

## **Política Pública na Mineração no Estado do Pará: o que esta sendo avaliado?**

**DÉBORA ALMEIDA CHAVES**

Universidade Federal do Pará

deboralmeidachaves@gmail.com

A Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado do Pará (SEICOM)

A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Estado do Pará (SEPOF)

Ao Instituto de Gemas e Jóias da Amazônia (IGAMA), pelas informações e dados disponibilizados para a realização deste artigo.

Área Temática: Administração Pública.

## **Política Pública na Mineração no Estado do Pará: o que está sendo avaliado?**

### Resumo

Este artigo teve por objetivo verificar de que forma é realizada a avaliação das ações destinadas ao setor de gemas e jóias que se desenvolve na cidade de Belém. Uma vez que este setor faz parte da economia mineração do estado do Pará e possui ações específicas para o seu fomento e desenvolvimento. Para isso foi realizada uma pesquisa e levantamento documental junto a SEICOM, SEPOF e IGAMA que são as instituições ligadas diretamente ao setor. Quanto aos resultados obtidos, observou-se a dificuldade de acesso às informações junto às instituições supracitadas, falta de sistematização de informações, além das ações apresentarem processos de continuidade e descontinuidade o que gera impactos negativos quanto aos resultados sociais e econômicos esperados, e seu processo de “avaliação” assemelham-se mais a um acompanhamento das ações executadas do que de uma avaliação.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Avaliação; Mineração.

### Abstract

This article aims to verify how the evaluation of actions aimed to gems and jewelry that develops in the town of Bethlehem sector is held. Once this sector is part of the mining economy of the state of Pará and has specific actions for your encouragement and development. This was done research and documentary survey at SEICOM, SEPOF, IGAMA and institutions that are directly linked to the sector. Regarding the results obtained, the difficulty of access to information we observed along the aforementioned institutions, lack of systematization of information, and the shares present processes of continuity and discontinuity which generates negative impacts as the social and economic results expected, and its process to "evaluation" more resemble a tracking actions performed than evaluation.

Keys Word: Public Policies; Evaluation; Mining

## 1. INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública pautado em muitos casos, em critérios como Economicidade, Eficiência econômica, Eficiência administrativa, Eficácia, Equidade. (SECCHI, 2010)

Nos últimos anos se observa o número crescente de estudos e pesquisas, tanto na academia quanto por partes dos governos sobre a avaliação de políticas públicas. Apesar do crescente interesse em avaliações de programas governamentais no Brasil, Calmon e Cerpa (2009) afirmam há certa escassez de estudos teóricos nacionais que permitam verificar os desdobramentos e conseqüências práticas utilização de tais avaliações como instrumento de correção de rumos e aprimoramento da gestão de políticas públicas.

Uma vez que se entende que a realização da avaliação das políticas públicas é fundamental para o desenvolvimento e adaptação das formas e instrumentos da ação pública, pois a avaliação pode e deve subsidiar o processo de tomada de decisão com informações corretas e úteis que permitam o aprendizado dos governos e das organizações que o compõe o estado.

Logo compreende-se que a finalidade das avaliações não é outra senão contribuir para o aprimoramento da política ou programa avaliado a partir de análises sistemáticas dos aspectos de programas. Assim, a avaliação é um instrumento de mudança que não deve apenas demonstrar os problemas ou propor soluções para os problemas detectados, mas produzir mudanças apropriadas que conduzam ao cumprimento de padrões de qualidade em diferentes serviços. (ARRETCHE, 1998; WEISS, 1998; ALAHARJA; HELGASON, 2000)

A esse passo também acende o interesse sobre a avaliação das políticas públicas, por parte de instituições unilaterais, os governos, a sociedade civil, e até pelos próprios beneficiários das políticas públicas que buscam obter respostas como: a política pública alcançou seus objetivos? Quem se beneficiou com a ocorrência do programa e quem não? O programa deve continuar? Respostas á essas questões só podem ser obtidas através da avaliação das políticas públicas.

Baseado nessas breves colocações direciona-se o foco para o estado do Pará, que atualmente é o 2ª produtor de minérios do país e que tem nas atividades minerais o grande impulso para os resultados positivos em sua balança comercial. Além de ter o Estado um dos principais agentes quanto à promoção deste setor, uma vez que elabora e implementa políticas públicas para o fomento e desenvolvimento da mineração.

Diante dessas informações tomou-se com recorte empírico o setor de gemas e jóias que se desenvolve na cidade de Belém, que faz parte da economia mineral do estado, e que vem após 1990 sendo alvo de políticas públicas e ações específicas por parte dos governos estaduais. Sendo tais ações consideradas peculiares no Brasil, pois o Estado do Pará é o único estado no Brasil a ter uma política pública destinado aos produtores de Gemas e Jóias. (CHAVES, 2012)

Baseado nisso apresenta-se a **problemática**: De que forma é avaliada uma política pública para o setor mineral no estado do Pará? No qual tem como **objetivo**, verificar de que forma é realizada a avaliação das ações destinadas ao setor de gemas e jóias de Belém.

Isto posto, este artigo esta dividido em cinco seções. Além desta introdução a seção dois trará um survey sobre o setor mineral do Pará e dando ênfase ao setor de gemas e jóias de Belém. Já a seção três trará uma breve revisão sobre a literatura no tange a avaliação de políticas públicas. Na quarta seção será abordado os procedimentos metodológicos. Já a seção cinco trata de como o Programa de Gemas e Jóias é avaliado, e as considerações finais fecham este artigo na sexta seção.

