade entre a Assistência Social e a inclusão produtiva, alinhados com as estratégias do Estado para manter a superpopulação relativa estagnada, o que favorece o processo de valorização e acumulação no contexto da crise capitalista.

No entanto, fica claro que a Assistência Social não tem a responsabilidade de promover a integração ao mercado de trabalho do seu público-alvo, mas sim de facilitar a articulação

com órgãos como a Secretaria de Desenvolvimento Profissional e Empreendedorismo, que possui recursos técnicos e operacionais mais adequados para essa finalidade. A inclusão produtiva deve ser pensada para além da Assistência Social, a fim de evitar a estigmatização de que essa política é exclusivamente voltada para os pobres.

O programa PE no Batente busca transmitir a ideia de que o Estado está cumprindo seu papel ao promover a inclusão precária, mas na verdade, essa é mais uma estratégia estatal para alienar as massas e manter a população em situação de pobreza, fortalecendo as desigualdades sociais e servindo aos interesses do capital.

Pontua-se, ainda, a importância de reconhecer que a inclusão produtiva promovida pelo programa é, na verdade, uma forma de perpetuar a lógica neoliberal do livre mercado, ao invés de promover uma verdadeira melhoria na condição dos beneficiários. Considera-se que a política é conflituosa no cerne da relação Estado x sociedade, buscando atender interesses das classes.

À vista disso, a análise da avaliação política do programa PE no Batente, sinaliza que apesar do programa possibilitar oportunidades no campo da geração de renda e trabalho, esta não é uma solução efetiva para o enfrentamento e superação das condições de vulnerabilidade dos beneficiários e não viabiliza o processo da emancipação humana.

Evidentemente, compreende-se que o referido Programa na Política Estadual de Assistência Social do estado de PE está repleto de material compensatório, focalizado e seletivo, com a finalidade de manutenção da superpopulação estagnada, produzindo e reproduzindo a sua condição de pobreza, esta, que é inerente ao processo de sustentação e manutenção do sistema capitalista.

O interesse do governo na avaliação dos programas e das políticas públicas está relacionado à preocupação com a eficácia, a eficiência e a efetividade de suas ações, que por vezes, a resposta que o Estado dá à sociedade, são meramente rasas e superficiais. Sendo assim, ocorrem impactos negativos acerca da ação do Estado em resposta à sociedade, obstruindo, assim, as possibilidades de comunidades, indivíduos e famílias viverem com dignidade, como verdadeiros cidadãos de direitos.

Por fim, sabe-se que ao longo de sua história, o capitalismo tem sido responsável por gerar profundas e estruturais desigualdades econômicas e sociais, cuja resolução demanda mais do que simples ações estatais para mitigar essa realidade adversa e propor soluções para reduzir tais disparidades.

Portanto, torna-se essencial realizar uma análise crítica para a implementação e avaliação de programas, projetos e políticas públicas, com a finalidade de impactar positivamente e estruturalmente a realidade social da população, garantindo a participação democrática da sociedade, viabilização dos direitos sociais, cidadania e dignidade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO **CONDEPE/FIDEM**. Desempenho Da Economia De Pernambuco No 2º Trimestre E 1ºSemestre De 2014.

Disponível em:

tp://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=5d2f7183-07d9-4809-8cd4-93531e4b6457&groupId=19941>. Acessado em: 22 de mar. 2024.

ARCOVERDE, Ana. MÉLO. Eliza. Avaliação Política de Programas Sociais da Política de Assistência Social executados no estado de Pernambuco. **IX Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2019.p.1-13.**

ARRETCHE, Marta T. S. Tendência no estudo da avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política Ano i no 01**, Julho a Dezembro/2013, P. 126-133.

BRASIL, **Lei nº 8.742. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 7 DE DEZEMBRO DE 1993.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CONSELHO FEDERAL SERVIÇO SOCIAL (CFESS) e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (**ABEPSS**) (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília–DF: **CFESS/ABEPSS**. 2009.

COHEN, E. & FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais, Petrópolis: Vozes,1993.**

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly, Ithaca**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **RSP**, Brasília, 56(2): 137-160, abr/ jun 2005.

MARSHALL, T. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NASCIMENTO, B. DE L. P. DO. **O desvelar do sentido da inclusão produtiva no contexto da Política Estadual de Assistência Social de Pernambuco**. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/27676>>. Acesso em: 22 mar. 2024.