## 2 UM PANORAMA DA MINERAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ.

O ponto inicial, quanto à discussão da mineração no estado do Pará é observar dois fatores primordiais: 1) A abundância de recursos minerais no estado do Pará e a sua falta de articulação econômica e social; 2) A forte atuação do Estado brasileiro ao longo décadas de 1970/1980/1990 com os Planos de Desenvolvimento Regional dentre outras ações na geração de divisas através da exportação de minérios.

As atividades minerais foram [e ainda estão] pautadas nos grandes projetos de complexos industriais de capital transnacional se concentram em determinadas regiões do estado do Pará, marcado pela extração dos recursos minerais voltada em quase sua totalidade à exportação, o que a longo prazo resultou no enclave econômico que repercute ainda hoje na configuração econômica e social do estado.

Ao traço dessa discussão, fica latente que os planos e ações do Estado apenas geraram o crescimento financeiro de determinados oligopólios industriais e a expansão horizontal da mineração. A esse passo, Silva (1996) demonstra que o estado do Pará, até 1980, exportava somente dois produtos minerais (bauxita e caulim), dominava a indústria extrativista e pouca visibilidade da indústria de transformação mineral, e que após 1990 com enfraquecimento do oligopólio mineral há a necessidade de diversificação tecnológica de forma a garantir a permanência no mercado, desse modo há uma tentativa por parte do governo de modificar o cenário apresentado ao longo de décadas, da indústria mineradora extrativista para a indústria mineradora de beneficiamento.

Conjuntura esta, não mais pertinente: o Estado passa a agir! Percebe-se que grande parte das políticas públicas desenvolvidas, no pós 1990, seja a nível federal ou estadual foram sendo fragmentadas e setorializadas (COELHO, 2000). E autora ainda observa que o modelo adotado pelo estado com relação à mineração, passou a ganhar novas dimensões e que a adoção de políticas públicas sob a premissa de um Estado mediador, tinha entre os diversos interesses e possibilidades, a pretensão de encontrar a melhor alternativa para incorporação de benefícios coletivos para na região.

É justamente nesse contexto, de ausência de transformação local desses minerais e o ensejo de internalização econômica, que governo do estado do Pará se depara com a problemática de como transformar a riqueza mineral em fonte de emprego e renda? Já que o cenário desenhado até então, era marcado pela extração e comercialização dos minérios *in natura* e que deixava a margem de ações governamentais pequenos produtores e as Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMES) que atuavam em atividades minerais.

A partir de então houve por parte do governo estadual paraense o interesse em verticalizar a produção mineral e assim elaborou-se a denominada *Política de Desenvolvimento Mineral do Pará*, que tinha em seu bojo, diversificar as atividades minerais do estado para a geração de emprego e renda.

É após a elaboração dessa política pública que observa-se o direcionamento de ações governamentais para certos setores da economia mineral que até então estavam à margem de qualquer ação por partes dos governos passados, entre eles destaca-se o setor de gemas e jóias.

Pois o setor de gemas e jóias foi visto como uma das possíveis alternativas de diversidade produtiva da mineração, agregando emprego e renda nas cidades onde houvesse movimentos joalheiros. Podendo também contribuir na promoção de desenvolvimento regional através da criação de emprego e renda nos locais onde desenvolvem suas atividades, embora possua baixa tecnologia capacidade de organização produtiva e de comercialização, além da dificuldade de aquisição de matérias-primas oriundas de fontes locais.

## 2.1 O Setor de Gemas e Jóias de Belém.

A primeira constatação a ser feita sobre o setor de gemas e jóias é que este se apresenta como um reflexo das atividades minerais e vem historicamente se organizando sob a influência direta da atividade garimpeira do ouro, especialmente localizado nas regiões do Tapajós, sul do Pará e na capital Belém, e que atuavam de forma isolada e desorganizada e que nos últimos anos apresenta sua estrutura produtiva organizada em torno das ações do governo do estado do Pará.

No ano de 1988, observa-se o início das ações por parte do governo estadual através do lançamento plano de trabalho específico para o setor de gemas e jóias, que tinha como eixo o apoio a pequenos produtores, garimpeiros e outros atores da cadeia produtiva, por meio de políticas públicas transversais à profissionalização de suas experiências e o fomento à capacidade empreendedora e empresarial. Visando atender a todos os produtores de jóias do estado que se concentram na região Metropolitana de Belém e nas cidades de Parauapebas, Itaituba, Marabá e Santarém.

Quadro 1 – Ações governamentais para o setor de gemas e jóias

ANO	AÇÃO GOVERNAMENTAL	CONSEQUÊNCIAS
1988	Ações Iniciais	Acompanhar a indústria joalheira nacional.
1995	Política de Desenvolvimento Mineral no Estado do Pará.	Observar as vocações regionais e atender às principais demandas das regiões paraenses.
1997/1998	Programa Estadual de Desenvolvimento de Gemas e Jóias do Pará [incluso no PPA a partir de 1998]	Atender <u>todos</u> os produtores de jóias do estado que se concentram na região Metropolitana de Belém e nas cidades de Parauapebas, Itaituba, Marabá e Santarém.
2000	Diagnóstico do Setor Joalheiro do Estado do Pará	Unidades produtivas distribuídas nos municípios de Belém, Marabá e Itaituba. 99% destas informais / produção destinada diretamente ao consumidor final.
2002	Polo Joalheiro São José Liberto.	Espaço de referência para comercialização e pesquisa.
2002	Isenção de ICMS e Gestão do Programa por Organização Social.	Fomento e Dinamismo para o Desenvolvimento do Setor.

Fonte: Elaborado pela autora

Em 2000, foi realizado pelo governo do estadual, um estudo denominado *Diagnóstico do Setor Joalheiro do Estado do Pará*, no qual o governo procurou examinar a situação em que se encontravam os produtores de jóias, conhecer os processos produtivos, recursos humanos, as instituições de apoio e o destino da produção entre outros aspectos. Foi constatado, à época, que as unidades produtivas estavam distribuídas nos municípios de Belém, Marabá e Itaituba sendo 99% destas unidades produtivas informais e com a produção destinada diretamente ao consumidor final.

Com base nesse diagnóstico, que o governo do Estado do Pará, no ano de 2002, implementa o *Programa Estadual de Gemas e Jóias do Pará - Pólo Joalheiro*, que tinha como justificativa, por parte do governo estadual: fomentar e organizar a cadeia produtiva ordenada da joalheria paraense, geração de emprego e renda, direcionar ações efetivas para o beneficiamento de metais preciosos, inovações tecnológicas e organizacionais. E com o

intuito principal de acompanhar a indústria joalheira nacional favorecendo uma inserção no mercado nacional e global de maneira competitiva.

E desde sua criação, percebeu-se uma elevação quantitativa e qualitativa dos produtos e serviços oferecidos pela cadeia produtiva, fruto de todo um esforço coletivo dos atores que desempenharam papel essencial na área da joalheria. (PARÁ, SECTAM, 2002).

No mesmo ano, como fomento ao setor, o governo do estado através do decreto 5375/02, concedeu isenção total do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) às transações efetuadas em toda a cadeia produtiva de jóias e artesanato mineral dentro do estado que reduziu, de 35% para 5%, para maior competitividade da cadeia produtiva de jóias e o incremento em ações mercadológicas para a formação da marca *Jóia do Pará*.

E ainda em 2002, há a criação no município de Belém, de um espaço referência para comercialização e pesquisa: *Pólo Joalheiro São José Liberto*. Em Belém o espaço do *Pólo Joalheiro São José Liberto* é uma referência comercial e turística, que agrega também a casa do artesão, lojas, museus de gemas do Pará. Com a finalidade de imprimir uma produção joalheira artesanal e que mostre a identidade da cultura amazônica.

O Polo Joalheiro São José Liberto foi inicialmente gerenciado pela Associação São José Liberto (2002/2006) uma Organização Social que também ficou como promotora do Programa Estadual de Gemas e Jóias em Belém, e em 2007, após mudança de governo, este programa passou a ser gerenciado por outra organização social o Instituto de Gemas e Jóias da Amazônia (IGAMA).

Atualmente o programa estadual é gerido pelo IGAMA, uma OS que está qualificada pelo governo do estado do Pará e desde maio de 2007 é responsável pela manutenção e gerenciamento do Espaço São José Liberto - Polo Joalheiro – que através de um contrato de gestão, com a Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado do Pará (SEICOM). Sendo também responsável pela promoção de ações junto ao setor joalheiro com a realização de cursos, eventos, qualificação para designers, ourives, lapidários, artesãos e produção de embalagens artesanais, além de capacitação mercadológica.

Neste ponto cabe atentar que Organizações Sociais (OS) são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. E contrato de gestão é o instrumento que regulará as ações das OS. [ver Brasil, 1997]

A adoção do gerenciamento do programa por OS tem por objetivo, viabilizar o dinamismo das ações elaboradas pelo governo estadual, pois através das OS pode haver o fomento a comercialização de produtos, atividade esta que não pode ser desenvolvida pelo Estado, além da redução de encargos trabalhistas e processos licitatórios quanto à manutenção dos espaços e incremento de ações para dinamizar o setor joalheiro.

Assim o papel assumido por essa política pública desde então foi o de incluir os diversos elos da cadeia produtiva da joalheria as ações governamentais e fomentar a criação de MPMES.

A partir de então, o comportamento do setor de gemas e jóias no município de Belém, passou por mudanças quanto a sua atuação, organizando-se desde então em torno do programa estadual, cabendo a seus gestores promover o desenvolvimento de ações para tornar o setor joalheiro competitivo a nível nacional. A esse comportamento Chaves (2011) constata grande parte dos produtores de jóias do município de Belém esta ligado ao Programa Estadual

de Gemas e Jóias, em virtude de serem atraentes os benefícios fiscais e comerciais concedidos pelo programa estadual.

O Setor de Gemas e Jóias de Belém, apresenta crescimento no número de MPMES na região metropolitana de Belém, em 1999 era apenas 1 microempresa, em 2004 passou para 13 microempresas e em 2011 com 33 microempresas. E a cadeia produtiva ordenada com os seguintes quantitativos: Ourives (53), Lapidários (03), Cravadores (03), Design (39) e Microempresários (33). [incluindo os lojistas, loja incubadora e os empreendedores individuais na Região Metropolitana de Belém]. Já no ano de 2014 esses quantitativos se apresentam com (40) micro empresas, (144) ourives, (5) lapidários, (18) Cravadores, (42) design. (SEDECT, 2011; Chaves, 2011, IGAMA, 2011/2014).

O cenário este que não se difere do restante do país, já que segundo MDIC este setor é constituído basicamente de MPMES, com um percentual de 93% do total das empresas que atuam nesse setor em todo o Brasil.

### **3. AVALIANDO POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REVISÃO TEÓRICA.**

Ao se tratar de políticas públicas Rua e Aguiar (1995), destacam inicialmente que uma política pública compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de problemas/conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Levando em consideração os envolvidos nesses conflitos os chamados "atores políticos", que são diversos e possuem características distintas.

Compreende-se então que o papel do Estado é primordial na institucionalização de políticas públicas e isto está atrelado a dois fatores: 1) a noção de Estado e; 2) aos diferentes papéis assumidos pelo Estado em relação à sociedade e ao mercado.

Nesse sentido Cristo (2003) demonstra que a partir de 1990 há uma mudança quando a configuração das políticas públicas, o que para o autor, o Estado desenvolve diretrizes estratégicas na busca eficiência, produtividade e capacidade de resposta dos governos. E ainda Cristo (2003) complementa o pressuposto de que o Estado é um formulador de políticas públicas e detentor de instrumentos de planejamento, admitindo também que o Estado e mercado coordenam os sistemas econômicos.

Para Arretche (2007) a formulação de diversas políticas públicas no país, vem sendo reflexo das pressões exercidas pelo mercado diante do Estado que se intensificaram após 1990, o que demandou uma mudança na postura de atuação do Estado frente aos setores produtivos, econômicos e sociais do país. Já que é neste período, onde há a forte atuação de concepções neoliberais, que passaram imperar as ações políticas e governamentais e no arranjo institucional da administração pública.

Desde então o Estado teve que reorganizar seu foco de atuação de maneira a consolidar e estabelecer políticas públicas frente aos efeitos esperados sobre o comportamento dos atores envolvidos em suas decisões políticas e os mercados.

Desse modo observa-se a importância das Políticas Públicas como instrumento de mudanças sociais e econômicas no país. Assim entende-se também que política pública constitui-se como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, ou como "*o que o governo escolhe fazer ou não fazer*". E as instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação, não está ligada a existência uma única, nem melhor política pública. (SOUZA, 2006)

Faria (2003) por sua vez observa que o crescimento de estudos sobre políticas públicas no país, se deu em função da diversificação e complexificação do processo de formulação e implementação de políticas públicas. O autor ainda afirma que a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação de mecanismos de interesse, para o entendimento de uma

realidade complexa, muitas vezes é necessário abstrair elementos de vários tipos de modelos teóricos para avaliação de políticas.

Nessa direção Carvalho (2005) coloca que as políticas públicas têm sido designadas com algum tipo de ação governamental que apresenta reflexos na sociedade ou em partes dela. E atualmente, existe uma demanda crescente por avaliações sistemáticas de ações, programas e projetos governamentais.

Desse modo, entende-se que as políticas públicas traduzem, em seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, a forma como é exercido o poder político frente ao papel do conflito social nos processos de decisão, repartição de custos e benefícios sociais.

Todavia em se tratando de avaliação de Políticas Públicas, autores como Alaharja e Helgason (2000) admitem que não há um consenso quanto ao seu conceito. Para Weiss (1998) avaliação significa julgamento de mérito de alguma ação, já para Cohen e Franco (2007) a avaliação são informações obtidas através de métodos rigorosos para a obtenção de resultados confiáveis.

Aqui cabe ressaltar as colocações de Alaharja e Helgason (2000), ao deixar claro que a avaliação é um mecanismo de *feedback* e consulta para os governos. Porém nem todo o *feedback* é uma avaliação, bem como mecanismo como: monitoramento, acompanhamento, auditoria, revisões, referem-se às atividades avaliativas e não a avaliação em si.

Antero (2008) contribui com essa colocação ao mostrar que existem diferenças entre avaliação, monitoramento e acompanhamento: *i)* avaliação: é uma análise discreta; *ii)* monitoramento é uma análise contínua e processual; *iii)* acompanhamento: não é um processo interativo que gera informações superficiais. O autor ainda explica que a avaliação trata de uma situação passada e que o monitoramento busca detectar as dificuldades que ocorrem durante a programação para corrigi-las oportunamente e que ambos precisam ser complementares para que os resultados pretendidos possam gerar aprendizagem coletiva e tomada de decisões.

Quadro 2 – Diferença entre acompanhamento e monitoramento.

<b>Acompanhamento</b>	<b>Monitoramento</b>
Não é um processo interativo.	É uma ferramenta de gestão interativa e proativa.
As informações são superficiais e nem sempre são analisadas.	Utiliza informações com a profundidade necessária e os dados são sempre analisados.
Os resultados raramente são compartilhados e pouco utilizados.	Divulga as descobertas feitas e fornece insumos qualificados para o planejamento.
É realizado de forma mecânica, para cumprir exigências.	Os resultados são utilizados para o aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para a tomada de decisões.
Visto como controle, fiscalização.	Gera a aprendizagem organizacional.

Fonte: Antero (2008) apud Rua (2005).

Assim a avaliação de políticas e programas públicos, esta em ir além de verificar aspectos quantitativos em um determinado período, mas sim os resultados obtidos frente aos objetivos planejados. Mais que do isso, a avaliação deve procurar é trazer à tona a possibilidade dos gestores públicos, e até mesmo a sociedade, descobrir, de forma os recursos são aplicados e quais os resultados alcançados.

Portanto, o processo de avaliação apresenta mais que um *feedback* das ações do governo, mas um instrumento de modo a auxiliá-lo na gestão eficiente dos recursos.

Desta forma, Alaharja e Helgason (2000) comentam que a avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas.



Assim, observa-se que o uso apropriado dos resultados das avaliações não constitui tarefa fácil. A questão da utilização das avaliações deve tornar-se uma preocupação relevante tanto dos avaliadores, formuladores de políticas públicas e cidadãos, pois, do contrário, as avaliações constituirão apenas um universo de promessas que não chegam a se realizar (ALAHARJA; HELGASON, 2000).

Para Weiss (1998) a avaliação seria “a estimativa sistemática da operação e/ou dos resultados de um programa ou de uma política (*policy*), em comparação com um conjunto de parâmetros implícitos ou explícitos, como forma de contribuir para o aprimoramento do programa ou política”.

E a autora ainda entende que a utilização o uso dos resultados das avaliações devem servir para a tomada de decisão nos programas avaliados, pois as avaliações são responsáveis por apontar recomendações sobre os processos ou os resultados de um programa, os avaliadores esperam que essas recomendações sejam aplicadas ao programa avaliado para modificá-lo, estendê-lo ou até finalizá-lo.

Já Cohen e Franco (2007) argumentam que a avaliação não deve ser julgada como auto-suficiente, uma vez que faz parte do processo de planejamento da política, mas sim que esta permite a definição entre diferentes projetos/programas tendo por base sua eficácia e eficiência.

Outra questão que merece destaque diz respeito à necessidade de se criarem nas organizações públicas padrões e parâmetros para a realização de avaliações de políticas públicas no intuito de ajudar a avaliação a realizar o seu potencial.

Isso remete novamente a Weiss (1998), quando a autora observa que mesmo que os técnicos sejam incapazes de utilizar os resultados das avaliações para a tomada de decisão no momento em que as conclusões das avaliações são apresentadas, as conclusões das avaliações podem modificar o entendimento desses técnicos sobre o que constitui o programa e como ele deveria funcionar. Pois embora não se tenha uma decisão imediata decorrente de uma avaliação, esta possibilita a geração de novas idéias e direciona formas diferentes de ações para os programas.

De outra maneira, isso significa que a avaliação tem a capacidade de influenciar a opinião dos técnicos a respeito de um determinado programa, sem que exista qualquer ação em decorrência dos resultados de uma avaliação. Contudo, Weiss (1998) coloca que quando as condições organizacionais se tornam favoráveis, os técnicos podem utilizar as novas idéias e conceitos apreendidos para introduzir mudanças nos programas de maneira instrumental.

Ceneviva e Farah (2012) comentam que a lógica de atuação do Estado e das instituições preocupadas com a avaliação das Políticas Públicas se dá com maior frequência de forma *ex post*. Porém esse tipo de avaliação, não deve ser vista somente como um instrumento de gestão, mas também como uma forma de aferição do desempenho das políticas e programas o que permite a prestação de contas dos governantes.

Silva (1999) argumenta que o motivo primaz do interesse pela avaliação da atividade governamental é a preocupação com a efetividade das ações e o segundo motivo ainda de acordo com o autor é entender o que leva os programas a alcançarem os resultados apresentados, e para tanto se analisa a dinâmica da atuação dos programas e projetos.

Entretanto em que pese essas definições e tipologias, não obstante a grande utilidade das informações providas da avaliação, estas ainda são pouco utilizadas. Uma vez que as avaliações podem ser um “problema” para os governantes, executores, gerentes de programas/projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados das avaliações podem ser usados para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político, etc.

## 4 METODOLOGIA

Para atingir o objetivo proposto, foi realizada uma **pesquisa documental** para obtenção de dados e informações. Esse delineamento no escopo da pesquisa foi necessário visto a necessidade dos documentos serem examinados e reexaminados, permitindo o estudo de fatos com os quais não se pode estabelecer alguma forma de contato por motivos atemporais. (MARCONI; LAKATOS, 2005; GIL, 1999).

Além da utilização da análise de documentos como fonte sistemática de dados, revisão da literatura, que serviu como um resumo de idéias e com a finalidade de extrair, sumarizar e sistematizar dados e informações contidas nos documentos selecionados. (GÜNTHER, 2006)

No caso desta pesquisa, foram examinados materiais os Planos Plurianuais do estado do Pará dos anos 2004-2007/2008-2011/2012-2015. As Leis Orçamentárias Anuais (LOA) entre os anos de 2003 – 2014. Relatórios de avaliação dos PPA do Estado do Pará disponíveis no site da SEPOF/PA. Além do Plano de Trabalho Anual (PTA) da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM) que se aplicado ao Instituto de Gemas e Jóias da Amazônia (IGAMA), entrevistas com profissionais ligados as instituições supracitadas.

## 5 A POLÍTICA PARA O SETOR DE GEMAS E JÓIAS – COMO É SUA AVALIAÇÃO?

O Setor de Gemas e Jóias é um dos setores produtivos prioritários em ações junto ao governo do estado do Pará. Sendo apontado pela SEICOM e SEPOF com um setor de oportunidades para a economia do estado do Pará, visto que este setor pode contribuir para a mudança de configuração da produção mineral do estado. Além do mesmo ser considerado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) como um dos cinco principais aglomerados produtivos do setor no país.

Observa-se que a atuação do governo estadual tem contribuído significativamente com a organização e fortalecimento do setor.

Entretanto quanto ao levantamento documental realizado junto a SEPOF/PA para obter informações sobre como o setor joalheiro esta inserido no PPA do estado do Pará, deparou-se com dificuldades para o acesso via página oficial da instituição, escassez de dados e informações sobre o setor de gemas e jóias entre os anos de 1995 – 2001.

As outras instituições que atuam junto ao setor como o IGAMA e a SECIOM apresentam dificuldades quanto à sistematização cronológica, em especial sobre o inicio das ações para o setor [entre os anos de 1995 a 2001]. E após 2002, apresentam-se muitas informações desalinhadas e descontínuas.

Na verificação do PPA 2004- 2007 o setor de gemas e jóias é agraciado com um programa que tem a nomenclatura de: Programa Polo Joalheiro, com o objetivo de: Dinamizar o setor produtivo de jóias, gemas e artefatos minerais, agregando valor à cadeia e beneficiando os segmentos sociais envolvidos. E dentre suas ações consta as de: Dinamização e Potencialização da Cadeia Produtiva do Setor; Funcionamento do Espaço Comercial e Turístico; Promoção de Eventos de Educação Profissional. Tendo como indicadores de avaliação: Produção de Jóias Mensal e o Número de Ocupações Diretas. Sob a responsabilidade da extinta Secretaria Especial de Estado de Produção (SEPROD). Tendo como Órgão Executor: Secretaria Executiva de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM).

No tocante ao programa, Ala-Harja e Helgason (2000, p.8), entendem por programa, um conjunto de atividades organizadas para realização dentro de cronograma e orçamento específicos do que se dispõe para a implementação de políticas, ou seja, para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. E que este termo pode comportar atividades relativamente menos abrangentes ou programas de amplo escopo.

E sucesso de um programa de governo depende das habilidades e competências das organizações públicas em implementá-lo, bem como da relação entre as variáveis controladas e não controladas (governabilidade), previsíveis ou não, relativas à disputa de poder. (RUA, 2005)

No PPA 2008-2011, o setor deixa de ser um programa e passa a contar com ações do Programa Desenvolve Pará e Programa Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento, programas estes ligados a extinta Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (SEDECT). Tendo quanto aos objetivos: Fortalecer a comercialização de gemas, jóias e artesanatos e induzir processos e produtos inovadores (Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento) e Induzir a implementação de um “Galpão Produtor” de jóias em Belém; Formalizar a cadeia produtiva de extração e comércio de gemas e metais preciosos; viabilizar a interiorização do Projeto São José Liberto (Programa Desenvolve Pará).

Quanto ao PPA 2012- 2015 o setor continua a ser alvo de ações do governo estadual, ingressando agora no Programa Pará Competitivo, ligado a área de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção. Sob a execução da SEICOM e IGAMA. Tendo como ações:

\* Ampliação dos Mercados de Jóias e Artesanato.

Objetivo: Possibilitar as diversas formas de comercialização da produção joalheira.

\* Inovação Tecnológica da Cadeia Produtiva de Gemas e Jóias.

Objetivo: Aprimorar o desenvolvimento dos processos de produção da joalheria artesanal paraense e a atualização técnica dos segmentos.

\* Manutenção do Contrato de Gestão do Espaço São José Liberto – Polo Joalheiro.

Objetivo: Repasse de recursos para a gestão do Espaço São José Liberto – Pólo Joalheiro.

\*Gestão do Espaço São José Liberto.

Objetivo: Assegurar a manutenção e o funcionamento do Espaço São José Liberto, para a sua promoção turística e cultural.

Observou-se com base nos PPA que o setor joalheiro sempre este ligado área de produção, emprego e renda, no qual há ações para implementação de tecnologia e inovação com a finalidade de gerar competitividade ao setor joalheiro.

De acordo com a SEPOF a mudança de programa para ações no PPA, ocorreu, em virtude desse setor não apresentar uma quantidade demandas suficientes para ter um programa, além da necessidade do setor joalheiro se integrar à programas co-relacionados com suas atividades.

Ainda no tocante ao PPA, as metas físicas e os valores tem sido crescentes ao logo dos três PPA verificados. No que tange aos relatórios de avaliação do PPA, [há apenas alguns relatórios disponíveis] o PPA (2004-2007) traz informações sobre o setor joalheiro e os resultados auferidos pelo setor.

Entretanto as informações desses relatórios não se apresentam de forma contínua, dados discrepantes e desorganizados com quantitativos com valores altíssimos quanto à utilização de recursos minerais, comercialização e número de cursos e atendidos, sendo esses quantitativos e valores não são verificados e confirmados pelas executoras das ações no que se à efetividade das informações repassadas. O que demonstra a falta de clareza ao ponto de informar quem esta sendo beneficiado pelas ações.

No que se referem as LOA encontrou-se apenas dados após 2005, com os valores repassados ao setor e direcionamentos com expressões como: Organizar, Fomentar, Dinamizar. O que na prática não significa a auferir resultados em determinado período de tempo frente aos valores disponíveis no orçamento.

Ainda observou-se nas LOA que as mesmas não apresentam todos objetivos, metas físicas e valores contidos nos PPA. O que gera diversas dúvidas quanto ao repasse de recursos e sua finalidade, uma vez que os Planos inferem entre três e quatro ações na LOA encontra-se apenas valores para uma ação.

Partindo para as informações junto a SEICOM que é atual responsável pelo setor de gemas e jóias. A mesma informa que as ações destinadas ao setor possuem uma avaliação e um Plano de Trabalho Anual.

O quadro 3 representa a forma de avaliação realizada pela SEICOM para mensurar resultados para o setor de gemas e jóias. Sendo este processo de avaliação pautado em três eixos: Capacitação, gestão e fomento tecnológico; Comercialização e promoção de gemas e jóias e artesanato; E Manutenção do Espaço Polo Joalheiro São José Liberto. No qual se verifica os quantitativos apresentados frente às metas traçadas em cada um dos eixos, baseado nisto auferem-se a pontuação que varia de 1-4.

**Quadro 3- Critérios de Avaliação adotados pela SEICOM/PA para a avaliação das Ações para o Setor de Gemas e Jóias. (reduzido)**

EIXO	INTERVALOS DE RESULTADOS ALCANÇADOS	PONTUAÇÃO
1- Capacitação, Gestão e Fomento Tecnológico.	Acima da meta proposta	4
2- Comercialização e Promoção de Gemas e Jóias e Artesanato.	Entre 85% e 100% da meta proposta.	3
3- Promoção e Manutenção do Espaço Cultural, Comercial e Turístico São José Liberto.	Entre 70% e 89,99% da meta proposta.	2
	Menos que 70% da meta proposta.	1

Fonte: SEICOM/PA

**Quadro 4. Plano de Trabalho Anual (PTA), com quantitativo de objetivos e ações para o setor de gemas e jóias.**

EIXO	NÚMERO DE OBJETIVOS	NÚMERO DE AÇÕES
1- Capacitação, Gestão e Fomento Tecnológico.	8 objetivos	16 ações
2- Comercialização e Promoção de Gemas e Jóias e Artesanato.	5 objetivos	17 ações
3- Promoção e Manutenção do Espaço Cultural, Comercial e Turístico São José Liberto.	3 objetivos	16 ações

Fonte: SEICOM/PA

Posto essas informações, pode-se observa-se que a avaliação realizada, segundo a tipologia de avaliação a mesma pode ser classificada, conforme Antero (2008): segundo o momento em que se realiza em Avaliação *ex post*. E complementam Ala-Harja e Helgason (2000 p.7) esse tipo de avaliação é conduzida, freqüentemente, quando o “programa” já está implementado há algum tempo (avaliação *ex post*) para o estudo de sua eficácia e o

juízo de seu valor geral. Essas avaliações são tipicamente utilizadas como meio de assistir a alocação de recursos ou na promoção de mais responsabilidade.

E quanto à função da avaliação é somativa uma vez que o modelo de avaliação desenvolvida procura fornecer um feedback dos resultados obtidos pelo setor para a SEICOM.

É importante atentar que as ações destinadas ao setor de gemas e jóias não são gerenciadas diretamente pela SEICOM e sim pelo IGAMA.

Sendo que compete a OS apresentar à SEICOM as ações realizadas ao longo do ano e quais os quantitativos e resultados auferidos. E assim a SEICOM, através dos critérios adotados classifica e pontua as ações conforme o nível dos quantitativos alcançados, e quanto maior a pontuação, mais eficaz são os resultados - isso segundo a avaliação da SEICOM.

A adoção desse modelo procura, indiretamente, pressionar a OS para que a mesma possa propor ações e dinamizar o setor em um espaço curto de tempo, visando à obtenção de resultados mais significativos junto ao setor.

Entretanto não foi perceptível nenhum processo de aprendizagem por parte da SEICOM e do IGAMA quanto aos resultados obtidos por esses critérios de avaliação. E tampouco como esses critérios são elaborados a fim de gerarem novas ações para a mudança econômica e social do setor. O que na prática reflete a “avaliação” não é direcionada para o programa mais sim para a OS que o gerencia.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A avaliação pode ser um instrumento eficiente quanto à gestão de políticas públicas, bem como contribuir para a prestação de contas a sociedade e melhorias sociais e econômicas locais.

Com base no recorte empírico: o setor de gemas e jóias de Belém e as ações destinadas ao pelos governos do estado do Pará para o fomento do setor, observou-se que estas têm contribuído significativamente para a organização e seu desenvolvimento ao longo dos últimos anos.

Quanto à verificação do conteúdo do PPA de estado do Pará, constata-se que as ações apresentam processos de continuidade e descontinuidade. Embora possa ser observada uma evolução quanto aos seus postulados: organização, fomento, dinamização, porém suas ações mantêm o mesmo foco e não apresentam evolução.

Além disso, falta clareza quanto aos recursos repassados e a forma com são utilizados. Pois há dificuldades em obter informações nos próprios sites das instituições ligadas ao setor, quanto às ações e resultados realizados pelo Estado seja através da SEPOF, SEICOM e IGAMA, visto que muitas das informações obtidas nesta pesquisa só foram possíveis via detalhamento técnico por parte de profissionais que atuam nestas instituições.

Quanto que se refere especificamente à atuação da SEICOM e IGAMA e seu processo de avaliação das ações do setor de gemas e jóias é possível inferir que tais ações não são avaliadas, uma vez que o quadro de avaliação apresentado e a metodologia empregada pela SEICOM se aproxima muito mais de um acompanhamento de ações e objetivos dispostos no PTA, o que o diferencia de um monitoramento e avaliação.

Tal conclusão se fundamenta pela forma como as ações são sistematizadas pela SEICOM e o fato da deficiência em questões como a estrutura dos critérios de avaliação e as metas estabelecidas, pois em momento algum foi sinalizado quais os motivos que levaram a adoção desses critérios e quais os resultados práticos que eles inferem nas melhorias para o setor, há, entretanto há apenas a preocupação em cumprir as obrigações legais.

Mas do que informações quantitativas é preciso ir ao encontro dos reais impactos que tal política pública representa para os atores sociais que são o principal alvo das ações

governamentais. O que remete à reflexão de qual é o papel do Estado na definição de políticas públicas e quais os resultados auferidos por elas, já que cabe ao Estado a promoção de seu desenvolvimento e não a assistência de setores produtivos.

Necessário sim é uma política pública que tenha o papel de alavancar e diversificar a base produtiva do estado do Pará, que precisam ir além da geração de incentivos, superar o extrativismo devastador e migrar para uma atividade econômica que agregue valores, e que permita o aumento e a democratização da renda na sociedade, através de processos e transformação mineral, bem como desenvolvimento de pólos e lapidação, ourivesaria e joalheria, por exemplo. E que seus atores sejam vistos e sintam-se como agentes do desenvolvimento regional.

Ademais isto também pode ser visto como o reflexo da falta de participação de atores regionais (governos municipais, empresários e sociedade local) que são de grande importância para a formulação de políticas de desenvolvimento regional, e não em deixar o Estado agir sozinho na construção da política pública.

Assim entende-se que a forma como essas ações vêm sendo conduzidas e geridas, indica um ciclo vicioso, que não consegue atuar necessariamente nas causas dos principais problemas enfrentados pelo setor, como aquisição de matérias primas de fontes locais, tecnologia, novos empreendimentos e investimentos. Fato esse que remete novamente as considerações de Secchi (2010) e Weiss (1998) no qual as políticas públicas devem ter por finalidade resolver problemas e a extinção do programa.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, 2000.

ANTERO. S. A. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: p. 791-828, Set/Out, 2008.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Agenda Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 22. nº. 64. 2007.

BRASIL, **Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior - MDIC**. Secretária de Comércio Exterior. Disponível em <www.mdic.gov.br> Acesso 10 jul 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado Organizações sociais. Secretaria da Reforma do Estado. Brasília, DF. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2), 1997.

CALMON, P.C. P.; CERPA, S. M. H. C. Afinal de contas, Por que Avaliar? Resgatando o debate sobre utilização na avaliação de programas governamentais. In: 33º Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração- EnANPAD, 2009, São Paulo. **Anais** 33 Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2009.

\_\_\_\_\_. Um referencial teórico para análise da institucionalização dos sistemas de avaliação no Brasil. 35o Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em

Administração - EnANPAD. Rio de Janeiro... **Anais 35** Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2012

CARVALHO, M. A. Uma introdução à análise de políticas públicas: análise custo-benefício, árvores de decisão e modelos de multi atributos. 29º Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD. Brasília. **Anais 29** Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2005.

CENEVIVA, R, FARAH, M.F.S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 46, n. 4 p. 993-1016, 2012.

CHAVES, D. A. O setor de gemas e jóias de Belém: um arranjo produtivo local? Artigo de Especialização em Economia Regional e Meio Ambiente. Belém: PPGE; UFPA, 2011.

\_\_\_\_\_. A mineração no Pará: o setor de gemas e jóias de Belém. In: CONGRESSO NORTE E NORDESTE DE PESQUISA E INOVAÇÃO (CONNEPI), 7, 2012, Palmas, TO. **Anais...** Palmas, TO, out. 2012.

COELHO, M.C.N. Política e Gestão Ambiental (des) integrada dos Recursos Minerais na Amazônia Oriental. In: COELHO, M.C.N.; SIMONIAN, L.; FENZEL, N. **Estado e Políticas Públicas na Amazônia**: gestão dos recursos naturais. Belém: CEJUP. UFPA/NAEA, 2000.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

COSTA, F. J. L.; CASTANHAR, J.C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública (RAP/FGV)**. Rio de Janeiro: v.37, n. 5, p 962-992, Set/Out., 2003.

CRISTO, C.M.P.N. Prospectiva Estratégica Instrumento para a construção do futuro e para Elaboração de políticas. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 2003.

FARIA, C.A.P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev., 2003.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun., 2001.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia**: teoria e pesquisa, v. 22, n. 2, p. 201-210, maio/ago. 2006.

HENRIQUES, H. S.; SOARES, M.M. (Coord.) **Políticas Públicas e ações para a cadeia produtiva de gemas e jóias**. MDIC/IBGM. Brasília (DF): Brisa, 2005.

**Instituto de Gemas e Jóias da Amazônia [IGAMA]** Espaço São José Liberto. Disponível em <[www.saojoselibertoigama.blogspot.com](http://www.saojoselibertoigama.blogspot.com)>. Acesso em diversas datas entre Maio/Outubro de 2011.

LAKATOS, E. M. ; MARCONI, M. A. **Metodologia do Trabalho Científico**. Ed. Atlas, São Paulo, 2005.

PARÁ, Secretária Executiva de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente. **Diagnóstico do setor joalheiro do Estado do Pará**: Belém, Ananindeua e Marituba. Belém, SECTAM/PPTA, Belém, 2002

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Joalheiro do Estado do Pará**: Proposta de viabilização. SEICOM, Belém, 1996.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia. Disponível em <[www.secti.pa.gov.br](http://www.secti.pa.gov.br)>, 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei n. 5.375 de 11 de junho de 2002. Institui tratamento tributário aplicável ao segmento industrial joalheiro, relativo ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. **Diário Oficial do Estado do Pará**. Belém, 2002.

\_\_\_\_\_. Plano Estadual da Mineração do Pará (2014-2030). Disponível em <[www.seicom.pa.gov.br](http://www.seicom.pa.gov.br)> Acesso em: 15 abr. 2014.

RUA, M. G.; AGUIAR, A. T. A. Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making. **Planejamento e Políticas Públicas**. n.º. 12, jul-dez. 1995.

RUA, M.G. **Análise de Políticas Públicas**: Conceitos Básicos. Mimeografado, 2005.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, M. A. R. **A mineração no Pará**: Elementos para uma estratégia de desenvolvimento regional. Governo do Estado do Pará: SEICOM, 1996.

SILVA, P. L. B. (coord.). **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários**: relatório final. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**. Ano 8, n.º 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

WEISS, C. H. **Evaluation, methods for the studying programs and policies**. New Jersey: Prentice-Hall, 1998.